

ODPIS

WYROK
W IMIENIU POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Dnia 22 listopada 1991

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie ~~Ogrodzek~~ **Ogrodzek** ~~Zemiej-~~
w składzie następującym: ~~soony~~ **soony** w Lublinie

Przewodniczący ~~S. NSA~~ **S. NSA** ~~Dr. Krączyński~~ **Dr. Krączyński** /spr/

Sędziowie ~~NSA~~ **NSA** ~~M. Kierek~~ **M. Kierek**
~~W. Sobus~~ **W. Sobus**

Protokolant **L. Chyliński**

po rozpoznaniu w dniu 22 listopada 1991
przy udziale

sprawy ze skargi ~~Prezydenta Miasta Lublina~~ **Prezydenta Miasta Lublina**

~~na podstawie~~ **na podstawie** ~~kontraktu~~ **kontraktu** ~~liczba~~ **liczba** ~~nadzoru~~ **nadzoru** ~~wojewody~~ **wojewody**
~~Lubelskiego~~ **Lubelskiego**

z dnia 7 sierpnia 1991 r. Or. VII.01966/44/91

w przedmiocie ~~skargi~~ **skargi** ~~nieważności~~ **nieważności** ~~uchwały~~ **uchwały** Nr
XVI/150/91 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 27
czerwca 1991 r. w sprawie ~~ustalenia~~ **ustalenia** ~~wysokości~~ **wysokości**
~~wynagrodzenia~~ **wynagrodzenia** ~~dla~~ **dla** ~~szkolek~~ **szkolek** ~~zarządu~~ **zarządu** ~~miasta~~ **miasta** oraz
~~skarżących~~ **skarżących** ~~i~~ **i** ~~skarbnika~~ **skarbnika** ~~miasta~~ **miasta**

skargę oddala

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam



0179
Rada
6 XII 91
Przewodniczący

Rada Miejska w Lublinie uchwała Nr XVI/150/91 z dnia 27 czerwca 1991 r. podjęta na podstawie art.18 ust.2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U.Nr 16, poz. 95 z późn.em./ w związku z § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych w 1990 r. /Dz.U. Nr 11, poz. 37/ ustaliła miesięczne wynagrodzenie za pracę dla:

1/ prezydenta:

a/wynagrodzenie zasadnicze według XXI kategorii zaszeregowania,

b/dodatek funkcyjny według 9-tej stawki tj. 175% najniższego wynagrodzenia w V kategorii zaszeregowania,

c/dodatek służbowy w wysokości 80% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie;

d/dodatek za staż pracy;

2/wiceprezydentów:

a/wynagrodzenie zasadnicze wg XK kategorii zaszeregowania,

b/dodatek funkcyjny według 8 stawki, tj. 150% najniższego wynagrodzenia w I kategorii zaszeregowania,

c/dodatek służbowy w wysokości 65% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie,

d/dodatek za staż pracy.

Równocześnie Przewodniczący Rady Miejskiej upoważniony został do określenia w porozumieniu ze skarbnikiem Miasta wysokości składników wynagrodzeń dla wyżej wskazanych osób z zachowaniem zasady, że łączne wynagrodzenie prezydenta bez dodatku za staż pracy, wynosi trzykrotność miesięcznego średniego wynagrodzenia krajowego w poprzednim kwartale ogłoszonego przez GUS, zaś łączne wynagrodzenie wiceprezydenta, bez dodatku za staż pracy, wynosi 80% sumy składników wynagrodzenia prezydenta wymienionego wyżej w pkt 1

lit. a-c.

Dla członków Zarządu Miasta nie pozostających z gminą w stosunku pracy ustalono miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 30% składników wynagrodzenia wiceprezydenta wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a-c, zaś dla sekretarza i skarbnika Miasta upoważniono Prezydenta Miasta do ustalenia miesięcznego wynagrodzenia za pracę w wysokości bez dodatku za utratę pracy, nie niższej od 65% i nie wyższej od 75% sumy składników wynagrodzenia prezydenta wymienionego w § 1 ust. 1 pkt lit. a-c.

Powyższe wynagrodzenia zgodnie z § 4 uchwały ulegają zmianie /podwyższeniu/ z początkiem kolejnego kwartału w przypadku stwierdzonego przez GUS wzrostu średniej miesięcznej płacy krajowej w poprzednim kwartale.

Wojewoda Lubelski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 sierpnia 1991 r. na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 i art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U.Nr 16, poz. 95 z późn.zm./ stwierdził nieważność powyższej uchwały. W motywach tego rozstrzygnięcia podniesiono, że podstawą prawną uchwały jak w niej wskazano nie może być art. 18 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, bo reguluje on tryb wyboru i odwołania Zarządu, stanowi o kierunkach jego działania oraz przyjmowaniu sprawozdań z jego działalności, a także powoływanie i odwoływanie sekretarza i skarbnika gminy. Przedmiotem uchwały jest natomiast ustalenie wysokości wynagrodzeń dla członków zarządu oraz sekretarza i skarbnika miasta.

Zasady wynagradzania pracowników samorządowych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. /Dz.U.Nr 48, poz. 283 z późn.zm./ wydane na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych /Dz.U.Nr 21, poz. 124/ Uchwała określająca wynagrodzenie nie może podawać granic, w jakich to wynagrodzenie przysługuje /§ 1 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a

uchwały/, lecz powinna określać - oprócz kategorii zaszeregowania w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego, stawki dodatku funkcyjnego i procentu przyznanego dodatku służbowego - wysokość poszczególnych składników wynagrodzenia.

§ 1 ust. 2 i § 2 uchwały upoważniają Przewodniczącą Rady do określenia w porozumieniu ze Skarbnikiem Miasta wysokość składników wynagrodzeń oraz kwoty wynagrodzeń. Uregulowanie to narusza Statut Miasta Lublina, który w § 85 ust.3 stanowi, że Rada Miejska określa wynagrodzenie osób wskazanych w ust. 1 i 2 " /tj. Prezydent, wiceprezydentów i członków zarządu pozostających w stosunku pracy/ a więc jest sprzeczna z prawem.

Zmiana bowiem kompetencji organów gminy winna wynikać ze zmiany ustrojowej lub regulacji statutowej.

W § 4 uchwała wprowadza zasadę indeksacji wynagrodzeń członków zarządu, pozostając w tym względzie w sprzeczności z powołanym wyżej rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych, która nie daje podstaw do przyjmowania takich rozwiązań.

W skardze na to rozstrzygnięcie nadzorcze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Prezydent Miasta Lublina zarzuca, iż pozostaje ono w niezgodności z obowiązującym prawem i wnosi o jego uchylenie.

W motywach skargi w szczególności podnosi, że sprzeczność przedmiotowej uchwały z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r./Dz.U. Nr 48, poz. 283 z późn.zm./ nie zachodzi bo z żadnego przepisu rozporządzenia nie wynika, że rada zobowiązana jest do ustalania kwotowych wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia dla członków zarządu. W ocenie skargi w tym względzie wystarczające jest wskazanie przesłanek wiążących do ustalenia kwotowego tych składników przez upoważnioną osobę, a wymóg ten przy uchwale jest spełniony.

Wprowadzie z ogólnych zasad prawa pracy, a w szczególności z art

29 kodeksu pracy w związku z art.31 ust.1 ustawy o pracownikach samorządowych, wynika obowiązek określenia istotnych składników każdego stosunku pracy w tym również wysokości wynagrodzenia pracowników. Z zasad ogólnych można też wywieść wniosek, że do określenia tej wysokości członków zarządu właściwy jest organ kreujący te stosunki w drodze wyboru, tj. rada gminy. Jednakże przez analogię do art.23 § 1 in fine kodeksu pracy należy przyjąć, że skoro uprawnienie do dokonywania czynności prawnych w zakresie stosunku pracy jest przenoszalne z kierownika zakładu pracy na innego pracownika, to w stosunkach pracy z wyboru, połączonych z pełnieniem funkcji publicznej w organie samorządowym, nie jest możliwe sędowanie przez radę gminy kompetencji do kreowania takiego stosunku pracy, ale nie ma przeszkód do upoważnienia przez radę jej przewodniczącego do określenia wysokości wynagrodzenia dla członków zarządu, szczególnie gdy uchwała wiążącymi wytycznymi przesądza w istocie o wysokości tego wynagrodzenia.

Nie ma sprzeczności przedmiotowej uchwały z § 85 ust.2 Statutu Miasta Lublina, bo w świetle tego przepisu nie istnieją przeszkody do upoważnienia przez Radę jej przewodniczącego reprezentującego ją na zewnątrz, do ustalenia wysokości składników wynagrodzenia członków zarządu według przesłanek przez nią określonych i wytyczonych rozporządzeniem Rady Ministrów.

Rozporządzenie Rady Ministrów nie przewiduje wprowadzenia ekspresis verbis "indeksacji" wynagrodzeń, ale nie zabrania zmiany wysokości wynagrodzeń w toku trwania stosunku pracy, byleby mieściło się ono w ramach ustalonych w tym rozporządzeniu. Nie schodzi więc sprzeczność z rozporządzeniem uchwały upoważniającej przewodniczącego rady do zmiany wynagrodzenia w przypadku wzrostu płacy "średniej krajowej".

Nadto skarżący uważa, iż uchwała opiera się na właściwej podstawie prawnej, która to okoliczność nie ma znaczenia dla waż-

ności tej uchwały.

Wojewoda lubelski w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie i podtrzymał argumentację wskazaną w rozstrzygnięciu nadzorczo.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę swążył, co następuje:

Zgodnie z art.4 ust.1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych /Dz.U.Nr 21, poz.124/ statut gminy określa organ lub osoby właściwe do nawiązania w imieniu zakładu pracy stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na podstawie wyboru, mianowania i powołania. Według statutu Miasta Lublina stanowiącego załącznik do uchwały Nr XVI/138/91 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie zmian w projekcie statutu Miasta Lublina i zatwierdzenia ostatecznego tekstu tego statutu, a która weszła w życie z chwilą jej podjęcia /§5/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Lublinie nie został uprawniony do ustalenia wysokości wynagrodzenia dla członków zarządu miasta, a także sekretarza i skarbnika miasta, zaś według § 85 ust.3 i § 86 ust.1 tego statutu wynagrodzenia dla prezydenta i jego zastępców oraz sekretarza i skarbnika określa Rada Miejska, która może upoważnić do określenia go dla sekretarza i skarbnika również prezydenta. Przepisy statutu tego uchwalone już i obowiązujące w czasie podejmowania uchwały "spornej" są prawem gminnym w rozumieniu art.40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. /Dz.U.Nr 16, poz.95 z późn.sm./ i przez to postanowienia zakwestionowanej uchwały pozostawiające ostateczne ustalenie wysokości wynagrodzeń dla wskazanych osób przewodniczącemu rady przy współudziale skarbnika miasta, są sprzeczne ze wskazanymi uregulowaniami statutowymi, które są nadrzędnymi w stosunku do przepisów zawartych w tej uchwale. Wynika z tego, że skoro Rada Miasta ustala wysokość wynagrodzenia dla wskazanych osób, to w uchwale regulującej to

251
winna skonkretyzować jego wysokość stosując w tym względzie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych w 1990 r. /Dz.U.Nr 48, poz. 283 z późn.zm./. Odwoływanie się skargi do przepisów kodeksu pracy dających możliwość takich rozwiązań w pracowniczym stosunku pracy, nie może stanowić podstawy do przyjęcia że uchwała przedmiotowa niepozostaje w sprzeczności z prawem, skoro wskazane wyżej przepisy stanowiące normy szczególne /lex specialis/ regulują tę problematykę samodzielnie i nie odsyłają do stosowania odpowiedniego w tym względzie przepisu kodeksu pracy.

Wreszcie tak przepis ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych /Dz.U.Nr 21, poz.124/, jak też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych w 1990 r. /Dz.U.Nr 48, poz.283/ nie zawierają delegacji do podejmowania uchwał przez rady gmin /miast w przedmiocie pozwalających na podwyższanie pracownikom samorządowym wynagrodzeń co kwartał w ciągu całego roku na podstawie wzrostu średniej płacy krajowej z kwartału poprzedzającego oraz ustalanie jej wysokości w wielkościach wielokrotnych, tak jak uczyniła to przedmiotowa uchwała w § 4. Sposób ustalanie wynagrodzeń ustalony tym przepisem uchwały prowadziłyby do osłabienia pomijania przepisów powyższego rozporządzenia Rady Ministrów.

W świetle powyższego zaistniały przesłanki ku tymby wskazanym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Lubelski na podstawie art.91 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym mógł stwierdzić nieważność powyższej Uchwały Rady Miejskiej w Lublinie.

W związku z tym, że rozstrzygnięcie to nie narusza powołanego przepisu prawnego, skarga od niego zgodnie z art.207 § 5 kpa w związku z art.91 ust.5 powołanej ustawy podlega oddaleniu.



kg.

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem stwierdzam
Sekretarz *[Signature]*