



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 stycznia 2025 r.

WP-P.4131.11.2024

Rada Gminy Siemiatkowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V.28.2024 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie *ustalenia wynagrodzenia Ewy Naguszewskiej – Wójta Gminy Siemiatkowo.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Siemiatkowo w przedmiotowej uchwale ustaliła nowe, niższe wynagrodzenie Wójta Gminy. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572) – dalej: *u.s.g.*, art. 8 ust. 2 i art. 37 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2022 r., poz. 530) oraz § 6 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. *w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* (Dz. U. 2021 r., poz. 1960, z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 grudnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.* 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 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1135) – dalej: *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.* pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie 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 Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2024 r., poz. 1638) – dalej: *rozporządzenie*, dodatek specjalny przysługuje w kwocie wynoszącej 30% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Wójtowi może zostać także przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 *u.p.s.*). W art. 37 ust. 3 *u.p.s.* przyjęto nadto, że wynagrodzenie wójta nie może przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności 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.

Na tle tak ukształtowanego porządku prawnego, zasadniczą kwestią, wymagającą rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, jest to, 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 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 *u.s.g.* 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r. sygn. akt I PKN 488/00).

Konsekwencją całościowej regulacji art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.* jest więc 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. 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 (por. 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).

Zakres nadzoru był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, 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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02)

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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 755/13, orzeczenia.nsa.gov.pl).

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 nie spełnia wymogu prawidłowego, wyczerpującego uzasadnienia motywów jej podjęcia. Argumentem przywołanym w uzasadnieniu uchwały stało się jedynie stwierdzenie: „Mając na uwadze dotychczasową pracę Wójta Gminy jak i stan finansów Gminy Siemiątkowo, radni podjęli decyzję w drodze głosowania o ustaleniu uchwalonego poziomu wynagrodzenia”. Nie wskazano natomiast, które dokładnie aspekty pracy wójta zostały wzięte pod uwagę oraz jak obniżenie wynagrodzenia Wójta wpłynie na stan finansów gminy.

Z uwagi na lakoniczne uzasadnienie uchwały organ nadzoru wystąpił do Wiceprzewodniczącego Rady Gminy z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia. Z wyjaśnień przekazanych pismem z dnia 17 grudnia 2024 r. wynika, że sytuacja finansowa gminy to „składowa wielu poprzednich lat”. Dodatkowo Wiceprzewodniczący wskazał, że powodem obniżenia wynagrodzenia było: „nieinformowanie Radnych Gminy o bieżącej sytuacji finansowej Gminy Siemiątkowo. Niestety ale w ocenie Rady niedopuszczalne jest, aby radni o sytuacji i problemach jakie posiada nasza gmina dowiadywali się ze środków masowego przekazu. tj. radia, telewizji i gazet. W mediach Pani Wójt przekazywała, że sytuacja finansowa jest bardzo zła, ujawniała swoje plany, a rada gminy o nich nie wiedziała. Obecnie

wg. informacji uzyskanych od Pani Wójt, szuka ona oszczędności wszędzie gdzie to możliwe, aby poprawić sytuację finansową gminy. Więc radni mają nadzieję, że nawet niewielkie oszczędności w postaci mniejszego wynagrodzenia dla Wójt, będą znaczące dla budżetu”.

Z kolei Wójt Gminy w swoich wyjaśnieniach, przekazanych organowi nadzoru pismem z dnia 18 grudnia 2024 r., wskazał: „Nie jest prawdą, że Radni o sytuacji gminy dowiedzieli się ze środków masowego przekazu, a nie z sesji Rady Gminy. Od pierwszej sesji informowałam na bieżąco, jak trudna jest sytuacja Gminy – o jej zadłużeniu, problemach i bieżącej sytuacji (...). Poza tym organizowałam i zapraszałam na spotkania radnych poza sesjami, część radnych ignorowała te zaproszenia ponieważ były to spotkania bezpłatne. Zapraszałam również Radnych do Urzędu Gminy, prawie nikt nie przychodził, Są również instrumenty takie jak dostęp do informacji publicznej, z których Radni praktycznie nie korzystają (...). Sytuacja finansowa Gminy w momencie wyborów nie była jasna. Wiedzieliśmy, że Gmina może mieć problemy. Nie było jednak informacji o prawie trzech milionach nie zapłaconych, a wymagalnych zobowiązań (...)”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia są rozbieżne, przez co uniemożliwiają prawidłowe odtworzenie motywów podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zwracając się o wyjaśnienia do Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Siemiątkowo, organ nadzoru zapytał m. in. czy grupa radnych, która wystąpiła z wnioskiem o obniżenie wynagrodzenia Wójta, przeanalizowała w jaki sposób obniżenie wynagrodzenia Wójta wpłynie na poprawę sytuacji finansowej gminy, jednakże takiej odpowiedzi nie uzyskał. Ponadto, ani w uzasadnieniu do uchwały, ani w wyjaśnieniach przekazanych organowi nadzoru, nie wskazano, czego dotyczyły sprawy budżetowe, o których Radni nie wiedzieli.

W tym miejscu zwrócić uwagę należy na fakt, że obowiązkiem Radnych jest dołożenie należytej staranności, aby poznać sytuację finansową gminy. Podejmowanie przez Wójta większości decyzji budżetowych i wymóg ich uzgodnienia z Radą wynika z przepisów prawa. Należy wskazać chociażby na treść art. 60 ust. 2 *u.s.g.*, z którego wynika, że wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań, mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, czy też emitowania papierów wartościowych w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

Organ nadzoru nie podważa w żadnym zakresie trudnej sytuacji finansowej gminy, jednakże tak ogólne uzasadnienie nie jest wystarczające dla uznania uchwały za zgodną z prawem, tym bardziej, że kształtuje ona jednostronnie w części treść stosunku pracy tj. wynagrodzenie.

Ponadto w uzasadnieniu do uchwały Nr V.28.2024 wskazano, że powodem obniżenia wynagrodzenia była dotychczasowa praca Wójta. Zabrakło omówienia, które jej aspekty wpłynęły na taką decyzję Rady. W wyjaśnieniach Wiceprzewodniczący wskazał m. in. na coraz większe niezadowolenie mieszkańców. Jednakże, od początku kadencji obecnych organów gminy, organ nadzoru nie odnotował żadnych uchwał, w których Rada rozpatrywałaby skargi na organ wykonawczy.

Powyżej wskazane niedostatki w uzasadnieniu uchwały w praktyce powodują wymykanie się spod kontroli nadzorczej motywów, którymi kierowała się Rada Gminy obniżając wynagrodzenie Wójtowi. 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 Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa, że w § 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła „Traci moc uchwała nr II.7.2024 Rady Gminy Siemiątkowo z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Ewy Naguszewskiej – Wójta Gminy Siemiątkowo”, zaś w § 4: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2024 r.”

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia w życie uchwały. Z tak sformułowanego przepisu wyczytać można dwie dyspozycje – pierwszą, według której uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, a więc 26 listopada 2024 r., i drugą – według której uchwała obowiązuje od 1 grudnia 2024 r.

Stwierdzić należy, że ww. przepis uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. zasady praworządności, wynikającej z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa, wynikających z § 45 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, z późn. zm.) – dalej *ZTP*.

„Wejście w życie” i „moc obowiązująca” to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie

to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie (wyrok z dnia 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98). Takie samo stanowisko zajął NSA wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie* (wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 2713/21)

Podnieść należy, iż § 45 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, wskazuje, jakie brzmienie można nadać przepisowi o wejściu w życie. Zgodnie z przyjętym orzecnictwem sądów przepis ten ma charakter wyczerpujący, tzn., że *przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12). W ocenie organu nadzoru kwestionowany przepis § 4 uchwały nie spełnia wymogu określonego w zasadach techniki prawodawczej.

Ponadto w § 1 badanej uchwały Rada, ustalając należne miesięczne wynagrodzenie brutto dla Wójta, popełniła błędy rachunkowe. Stałe składniki wynagrodzenia, tj. wynagrodzenie zasadnicze i dodatek funkcyjny zostały ustalone w granicach zgodnych z przepisami *rozporządzenia*. Kwota dodatku specjalnego również został obliczona prawidłowo. Jednakże kwota dodatku za wieloletnią pracę, stanowiąca iloczyn wynagrodzenia zasadniczego i stawki procentowej zależnej od liczby przepracowanych lat (w tym przypadku 6%) zawiera błędy rachunkowe tj. $8200 \times 6\% = 492$ zł, natomiast w uchwale zaniżono tę kwotę do 343,20 zł. Wskazany błąd rachunkowy wpływa również na błędne wyliczenie całej kwoty wynagrodzenia przysługującej Wójtowi. Wpisano 14 579, 20 zł, a powinno być 14 428 zł.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała kształtuje jeden z istotnych elementów stosunku pracy, jakim jest wynagrodzenie, omówione wyżej błędy rachunkowe popełnione w uchwale, wpływające na kwotę wynagrodzenia, należy uznać za niedopuszczalne. Niniejsza uchwała została wprowadzona do porządku obrad na wniosek grupy Radnych. Porządek obrad został zmieniony bezwzględną większością głosów, zatem prawidłowo. Jednakże wyżej

wskazane błędy rachunkowe świadczyć mogą o pośpiechu i nierzetelnym przygotowaniu do procedowania uchwały.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa: Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V.28.2024 Rady Gminy Siemiątkowo z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Ewy Naguszewskiej – Wójta Gminy Siemiątkowo podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co obligowało Wojewodę Mazowieckiego do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w trybie nadzorczym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, w całości.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/