



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.8.2014.AW

Warszawa, dnia 12 lutego 2014 r.

Rada Gminy w Kowali

Kowala 105 A

26-624 Kowala

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j Dz. U. z 2013 r.poz.594, poz.645 i poz. 1318.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/228/2014 Rady Gminy Kowala z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kowali w przedmiotowej uchwale ustaliła nowe, niższe wynagrodzenie Wójta Gminy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 20 stycznia 2014 roku.

Rada podjęła uchwałę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art.4 ust.1 pkt 1 lit.c, art. 8 ust.2, art.36 ust.1 -3, art. 38 ust.1 ustawy o pracownikach samorządowych, oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie

sprawozdań z jego działalności. Natomiast art. 8 ust.2 o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Z faktu, że wynagrodzenie wójta uchwała rada gminy, nie można jednak wywieść wniosku, że rada gminy ma uprawnienie do dowolnego zmieniania wynagrodzenia, w każdym momencie trwania kadencji wójta.

Z ukształtowanego już orzecznictwa Sądu Najwyższego – począwszy od wyroku SN z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. II PK 330/07 – wynika, że obniżenie wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta) przez radę gminy nie wymaga jego zgody. Z orzecznictwa wynika również, że do stosunków pracy z wyboru, w szczególności do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy, w szczególności art. 42. Dopuszczalna jest zatem zmiana wysokości wynagrodzenia wójta przez radę gminy w okresie trwania jego mandatu. Jednakże zmiana taka winna być uzasadniona, gdyż działania rady gminy powinny być oparte na prawie, a wszelkie działania organów władzy publicznej winny być umotywowane. Jak wynika z wyroku WSA w Warszawie z dnia 18.06.2013 r., II SA/Wa 755/13 *„podanie wyczerpujących motywów podjęcia uchwały w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia wójta ma tym większe znaczenie, iż tego typu rozstrzygnięcie wywiera daleko idące skutki prawne w sferze stosunku pracy, który dodatkowo w tym zakresie jest ukształtowany jednostronnie. Zatem brak uzasadnienia takiej uchwały, bądź posłużenie się jedynie ogólnikowymi stwierdzeniami na poparcie podjętego rozstrzygnięcia, naraża samorządowy organ uchwalodawczy na zarzut arbitralności, podjęcia „decyzji politycznej”, oderwanej od rzeczywistej oceny pracy wójta gminy”*.

W ocenie organu nadzoru działającego w niniejszej sprawie, każda decyzja pracodawcy wobec pracownika dotycząca jego wynagrodzenia, mimo nie stosowania do pracowników samorządowych w tym zakresie art. 42 Kodeksu pracy, winna być rzetelnie uzasadniona, aby pracownik był chroniony przed dowolnością rozstrzygnięć płacowych pracodawcy.

W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały zarzuty wobec wójta (cytowane dosłownie) przedstawiają się następująco:

1. wójt nie wykonuje uchwał Rady Gminy
2. budżet wykonuje w sposób wybiórczy, jedno zadania realizuje, inne z uporem lekceważy

3. wójt kwestionuje i podważa kompetencje i uprawnienia Rady Gminy
4. wnioski i opinie komisji kierowane do Wójta traktuje uznaniowo.
5. pozytywną opinię komisji, Wójt przedstawia na piśmie zainteresowanym mieszkańcom jako brak opinii – co jest rażąco sprzeczne ze stanem faktycznym i jest sytuacją nie do zaakceptowania
6. wójt utrudnia dostęp do informacji oraz dokumentów.
7. wójt ogranicza swobodę wypowiedzi na sesjach radnym, sołtysom oraz mieszkańcom.

Skoro przyjmuje się, że obniżenie wynagrodzenia wójta ma być uzasadnione, to organ nadzoru jest uprawniony, jako badający legalność działania rady, do dokonania oceny uzasadnienia uchwały.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów Rady, skierowanych przeciwko Wójtowi i skutkujących dla niego negatywnie poprzez obniżenie wynagrodzenia, sformułowanych w sposób przytoczony wyżej, należy zważyć, co następuje.

Zarzuty sformułowane są w sposób ogólny i niekonkretny. Organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowej sprawie, mimo, iż do wynagrodzenia wójta nie będą miały zastosowania konkretne przepisy Kodeksu pracy, to jednak poza sporem pozostaje, iż wójt jest pracownikiem, zatem zasady prawa pracy oraz ukształtowane i powszechnie akceptowane poglądy, dotyczące relacji pracownik - pracodawca, mają zastosowanie do niniejszej sytuacji. Jedną z takich podstawowych reguł prawa pracy jest, iż działanie pracodawcy, wywołujące skutki niekorzystne dla pracownika, winno być uzasadnione, a przyczyny działania pracodawcy mają być konkretne i rzeczywiste.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, tj. treści samej uchwały i jej uzasadnienia oraz protokołu z sesji Rady Gminy z dnia 10 stycznia 2014 r. stwierdzić należy, że:

- nie wskazano konkretnie, których uchwał rady wójt nie wykonuje,
- nie wskazano konkretnie, które zadania wynikające z budżetu gminy wójt lekceważy,
- nie wskazano konkretnie, w jaki sposób wójt utrudnia dostęp do informacji czy dokumentów,
- nie wykazano, na czym polega uznaniowość w przypadku wniosków komisji,

Posługiwanie się pozostałymi argumentami dotyczącymi przebiegu sesji rady gminy, czy kwestionowania lub też podważania kompetencji i uprawnień rady gminy, może jedynie świadczyć o nieprawidłowej pracy samej rady gminy. Trudno bowiem przyjąć do wiadomości

np. zarzut o ograniczaniu przez wójta swobody wypowiedzi na sesjach Rady, skoro Wójt nie prowadzi obrad Rady Gminy.

Oceniając działanie Rady w przedmiotowej sprawie organ nadzoru wziął pod uwagę również to, że rada gminy podejmując uchwałę nie powołuje się na ustalenia Komisji Rewizyjnej w sprawie nie realizowania zadań budżetowych czy innych zadań przez wójta. A przecież właśnie Komisja Rewizyjna jest uprawniona do kontroli pracy wójta.

Ponadto należy zauważyć, że Rada gminy nie skorzystała nigdy ze środka prawnego jej przynależnego, a mianowicie z możliwości wydania uchwały stanowiącej o kierunkach działania wójta. Oczywiście, taka uchwała nie może zawierać poleceń załatwienia konkretnej sprawy, jednak może być instrumentem kształtującym działania organu wykonawczego.

Należy zatem wskazać, że użyte przez radę gminy argumenty na obniżenie wynagrodzenia wójta nie są skonkretyzowane, zatem nie mogą być uznane za uzasadniające i przekonywujące. Brak skonkretyzowania powoduje, że niemożliwa jest ocena prawdziwości zarzutów i nie sposób ocenić motywów, jakimi kierowała się Rada, obniżając wójtowi wynagrodzenie. Jak wynika z protokołu sesji, wójt odniósł się do wszystkich zarzutów, natomiast reakcja i wypowiedź wnioskodawcy uchwały, tj. przewodniczącego rady gminy była bardzo lakoniczna. Zatem obniżka wynagrodzenia wójta nosi znamiona dowolności i arbitralności.

Ze względu na powyższe uchwała winna być wyeliminowana z obrotu prawnego, zatem należało stwierdzić jej nieważność.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZKI
Jacek Kozłowski