

**Uchwała NR XLII/242/18
Rady Gminy Ciechanów
z dnia 28 września 2018r r.**

w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) uchwała się, co następuje:

§ 1.

1. Postanawia się zatwierdzić czynność wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 sierpnia 2018r roku nr WNP-O.4131.16.2018 stwierdzające nieważność § 2 uchwały Nr XXXIX/323/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 30 lipca 2018r w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie, w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018r.

2. Upoważnia się Wójta Gminy Ciechanów do reprezentowania skarżącego przed sądami administracyjnymi i ustanawiania pełnomocnika procesowego.

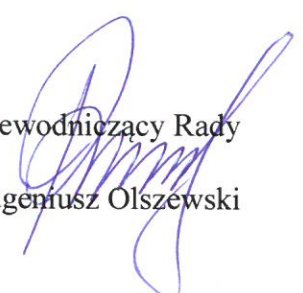
3. Skarga z dnia 25 września 2018r.stanowi Załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


Przewodniczący Rady
Eugeniusz Olszewski

**UZASADNIENIE do uchwały Nr XLII/242/18 Rady Gminy Ciechanów
z dnia 28 września 2018 r. w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Mazowieckiego**

W dniu 30 lipca 2018r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr XXXIX/232/18 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Ciechanów.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminu.

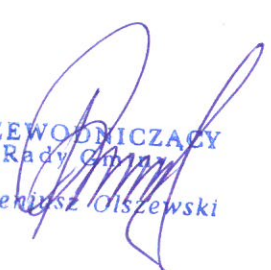
Pismem z dnia 3 sierpnia 2018r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/232/18. Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Ciechanów określając wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny. Zastrzeżenia Wojewody Mazowieckiego budził zapis § 2 uchwały dotyczący wejścia jej w życie z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, z dniem 1 listopada 2018r. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższa uchwała jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym, w szczególności w zakresie określonego w § 2 tej uchwały terminu jej wejścia w życie.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 sierpnia 2018r. WNP-O.4131.16.2018 Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność § 2 uchwały Nr XXXIX/232/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 30 lipca 2018r. W sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018r.

Art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej „u.s.g.”) stanowi, iż do

złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, zaś według zdania drugiego tego przepisu podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.s.g. rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. W sytuacji, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy uchwały rady gminy, skargę na to rozstrzygnięcie wnosi gmina, na podstawie uchwały rady nakazującej wniesienie skargi (art. 98 ust. 3 u.s.g.). Należy podnieść, że uchwała rady dotycząca zaskarżenia, o której mowa w art. 98 ust. 3 u.s.g., może być podjęta albo jako uchwała w sprawie skierowania skargi do sądu administracyjnego i następnie wykonana przez upoważniony do tego organ lub osobę albo jako uchwała zatwierdzająca już wniesioną przez wójta skargę na akt nadzoru (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 czerwca 2011 r., sygn. I SA/Go 435/11, LEX nr 1084406). Rozpoznając skargę gminy na akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały rady, sąd bada zgodność z prawem samej uchwały oraz zgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2017 r., sygn. II SA/Po 774/17, LEX nr 2434135).

Z uwagi na to, że argumentacja organu nadzoru wskazana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego jest błędna, zasadnym było wniesienie skargi do sądu administracyjnego.


PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy
Eugeniusz Olszewski

**Załącznik do uchwały Nr XLII/242/19
Rady Gminy Ciechanów
z dnia 28 września 2018r.
w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Mazowieckiego**

Ciechanów 25.09. 2018r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa**

za pośrednictwem

**Wojewody Mazowieckiego
pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa**

**Skarżący: Gmina Ciechanów
ul. Fabryczna 8
06-400 Ciechanów**

**Skarżony Organ: Wojewoda Mazowiecki
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa**

Skarga

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 sierpnia 2018 rok nr WPN-O.4131.16.2018 (data wpływu 27 sierpnia 2018r.) stwierdzające nieważność § 2 uchwały Nr XXXIX/232/18 Rady Gminy Ciechanów w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie, w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018r.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) Rada Gminy w Ciechanowie wnosi skargę na rozstrzygnięcie Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 sierpnia 2018r roku nr WNP-O.4131.16.2018 stwierdzające nieważność § 2 uchwały Nr XXXIX/323/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 30

lipca 2018r w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie, w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018r.

Skarżący w/w rozstrzygnięciu nadzorcemu Wojewody Mazowieckiego zarzuca naruszenie art.18 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 43 ust.1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 42 ustawy Kodeks pracy, poprzez błędne uznanie, iż brak jest podstaw do zmiany wysokości wynagrodzenia wójta z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia, jak również naruszenie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym poprzez niewłaściwe ich zastosowanie polegające na błędnym uznaniu, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Ciechanów w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia jest sprzeczna z prawem.

Wskazując na powyższe uchybienie, Rada Gminy Ciechanów w myśl art. 148 p.p.s.a. wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz obciążenie Wojewody Mazowieckiego kosztami postępowania w sprawie, w tym ewentualnymi kosztami zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

W dniu 30 lipca 2018r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr XXXIX/232/18 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Ciechanów.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminu.

Pismem z dnia 3 sierpnia 2018r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/232/18. Rada Gminy ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Ciechanów określając wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny. Zastrzeżeniem Wojewody Mazowieckiego budził zapis § 2 uchwały dotyczący wejścia jej w życie z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego, z dniem 1 listopada 2018r. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższa uchwała jest sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym, w szczególności w zakresie określonego w § 2 tej uchwały terminu jej wejścia w życie.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 sierpnia 2018r. WNP-O.4131.16.2018 Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność § 2 uchwały Nr XXXIX/232/18 Rady Gminy Ciechanów z dnia 30 lipca 2018r. W sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, w zakresie w jakim przewiduje zachowanie trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego i wejścia w życie uchwały z dniem 1 listopada 2018r.

Z uzasadnienia Rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, iż Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru nad działalnością gminną, rozwiązanie przyjęte w § 2 uchwały przyjął za sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Przyjęcie rozwiązania określonego w § 2 uchwały oznaczałoby obowiązywanie do końca października 2018r. unormowań uchwały rady Gminy Ciechanów Nr I/7/14 z dnia 28 listopada 2014r. w sprawie zatrudnienia i ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy Ciechanów, co oznaczałoby, że do dnia 31 października 2018r. Wynagrodzenie Wójta Gminy Ciechanów pozostawałoby w sprzeczności z rozporządzeniem, które jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto prezentowane zostało stanowisko, że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru (w

tym wójta gminy) nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy, w tym art. 42. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, Rada Gminy Ciechanów nie miała podstaw do ustalenia wejścia w życie uchwały z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia zmieniającego z dniem 1 listopada 2018r.

W ocenie skarżącego stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Gminy Ciechanów w zakresie § 2 nie narusza prawa.

Skarżący stoi na stanowisku, że uchwała rady gminy, która ustala dla wójta nowe, niższe wynagrodzenie nie może wejść w życie z dniem podjęcia, gdyż niezbędne jest określenie zgodnie z przepisami kodeksu pracy, właściwego okresu wypowiedzenia. Analizę, przedmiotowej uchwały należy zacząć od wskazania, iż wójt jako pracownik samorządowy, zatrudniony jest w urzędzie gminy na podstawie wyboru. Przepisy prawa pracy określające status pracowników samorządowych określone zostały w ustawie o pracownikach samorządowych. Art. 43 tejże ustawy w ustępie 1 wskazuje jednak, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy. Przy ocenie legalności uchwały należy brać pod rozwagę przepisy obu ustaw. Nie ulega wątpliwości, że do kompetencji rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójtowi, wynika to bowiem wprost z art. 18 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W kompetencji tej mieści się zarówno uprawnienie do określenia tego wynagrodzenia na początku kadencji, jak i zmiana jego wysokości w trakcie jej trwania. Możliwa jest zatem jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia i zarówno orzecznictwo jak i doktryna pozostaje jednolite w tym zakresie. Zdaniem skarżącego niedopuszczalne jest dokonywanie tego rodzaju zmian tj. poprzez obniżenie wysokości wynagrodzenia, bez zachowania stosownego okresu wypowiedzenia. W przepisach ustawy o pracownikach samorządowych brak jest przepisów regulujących zagadnienie dotyczące wypowiedzania warunków pracy i płacy. Niewątpliwym w obecnym stanie prawnym pozostaje także fakt, iż przepisy ustawy Kodeks pracy, a konkretnie art. 42, również nie mogą być stosowane wprost w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie wyboru. Podstawowym argumentem uzasadniającym wykluczenie stosowania przepisów regulujących procedurę wypowiedzania warunków pracy i płacy w Kodeksie pracy jest szczególny rodzaj stosunku, jakim jest stosunek pracy z wyboru. W przypadku bowiem nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy nie jest możliwe rozwiązanie stosunku pracy. Niedopuszczalność stosowania art. 42 kodeksu pracy jest w związku z tym uzasadniona w zakresie, w jakim wymagana jest zgoda pracownika na zmianę warunków pracy lub płacy. Stanowi to logiczną konsekwencję przyznania radzie gminy kompetencji do jednostronnej zmiany wysokości wynagrodzenia wójtowi. Brak wyraźnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii wypowiedzania warunków pracy i płacy, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, nie zwalnia jednak z obowiązku poszanowania podstawowych zasad prawa pracy, które obowiązują bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2006r. (sygn. Akt II PK 27/06) podkreślił, że systemowa analiza przepisów prawa pracy prowadzi do wniosku, że zasadą prawa pracy jest konieczność zachowania odpowiedniego okresu między wprowadzeniem dopuszczalnej zmiany warunków płacy na niekorzyść pracownika, a skutkiem w postaci obniżenia wynagrodzenia. Wskazał ponadto, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego charakterystyczne jest stosowanie powyższej zasady w odniesieniu do sytuacji, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 Kodeksu pracy. W uzasadnieniu tego wyroku, Sąd Najwyższy podkreślił, że skoro do stosunku pracy z wyboru nie można stosować wprost art. 42 Kodeksu pracy, a jest w nim dopuszczalna jednostronna zmiana wysokości wynagrodzenia na niekorzyść pracownika samorządowego, to może to nastąpić tylko i wyłącznie z zachowaniem okresu uprzedzenia, równego okresowi wypowiedzenia.

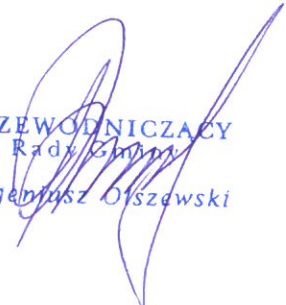
W orzecznictwie dominuje obecnie stanowisko o potrzebie przyjęcia okresu wypowiedzenia zmiany warunków wynagradzania już na etapie określania treści uchwały (wyroki: WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2013r. Sygn. Akt II SA/Wa 775/13, publ. Legalis nr 695653, NSA z 20 stycznia

2006r. Sygn. Akt II OSK424/05, WSA w Gdańsku z 19 lutego 2004r. Sygn. Akt II SA/Gd 1171/01). Podobne stanowisko wyrażone zostało w orzecznictwie administracyjnym (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 11 lipca 2017r, sygn. Akt NR NK-N.41.31.23.8.2017). Zasadnym jest zatem stwierdzenia, iż Rada Gminy Ciechanów podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Ciechanów z zachowaniem stosownego okresu wypowiedzenia nie naruszyła prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe zasadnym jest wniesienie przez Gminę Ciechanów skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego.

Załączniki:

1. odpis skargi
2. dowód uiszczenia opłaty od skargi


PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy
Eugeniusz Olszewski