



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sławomir Pauter
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz (spr.) Asesor WSA Jarosław Piątek
Protokolant	st.sekr.sąd. Elżbieta Dzieścielewska

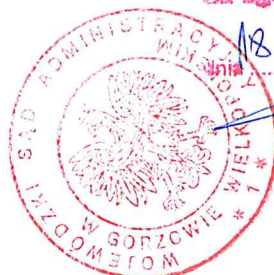
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Sejmiku Województwa Lubuskiego
z dnia 18 lipca 2018 r., nr XLVIII/753/18
w sprawie ustalenia wynagrodzenia Marszałka Województwa Lubuskiego

stwierdza nieważność § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały.



Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(e)
od dnia 18.01.2022

sędzia / asesor



na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

18.12.2018

podpis

Uzasadnienie

1. Uchwałą z dnia 18 lipca 2018 r., nr XLVIII/753/18 Sejmik Województwa Lubuskiego ustalił następujące składniki wynagrodzenia Marszałka Województwa Lubuskiego:

- wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 5.000,00 zł, dodatek funkcyjny w kwocie 2.500,00 zł, dodatek specjalny w wysokości 3.000,00 oraz dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 1.000,00 zł (§ 1 ust. 1),
- dodatek specjalny w wysokości 1.000,00 zł w okresie od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. (§ 1 ust. 2).

Jako podstawy prawne tej uchwały wskazano art. 18 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 ze zm., dalej u.s.w.), art. 10 ust. 2, art. 36 ust. 1-5, art. 37 ust. 3 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260, dalej w skrócie u.p.s.) oraz § 3 pkt 1 oraz § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) wraz z załącznikiem nr 1 tabeli nr I lit. B lp. 5 do tego rozporządzenia.

2. Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. wniósł Wojewoda Lubuski, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 tej uchwały i zarzucając mu istotne naruszenie art. 10 ust. 2 i art. 36 ust. 5 u.p.s. w związku z § 6 w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zdaniem Wojewody przyznanie Marszałkowi Województwa Lubuskiego dodatku specjalnego wskazanego w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały wykracza poza przyznane w art. 18 pkt 15 u.s.w. w zw. z art. 10 ust. 2 u.p.s. uprawnienie do określania wynagrodzenia marszałkowi województwa. Zdaniem organu nadzoru ustawa o pracownikach samorządowych rozróżnia dwa rodzaje dodatków specjalnych. Pierwszym z nich jest dodatek specjalny określony w art. 36 ust. 3 u.p.s., stanowiący obligatoryjny składnik wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa, którego sposób naliczania określony został w § 6 rozporządzenia. Drugim natomiast jest dodatek, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s. Dodatek ten ma charakter fakultatywny, a warunkiem jego przyznania jest zaistnienie

określonych przesłanek, tj. okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Analiza porównawcza treści powyższych przepisów wskazuje, że dodatek specjalny, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s. nie przysługuje marszałkowi województwa oraz pozostałym osobom, o których mowa w art. 36 ust. 3. Przysługuje im bowiem, z tytułu zajmowanego stanowiska i związanych z tym zadań, dodatek specjalny, o charakterze obligatoryjnym, którego sposób naliczania oraz minimalną i maksymalną wysokość określono w § 6 rozporządzenia.

Dodatkowo przyznanie przez dwóch dodatków specjalnych o łącznej wysokości przekraczającej kwotę maksymalną (przy założeniu zastosowania wskazanej w uchwale stawki wynagrodzenia, zasadniczego i dodatku funkcyjnego) stanowi wprost naruszenie § 6 rozporządzenia. Przepis ten określa bowiem minimalną i maksymalną kwotę dodatku specjalnego przysługującego osobom, o których mowa w art. 36 ust.3 u.p.s.

3. W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Lubuskiego wniósł o jej oddalenie podnosząc, że w uzasadnieniu uchwały szczegółowo wskazano przesłanki przyznania tego dodatku specjalnego. Zadania realizowane w okresie od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. stanowiąc będą zwiększenie obowiązków służbowych Marszałka, nie mieszczące się w ramach jego ustawowych obowiązków. Składniki wynagrodzenia, zarówno obligatoryjne jak i fakultatywne przysługujące pracownikowi samorządowemu, w tym marszałkowi województwa, zostały wymienione w art. 36 u.p.s. Ustawa nie różnicuje uprawnień do otrzymania dodatku specjalnego wskazanego w art. 36 ust. 5 u.p.s. wyłącznie dla pracowników zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim na podstawie umowy o pracę. Zaskarżona część uchwały nie narusza także § 6 rozporządzenia dotyczącego wysokości dodatku specjalnego przyznawanego na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.s. – czego potwierdzeniem jest wskazana w załączniku nr 1 tabela 1 pkt 2, gdzie wskazano jako maksymalną kwotę 2.500 zł dodatku funkcyjnego dla prezydenta miasta do 300.000 mieszkańców.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje

4. Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy

administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W myśl art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Kompetencja wojewody jako organu nadzoru do wniesienia skargi na uchwałę sejmiku województwa znajduje podstawę w treści art. 82c ust. 1 u.s.w. W myśl tego przepisu, po upływie terminu wskazanego w art. 82 ust. 1 (tzn. terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie nieważności uchwały w całości lub w części w sytuacji jej sprzeczności z prawem) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu samorządu województwa. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

5. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowiły m.in. przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Stosownie do treści art. 10 ust. 2 tej ustawy czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności – wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa, w drodze uchwały.

W myśl art. 36 ust. 1 u.p.s. pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 u.p.s.). Z kolei w myśl art. 36 ust. 5 u.p.s. pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany

Sygn. akt II SA/Go 772/18

dodatek specjalny. W przepisach ust. 3 oraz ust. 5 art. 36 u.p.s. ustawodawca posłużył się tym samym terminem „dodatek specjalny”.

6. Rozważając istotę sprawy a zarazem sporu należy wskazać, że dotyczy ona wykładni prawa materialnego, a ściślej rzecz biorąc wykładni art. 36 ust. 3 i 5 u.p.s., również w kontekście relacji między tymi przepisami. W tej mierze należy wskazać, że jedną ze standardowych dyrektyw interpretacyjnych stosowanych w toku wykładni tekstów prawnych jest dyrektywa konsekwencji terminologicznej (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 310), określana również jako zakaz wykładni homonimicznej (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 120). Dyrektywa ta, należąca do stosowanych w pierwszej kolejności dyrektyw wykładni językowej, zabrania przyjmować, że w języku prawnym występują wyrażenia wieloznaczne, a więc zakazuje nadawać temu samemu wyrażeniu różne znaczenia w kontekście różnych przepisów. *Ratio legis* tej dyrektywy opiera się na potrzebie zapewnienia „jednolitej wykładni prawa i zachowania jego spójności” (postanowienie SN z 6 września 2000 r., III KKN 337/00, SNKW 2000/9-10/81).

Powyższy pogląd doktryny znajduje potwierdzenie również w obowiązujących przepisach prawa. W myśl bowiem § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Stanowisko to prezentuje również orzecznictwo uznając, że w sytuacji gdy prawodawca chce nadać temu samemu wyrażeniu różne znaczenia, a tym samym odstąpić od zakazu wykładni homonimicznej, to powinien wyraźnie to zaznaczyć w tekście prawnym (por. uchwała TK z 29 stycznia 1992 r., W 14/91, OTK 1992/1/20, uchwała SN z 29 stycznia 2004 r., I KZP 39/03, OSNKW 2004/2/13). Tylko jako wyjątek dopuszcza się odstępstwa od wskazanej reguły jeśli jest to uzasadnione odmiennymi funkcjami takich samych terminów w różnych dziedzinach prawa (por. przykładowo różnice znaczenia terminu „dokument” w prawie karnym i prawie cywilnym, por. uchwała SN z 30 września 2003 r., I KZP 22/03, OSNKW 2003/9-10/75), czy terminu „świadczenie” w prawie podatkowym i prawie cywilnym, por. uchwała 7 sędziów NSA z 16 października 2006 r., II FPS 1/06, ONSAiWSA 2006/6/153)).

O ile jednak odstępstwa te można dostrzec porównując różne akty normatywne lub różne gałęzie bądź działy prawa, o tyle nie sposób uznać, by w jednej ustawie (ustawie o pracownikach samorządowych), w dwóch ustępach tego samego artykułu 36, ustawodawca dopuścił się tak jaskrawego odstępstwa od zasady konsekwencji

terminologicznej i użył zwrotu „dodatek specjalny” w dwóch różnych znaczeniach. W kontekście relacji wewnątrz aktu prawnego wykładnia systemowa przemawia za tym, by uznać przepis art. 36 ust. 3 u.p.s. za *lex specialis* do przepisu art. 36 ust. 5 u.p.s.

7. Rezultaty wykładni językowej i systemowej potwierdza również wykładnia funkcjonalna (wykładnia celowościowa). Przepis art. 36 ust. 3 u.p.s. wskazuje na obligatoryjność przyznania wymienionym w tym przepisie podmiotom (w tym marszałkowi województwa) dodatku specjalnego. Prawo do dodatku specjalnego osoby pełniące funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa mają zatem zagwarantowane ustawowo. Z kolei przepis art. 36 ust. 5 u.p.s. przewiduje możliwość przyznawania pracownikowi samorządowemu w określonej sytuacji dodatkowego składnika wynagrodzenia. W tym przypadku dodatek ma charakter fakultatywny, a jego przesłanką jest zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań pracownikowi samorządowemu.

Omawiane regulacje, choć pod względem legislacyjnym nie dość jednoznaczne, prowadzą się do ustanowienia dwóch rozłącznych podstaw przyznawania tego samego dodatku specjalnego. Ta dyferencjacja jest uzasadniona tym, że pełnienie funkcji wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. z założenia wiąże się z permanentnym wykonywaniem zwiększonego zakresu zadań i obowiązków służbowych. Stąd dodatek ma charakter obligatoryjny.

Z kolei świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., mające charakter fakultatywny, może zostać przyznane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza *stricto* bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może zostać ustalone dla wszystkich kategorii pracowników samorządowych, w tym zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, kierowniczych stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi z wyłączeniem osób wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. W tej mierze podzielić należy oparty na podobnych argumentach pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 października 2018 r., III SA/Gd 725/18, CBOSA).

Uzupełniając i wspierając argumentację zawartą w tym orzeczeniu należy wskazać, że racjonalność przepisu art. 35 ust. 5 u.p.s. oraz jego spójność i niekonkurencyjność wobec przepisu art. 36 ust. 3 u.p.s. zasadza się na tym, że „zwykły” pracownik ma formalnie określony zakres obowiązków służbowych lub zadań i w stosunku do tego zakresu z jakiegoś powodu może nastąpić ich epizodyczne zwiększenie (np. z powodu konieczności zastępowania innego pracownika itp.). Takiej

Sygn. akt II SA/Go 772/18

sytuacji nie da się donieść do funkcji i zakresu obowiązków i zadań osób wymienionych w art. 36 ust. 3 u.p.s, gdyż osoby te, z racji pełnionych funkcji, nie mogą - w ramach tychże funkcji - wykonywać dodatkowych zadań lub formalnie posiadać zwiększonego zakres obowiązków służbowych. Przyjęcie możliwości wystąpienia przesłanek wskazanych w ust. 5 w stosunku do osób wymienionych w art. 36 ust. 3 u.p.s godziłoby w ustawowy zakres kompetencji oraz obowiązków osób będących organami jednostek samorządu terytorialnego i zarazem kierownikami urzędów tych jednostek odpowiadających za funkcjonowanie całej tej struktury.

8. Podzielić należy również pogląd Wojewody, że przyznanie Marszałkowi Województwa Lubuskiego przez Sejmik dwóch dodatków specjalnych może prowadzić do przekroczenia maksymalnej wysokości tego składnika wynagrodzenia, określonej w § 6 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Przepis ten określa minimalną i maksymalną kwotę dodatku specjalnego przysługującego osobom, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.s. (a zatem m.in. marszałkowi województwa). W konsekwencji nie jest możliwe przyznanie osobie pełniącej funkcję marszałka województwa dodatku specjalnego przekraczającego wskazaną w tym przepisie kwotę.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że § 1 ust. 2 uchwały Sejmiku Województwa Lubuskiego został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa materialnego polegającego na błędnej wykładni art. 36 ust. 3 i ust. 5 u.p.s. Istotność naruszenia prawa związana jest tu nie tylko z kwestią wykładni, ale i skutków jakie wynikają z niewłaściwego rozumienia przepisu. W konsekwencji, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., należało stwierdzić nieważność § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały.



na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
18.12.2018
dnia podpis