

UCHWAŁA NR RG-XXXIII/384/21
RADY GMINY NOWINY

z dnia 22 lutego 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Nowiny

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w związku z art. 229 pkt 3, art. 237 § 1, § 3 oraz art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) oraz § 4 i § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1332), Rada Gminy Nowiny, po zapoznaniu się z wynikami badania skargi przeprowadzonego przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Nowiny, uchwala co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi Pana Łukasza Grynia, Pani Zofii Duchniak, Pana Marcina Wojcieszńskiego, Pana Andrzeja Kasperka i Pani Małgorzaty Wójtowicz, dostarczonej w dniu 20 listopada 2020 r. na Wójta Gminy Nowiny, postanawia się uznać skargę za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Nowiny, z jednoczesnym upoważnieniem do zawiadomienia skarżących o treści niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem o treści art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Gminy

Zbigniew Pyk

Uzasadnienie

Do Rady Gminy Sitkówka-Nowiny (obecnie Rada Gminy Nowiny) w dniu 20 listopada 2020 r. wpłynęła skarga na Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny (obecnie Wójta Gminy Nowiny), w sprawie pobierania wynagrodzenia w zawyżonej wysokości. Zgodnie z § 106b Statutu Gminy Nowiny, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przeprowadza postępowanie wyjaśniające w związku ze złożoną skargą. W związku ze śmiercią radnego gminy - Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji - skład Komisji zmniejszył się do dwóch osób i tym samym brak było możliwości przeprowadzenia w/w czynności (§ 106c ust.1 Statutu Gminy Nowiny) w ustawowym terminie. W związku z powyższym w dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Gminy Sitkówka-Nowiny podjęła uchwałę Nr RG-XXXI/357/20, przedłużając termin załatwienia przedmiotowej skargi do dnia 26 lutego 2021 r.

W dniu 25 stycznia 2021 r. Rada Gminy podjęła uchwałę Nr RG-XXXII/369/21 uzupełniając skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Następnie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na swoim posiedzeniu w dniu 2 lutego 2021 r. przeprowadziła szczegółowe postępowanie wyjaśniające, mające na celu rozpatrzenie przedmiotowej skargi. W wyniku badania skargi ustalono co następuje.

W dniach od 2 grudnia 2019 r. do 13 marca 2020 r. w Urzędzie Gminy Sitkówka-Nowiny (obecnie Urządzie Gminy Nowiny) inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadzili kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Sitkówka-Nowiny. Jednym z zagadnień objętych badaniem w ramach tej kontroli było wynagrodzenie Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny, w szczególności zaś, po podjęciu przez Radę Gminy Sitkówka-Nowiny uchwały Nr RG-XLV/553/18 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny Pana Sebastiana Nowackiewicza.

W wyniku ww. czynności kontrolnych wydane zostało przez RIO następujące zalecenie pokontrolne:

„Podjąć zgodne z prawem działania mające na celu dokonanie zwrotu do budżetu wynagrodzenia Wójta wypłaconego w zawyżonych kwotach za okres 12.07 – 31.10.2018 r. mając na uwadze postanowienia uchwały Nr RG-XLV/553/18 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2018 r. zmieniające wynagrodzenie Wójta zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.”.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji badając przedmiot skargi ustaliła, iż wynagrodzenie Wójta Gminy wypłacone zostało w wysokości określonej w ww. uchwale, ale po upływie okresu wypowiedzenia, który wynosił trzy miesiące, z uwagi na fakt zatrudnienia Wójta Gminy przez okres powyżej trzech lat. Obliczenia okresu wypowiedzenia dokonano tym samym zgodnie z zasadami

wynikającymi z Kodeksu pracy.

W świetle powyższych okoliczności, wydanie zalecenia w przytoczonym brzmieniu, dla niekwestionowanego stanu faktycznego sprawy stanowiło w ocenie Komisji wynik dokonania błędnej i dowolnej oceny w zakresie obowiązującego stanu prawnego.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.), pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Zgodnie z art. 5 powołanego aktu prawnego, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami.

Prawo pracy, jako prawo minimum, wyznacza granice ochrony pracowników, które nie mogą być przesuwane decyzjami pracodawcy, tworząc sytuację prawną która jest dla pracowników mniej korzystna. Stanowi o tym bardzo wyraźnie i jednoznacznie art. 18 Kodeksu pracy, zgodnie z którym postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Postanowienia umów i aktów, mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy.

Powyższe jednoznacznie przesądza, iż dla zmniejszenia wynagrodzenia, jako de facto wypowiedzenia warunków płacy, a więc decyzji dla pracownika niekorzystnej, konieczne jest zachowanie odpowiednich, gwarantowanych przez Kodeks pracy okresów wypowiedzenia. Przedmiotowe zagadnienie stało się tematem jednoznacznych rozstrzygnięć sądów powszechnych.

Jednym z nich jest Wyrok Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z dnia 15 maja 2019 r., wydany w sprawie Sygn. akt VII P 158/19.

Spór dotyczył stanu prawnego dotyczącego konieczności zachowania okresu uprzedzenia wójta o zmianie jego wynagrodzenia. Sąd stwierdza w uzasadnieniu, iż stosunek pracy wójta nawiązywany jest na podstawie wyboru. Kodeks pracy nie przewiduje jednakże kompleksowej regulacji w tym zakresie, jak również nie przewiduje odpowiedniego stosowania do nich przepisów dotyczących umów o pracę. Wobec czego, dodatkowe normy zawarte są w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) jak również ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). Jak zauważa Sąd, uprawnienie Rady Gminy do jednostronnej zmiany, w tym obniżenia, wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie jest kwestionowane i nie budzi zastrzeżeń, tym bardziej, iż pogląd ten jest powszechnie przyjęty w orzecznictwie. Nadto przyjmuje się, 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 k.p. (wyrok SN z dnia 9 października 2006 r., II PK 27/06, OSNP 2007/23-24/344, wyrok SN z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003/10/242, wyrok SN z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003/22/541, wyrok NSA z dnia 24 września 1997 r., II SA 941/97, Lex nr 31401, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2004 r., OSK 873/04, Lex nr 164507, wyrok SA w Lublinie z dnia 2 listopada 2016 r., III APa 14/16, Lex nr 2166574). Jednakże w ocenie Sądu powyższe dotyczy wyłącznie kwestii wyrażenia zgody pracownika (wójta) na zmianę jego wynagrodzenia, co wynika z charakteru zatrudnienia. Odmowa przyjęcia przez pracownika zaproponowanych mu w wypowiedzeniu zmieniającym nowych warunków wynagrodzenia prowadziaby w myśl art. 42 § 3 k.p. do rozwiązania stosunku pracy. Tymczasem stosunek pracy z wyboru nie może zostać rozwiązany w trakcie trwania mandatu, co wynika z art. 73 § 2 k.p., a odmowa przyjęcia przez wójta nowych warunków wynagrodzenia nie stanowi w świetle prawa przesłanki do wygaśnięcia mandatu.

Podstawowe wątpliwości budziła natomiast zdaniem sądu okoliczność obniżenia wynagrodzenia wójta bez zachowania okresu wypowiedzenia. Wynagrodzenie zostało obniżone „z dnia na dzień”, bowiem zostało ono obniżone uchwałą Rady Gminy z dnia 12 lipca 2018 r. ze skutkiem od dnia podjęcia uchwały. Problem ten był zasygnalizowany w uzasadnieniach wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2004 r. (OSK 873/04, LEX nr 164507) oraz Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r. (I PKN 488/00, OSNP 2003/10/242). Systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 k.p.) prowadzi jednak do wniosku, że zasadą jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. W zależności do źródła uprawnienia płacowego jest to realizowane różnymi metodami. W przypadku, gdy uprawnienie płacowe pracownika wynika z aktów prawnych powszechnie obowiązujących, to rolę taką spełniają odpowiednie przepisy przejściowe ustanawiające ich *vacatio legis*. Jeżeli natomiast źródłem uprawnienia płacowego jest układ zbiorowy pracy (regulamin wynagradzania) lub umowa o pracę, to konieczne jest dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, a więc zachowanie okresu wypowiedzenia dla wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia. Przyjęcie istnienia takiej zasady można odczytać w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy czym charakterystyczne jest, że odnosi się jej stosowanie do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 k.p.

W uchwale z dnia 8 kwietnia 1998 r. (III ZP 5/98, OSNAPiUS 1998/22/647), Sąd Najwyższy przyjął, że wynagrodzenie mianowanego nauczyciela, zawyżone w stosunku do przepisów płacowych nie podlega zmianie

w trybie art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, lecz wymaga uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. Wykluczając stosowanie do nauczycieli mianowanych art. 42 k.p., Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały stwierdził, że art. 42 § 2 k.p. trzeba wobec nauczycieli mianowanych stosować „odpowiednio”, a skoro brakuje do tego ustawowego upoważnienia, to w grę wchodzi jedynie zastosowanie powołanego przepisu w drodze analogii. Wynika stąd, że zawyżone wynagrodzenie za pracę mianowanego nauczyciela jest w braku jego zgody dostosowywane do wysokości zgodnej z przepisami płacowymi przez uprzedzenie ze strony pracodawcy z zachowaniem okresów równych ogólnym okresom wypowiedzenia. Analogicznie dla stosunku pracy z wyboru – nie można stosować wprost art. 42 k.p., a jest w nim dopuszczalne jednostronne obniżenie przez pracodawcę wynagrodzenia pracownika, to może to nastąpić tylko z zachowaniem okresu uprzedzenia równego okresowi wypowiedzenia. Wypowiedzenie zmieniające jest czynnością prawną złożoną, nie ma więc przeszkód, aby w drodze analogii w takiej sytuacji stosować ten przepis, ale wyłącznie w zakresie ustanawiającym zachowanie okresu wypowiedzenia, co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika (patrz: uzasadnienie wyroku SN z dnia 9 października 2006 r., II PK 27/06, OSNP 2007/23-24/344).

Zdaniem Komisji należy zauważyć, iż wskazanie okresu wypowiedzenia w treści samej uchwały Nr RG-XLV/553/18 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2018 r. rozwiewało by wszelkie wątpliwości i nie powodowało konieczności odwoływania się do przepisów ogólnych prawa pracy. W tym zakresie redakcja uchwały była niezupełna, co jednak nie stanowiło wady mogącej powodować jej uchylenie w trybie nadzoru. Zawarte w treści tej uchwały sformułowanie, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, wywołało ten skutek, że z tym dniem pracownik, którym jest Wójt Gminy zaznajomił się z faktem wypowiedzenia mu przewidzianych uchwałą warunków płacy, a następnie rozpoczął swój bieg okresu wypowiedzenia. Okres ten rozpoczął się dnia 1 sierpnia 2018 roku, a zakończył 31 października 2018 roku, tj. zgodnie z mającymi odpowiednie zastosowanie przepisami Kodeksu pracy

W świetle powyższego Komisja uznaje, iż zalecenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w omówionym wyżej stanie prawnym stanowi wynik odmiennej oceny tego stanu. Należy zwrócić również uwagę, iż rodzi to dodatkowe konsekwencje. Od strony formalnej zalecenie jest zredagowane w sposób powodujący obiektywny brak możliwości jego wykorzystania, co jest zresztą pochodną opisanej wyżej jego wadliwości merytorycznej. Zalecenie brzmi bowiem:

„Podjąć zgodne z prawem działania mające na celu dokonanie zwrotu do budżetu wynagrodzenia (...)”.

Zalecenie nie wskazuje jakie to działania i który z organów gminy czy też pracowników Urzędu Gminy Sitkówka-Nowiny (obecnie Urzędu Gminy Nowiny)

miałby je podjąć. Wewnętrzne analizy prawne niestety nie pozwoliły na uzyskanie w tym zakresie odpowiedzi i rozwianie zachodzących wątpliwości. Podnieść należy, iż zalecenie skierowane jest formalnie do Wójta Gminy jako adresata korespondencji kierującego Urzędem Gminy, natomiast Wójt Gminy nie jest swoim własnym pracodawcą. Niesprecyzowanie podmiotu uprawnionego do realizacji sformułowanego zalecenia i brak wskazania konkretnych instytucji prawnych, które wymagają zastosowania, powoduje iż sformułowane zalecenie staje się bezprzedmiotowe.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że:

1. Wynagrodzenie Wójta Gminy wypłacone zostało zgodnie z postanowieniami uchwały Nr RG-XLV/553/18 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2018 r. tj. w przewidzianej w tej uchwale wysokości, po upływie okresu wypowiedzenia wynikającego z ogólnych przepisów prawa pracy przez odpowiednie ich zastosowanie do pracownika z wyboru, którym Wójt Gminy niewątpliwie jest.

2. Wójt Gminy Nowiny, jako organ gminy nie jest adresatem wykonawczym wydanego w tym zakresie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach zalecenia, co powoduje iż zarzut nie zastosowania się do niego jest bezprzedmiotowy. W treści samego zalecenia Izba nie wskazuje jakie to działania należy podjąć jako zgodne z prawem i który z organów gminy czy też pracowników Urzędu Gminy miałby to uczynić. Izba nie podaje regulacji prawnych, które mają tu zastosowanie i wynikających z nich procedur, trybu i osób mających je stosować.

3. Komisja stwierdza, iż RIO w Kielcach nie nakazuje w sformułowanym wniosku aby Wójt Gminy Sebastian Nowackiewicz dokonał zwrotu wynagrodzenia, co powoduje, iż zarzut „łamania prawa” przez niezastosowanie się do tego wniosku jest bezprzedmiotowy.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji mając na uwadze powyższe wnosi o uznanie skargi za bezzasadną.

Mając zatem na względzie dokonane przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji ustalenia, biorąc pod uwagę stan faktyczny, przytoczone przepisy, przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Przewodniczący Rady Gminy

Zbigniew Pyk