



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.12.2014.AW

Warszawa, dnia 24 marca 2014 r.

Rada Gminy w Wolanowie

ul. Radomska 20

26-625 Wolanów

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 XL/220/14 Rady Gminy Wolanów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie wynagrodzenia Wójta Gminy Wolanów.

Uzasadnienie

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 lutego 2014 roku.

W niniejszej sprawie organ nadzoru przeprowadził z urzędu postępowanie wyjaśniające, oparte o dokumenty, tj. uchwałę i jej uzasadnienie, protokół z sesji Rady oraz wyjaśnienia złożone przez Wójta Gminy.

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 ustawy 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 wójta w każdym momencie trwania jego kadencji.

Poglądy w tej kwestii są ustalone. Z orzecznictwa sądów, w tym Sądu Najwyższego, 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 podstawie prawa, a wszelkie działania organów władzy publicznej winny być umotywowane. Jak wynika z wyroku WSA w Warszawie z dnia 18.06.2013 r., sygn. 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”*.

Zatem obniżenie wynagrodzenia wójta może być uznane za nienaruszające prawa jedynie w sytuacji, gdy rada wykaże w sposób wyczerpujący, posługując się obiektywną argumentacją, że jej decyzja nie jest oderwana od rzeczywistej oceny pracy wójta.

W tym kontekście należy dokonać oceny argumentacji Rady w niniejszej sprawie.

Wyartykułowany na wstępie uzasadnienia uchwały zarzut „wysokiego stopnia arogancji, ignorancji” oraz przejawiania „ewidentnych oznak lekceważenia” ma charakter subiektywny. Podobny charakter ma konstatacja Rady, iż „wójt powinien być wzorem menedżera i zachowywać wysoką kulturę w stosunku do osób o odmiennych poglądach”. W ocenie organu nadzoru przytoczone sformułowania nie mogą uzasadniać decyzji skutkującej negatywnie na prawa pracownika – przede wszystkim ze względu na brak związku pomiędzy opisanymi cechami pracownika a jego obowiązkami. Zadaniem wójta gminy jest wykonywanie zadań wskazanych prawem i to zadanie może być oceniane jedynie za pomocą obiektywnych kryteriów. Ów „wzorzec menedżera” jest instytucją nieznaną prawu pracy.

Do pozostałych zarzutów należy odnieść się następująco.

W przypadku: wzrostu nakładów na administrację, niewystarczającego pozyskania środków na inwestycje infrastrukturalne oraz niewykorzystania dostępnych możliwości w ramach funduszy unijnych i krajowych, wzrostu zadłużenia Gminy w okresie ostatnich trzech lat, braku kontroli nad realizacją projektów unijnych, częstego reorganizowania struktury pracy w urzędzie gminy i jednostkach podległych nie przynoszącego wymiernych efektów – organ nadzoru stwierdza, że sformułowania te nie są poparte analizą, z której wynikałoby, iż np. fakt wzrostu wydatków na administrację należy obiektywnie ocenić jako nieuzasadniony. Podobnie należy ocenić pozostałe wymienione elementy uzasadnienia: są to sformułowania niewyczerpujące, nie pozwalające na dokonanie oceny ich zasadności.

Co do: dużych wydatków na „promocję osoby wójta a nie Gminy poprzez audycje radiowe, życzenia świąteczne, artykuły w prasie”, co zdaniem Rady stanowi „jedynie pretekst do promocji osoby Wójta” – ponownie należy stwierdzić, że argumentacja ta ma charakter subiektywny, zatem nie może być uznana za wystarczającą.

Zarzut „dbałości o interes prywatny kosztem budżetu Gminy poprzez budowę 14 prywatnych mostków przejazdowych na drodze gminnej” jest jedynym skonkretyzowanym w uzasadnieniu. Organ nadzoru nie odmawia Radzie prawa do dokonywania oceny celowości i rzetelności działania organu wykonawczego, jednakże, jak wynika z dyskusji na sesji, zarzut ten nie został jednoznacznie wykazany.

Ponadto wskazać należy, że znaczna część zarzutów kierowanych pod adresem Wójta dotyczy realizacji budżetu Gminy, który to budżet był – jak wynika z protokołu obrad Rady – często jednogłośnie akceptowany, w zakresie konkretnych wydatków, przez Radę.

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.

W sytuacji prawnej stworzonej zapisami ustawy o samorządzie gminnym nie wolno również zapominać, że jakakolwiek ocena wójta jako pracownika musi odbywać się w kontekście obowiązującego stanu prawnego, który określa pozycję wójta: mimo uprawnień Rady w zakresie funkcji pracodawcy, wójt gminy nie jest pracownikiem Rady, a jego mandat pochodzi nie z wyboru tejże Rady, a z powszechnego wyboru. Wójt jest organem gminy oraz organem administracji, a swe zadania określone prawem wykonuje na własną odpowiedzialność. W takim stanie prawa wszelka ingerencja organu wykonawczego w prawa pracownicze wójta gminy ma z zasady charakter wyjątkowy i wymaga dla swej legalności spełnienia wskazanych wyżej kryteriów.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, tj. treści samej uchwały i jej uzasadnienia oraz protokołu z sesji Rady Gminy z dnia 18 lutego 2014 r. stwierdzić należy, że przedstawione zarzuty sprowadzają się do subiektywnej oceny wójta. 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. Zdaniem organu nadzoru, w sprawie o wyjątkowym charakterze, a taką jest sprawa dotycząca obniżenia wynagrodzenia organu wykonawczego gminy, ocena Komisji Rewizyjnej, z mocy prawa upoważnionej do kontroli działań wójta i ich oceny, powinna mieć kluczowe znaczenie.

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.

Na koniec należy wskazać, że przedmiotowa uchwała została podjęta ośmioma głosami „za”, przy sześciu głosach „przeciw” i jednym głosem wstrzymującym się. Oczywiście, oznacza to, iż uchwała została przyjęta wymaganą większością głosów, nie sposób jednak pominąć okoliczności, że Rada w przedmiotowej sprawie była podzielona w opiniach, czego dowodzi również dyskusja radnych, utrwalona w protokole obrad. Taka okoliczność sama w sobie nie przekreśla legalności działania Rady, musi być jednak wzięta pod uwagę w sytuacji

uchwalenia aktu z przewagą jedynie jednego głosu, ze względu na szczególny i wyjątkowy charakter rozstrzygnięcia Rady.

Należy zatem wskazać, że użyte przez radę gminy argumenty na obniżenie wynagrodzenia wójta nie są skonkretyzowane, zatem nie mogą być uznane za uzasadniające i przekonujące. Brak skonkretyzowania powoduje, że niemożliwa jest ocena prawdziwości zarzutów. Zatem obniżenie 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 MAZOWIECKI
SĄD ADMINISTRACYJNY
Jacek Kozłowski