

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa,  22 stycznia 2020 r.

WNP-I.4131.242.2019.AJS

**Rada Gminy Iłów**

**ul. Płocka 2**

**96-520 Iłów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Iłów Nr 100/XIX/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. *w sprawie: ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Iłów.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Gminy Iłów podjęła uchwałę Nr 100/XIX/2019   
*w sprawie: ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Iłów.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 30 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 8, art. 36 ust. 1-3, art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), zwanej dalej „u.p.s.”, oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych   
(Dz. U. z 2018 r. poz. 936, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Pismem z dnia 8 stycznia 2020 r. zawiadomiono Radę Gminy Iłów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 100/XIX/2019.

W § 1 uchwały Nr 100/XIX/2019 Rada Gminy określiła wynagrodzenie Wójta Gminy, ustalając: wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 3.400 zł, dodatek funkcyjny w wysokości 100 zł, dodatek specjalny w wysokości 20 % łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. 700 zł i dodatek za wysługę lat 20% wynagrodzenia zasadniczego tj. 680 zł (łącznie 4880 zł).

Jednocześnie w § 2 tej uchwały Rada Gminy przyjęła, że zmiana dotychczasowego wynagrodzenia następuje z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia, ze skutkiem   
na koniec miesiąca kalendarzowego, z uwzględnieniem w okresie wypowiedzenia zasad wynagrodzenia określonych uchwałą Nr 17/III/2018 Rady Gminy Iłów z dnia 19 grudnia 2018 r.   
*w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Iłów*. Zgodnie z § 1 uchwały Nr 17/III/2018 wynagrodzenie Wójta Gminy obejmowało: wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 4.500 zł, dodatek funkcyjny w wysokości 1900 zł, dodatek specjalny w wysokości 40 % łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. 2560 zł i dodatek za wysługę lat 20% wynagrodzenia zasadniczego tj. 900 zł (łącznie 9860 zł).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr 100/XIX/2019 jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Natomiast stosownie do treści art. 8 u.p.s. pracodawcą wójta jest urząd gminy, zaś 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.

W myśl art. 36 ust. 1 u.p.s. wynagrodzenie ma być stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. W świetle art. 36 ust. 2 u.p.s. wójtowi, jako pracownikowi samorządowemu, przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne. Wynagrodzenie   
wójta obejmuje również dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 u.p.s.), przy czym stosownie do   
§ 6 rozporządzenia dodatek specjalny przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20%   
i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Wójtowi może zostać także przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 up.s.). Na wynagrodzenie wójta składają   
się zatem świadczenia obligatoryjne (wynagrodzenie zasadnicze, tzw. dodatek stażowy oraz dodatek specjalny) określone w przepisach u.p.s. oraz rozporządzenia oraz świadczenia fakultatywne (dodatek funkcyjny), których przyznanie na podstawie przepisów ustawy leży w kompetencji rady gminy. W art. 37 ust. 3 u.p.s. przyjęto nadto, że wynagrodzenie wójta nie może przekroczyć   
w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288).

Na tle tak ukształtowanego porządku prawnego zasadniczą kwestią, jaka pojawia   
się w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie, czy w ramach kompetencji rady gminy do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta, mieści się także możliwość podjęcia uchwały, w której wynagrodzenie takie zostanie ustalone w wysokości niższej, niż przewidywała to poprzednio obowiązująca uchwała w przedmiocie wynagrodzenia wójta.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się jednoznaczny pogląd, zgodnie z którym skoro do rady gminy należy ustalanie wysokości wynagrodzenia pracownikowi samorządowemu, to do niej należy również jej zmiana. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 czerwca 2001 r. sygn. akt I PKN 488/00 wskazał, że pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swobodnego ustalania wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych ustawą i wykonawczymi przepisami rozporządzenia. Organem uprawnionym do oceny jakości pracy świadczonej na stanowisku z wyboru jest organ stanowiący gminy. Rada gminy jest zatem uprawniona do oceny jakości pracy świadczonej przez wójta. Z kolei art. 18. ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje uprawnienie w znaczeniu materialnoprawnym do kształtowania wynagrodzenia. Zmiana (obniżenie) wynagrodzenia może   
być dokonana przez organ stanowiący gminy jednostronnym władczym oświadczeniem woli właśnie na podstawie tego przepisu. Konsekwencją całościowej regulacji art. 18. ust. 2 pkt 2 ustawy   
o samorządzie gminnym jest tym samym panująca w doktrynie i orzecznictwie zgoda, że do stosunku pracy na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności regulujące wypowiedzenie warunków pracy i płacy.

Jednocześnie przyjmuje się, iż uchwała obniżająca wynagrodzenie nie pozostaje poza kontrolą sądu i oceną w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r. sygn. akt II PK 30/08 oraz z dnia 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt   
III PK 33/17). Tym samym kontrola sądu powszechnego uchwały w sprawie wynagrodzenia ograniczona jest tylko do funkcji gwarancyjnej przepisów płacowych, a więc do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów,   
w rozpatrywanym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych oraz wysokości wynagrodzeń wynikających z rozporządzenia oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu. Natomiast nadzór prawny nie ma na celu ochrony praw pracownika, które są przedmiotem ochrony w postępowaniu przed sądem pracy,   
lecz ma na celu ochronę interesów państwa i zapewnienie legalności działania organów samorządu terytorialnego. Kompetencja nadzorcza wojewody znajduje swoje umocowanie bezpośrednio   
w art. 171 Konstytucji RP, zaś zakres, tryb i formy nadzoru nad działalnością gminną wynikają bezpośrednio z regulacji ustawy o samorządzie gminnym. Zakres nadzoru był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt   
P 9/02), który jednoznacznie stwierdził*: „Skoro ustawodawca nie przewidział żadnego ograniczenia zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez wojewodę, w szczególności nie określił tego zakresu ani w sposób pozytywny ("nadzorowi wojewody podlegają uchwały (...)", ani też negatywny ("nie podlegają nadzorowi wojewody uchwały (...)"), to w zgodzie z zaskarżonym przepisem   
– art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej - wojewoda po dokonaniu analizy sprawy może w ciągu 30 dni od doręczenia orzec o nieważności każdej uchwały, którą uzna za sprzeczną z prawem. Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego.”*.

Skoro uchwała rady gminy w przedmiocie obniżenia wysokości wynagrodzenia wójta poddana została nadzorowi prawnemu, to aby taki nadzór był w ogóle możliwy, a nie iluzoryczny, uchwała winna zawierać uzasadnienie, pozwalające na ocenę zgodności z prawem (analogicznie wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 755/13 w odniesieniu   
do uprawnień sądu administracyjnego).

Uchwała rady gminy w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia organu wykonawczego gminy powinna zawierać uzasadnienie, a to z tego względu, że wymóg działania na podstawie prawa,   
w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Wymóg motywowania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Działanie organu władzy publicznej mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli   
i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem.

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 kształtowany jednostronnie. Zatem brak uzasadnienia takiej uchwały, bądź posłużenie się jedynie ogólnymi stwierdzeniami na poparcie podjętego rozstrzygnięcia, naraża samorządowy organ uchwałodawczy na zarzut arbitralności, podjęcia decyzji oderwanej od oceny pracy wójta gminy.

W niniejszej sprawie kwestionowana uchwała wymogu prawidłowego, wyczerpującego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia nie spełnia. Argumentem przywołanym w uzasadnieniu uchwały stało się jedynie stwierdzenie: *„Powodem obniżenia wynagrodzenia Wójta jest brak współpracy z większością rady. Podejmowanie decyzji budżetowych bez uzgodnienia z Radą.   
Do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji kierowane są skargi na Wójta, które są uznawane przez komisję za zasadne.”*.

Nie wskazano natomiast: na czym polega brak współpracy z Radą jako organem kolegialnym, jakie są obszary nieobjęte współpracą i z czego wynika wymóg określonej współpracy, bowiem użyto lakonicznego sformułowania o braku współpracy „z większością Rady”.

Nie wskazano także, czego dotyczyły decyzje budżetowe i czy wymóg ich uzgodnienia z Radą wynikał z przepisów prawa. Ponadto należy wskazać, że na treść art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego wójtowi przysługuje wyłączne prawo: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy emitowania papierów wartościowych, a także dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, dysponowania rezerwami budżetu gminy oraz blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą. Podkreślenia wymaga, iż wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wójtowi.   
W tym kontekście brak wskazania w uzasadnieniu do uchwały, jakie decyzje budżetowe zostały podjęte bez uzgodnienia z Radą uniemożliwia ocenę prawną, w szczególności w kontekście prawnego wymogu poczynienia takich uzgodnień.

Nie podano, w jakich obszarach działalności skargi na Wójta są uznawane za zasadne, jaka jest ich ilość i z czego wynika ich zasadność. Nadto w 2019 r. Rada Gminy podjęła 3 uchwały   
w sprawie rozpatrzenia skarg na wójta - które wpłynęły do organu nadzoru prawnego - przy czym   
2 skargi zostały uznane za zasadne, zaś w jednej sprawie Rada uznała się za organ niewłaściwy.   
W tych okolicznościach faktycznych trudno mówić o tym, że ilość skarg uznanych za zasadne determinuje ocenę organu wykonawczego, skutkującą obniżeniem wynagrodzenia.

Powyżej wskazane niedostatki w uzasadnieniu uchwały w praktyce powodują wymykanie   
się spod kontroli nadzorczej motywów, którymi kierowała się Rada Gminy obniżając wynagrodzenie. Przedmiotowa uchwała nosi zatem znamiona arbitralności i dowolności, przez co w istocie uniemożliwia kontrolę legalności. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy w przedmiocie obniżenia wynagrodzenia wójta jest bowiem elementem jawności działania władzy publicznej   
i zalicza się do standardów demokratycznego państwa prawnego. Chodzi tu nie tylko o szczegółowe przywołanie w uzasadnieniu motywów podjęcia uchwały, umożliwiające analizę toku rozumowania rady gminy, ale także o odpowiednie udokumentowanie uchwały, które stwarzałoby możliwość oceny zaistnienia faktycznych podstaw jej podjęcia i zasadności obniżenia wynagrodzenia wójta. Pozorność i lakoniczność uzasadnienia pozostaje w sprzeczności także z zasadami wyrażonymi   
w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Iłów Nr 100/XIX/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. *w sprawie: ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Iłów* jest konieczne   
i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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