



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

URZĄD MIASTA I GMINY
11-520 RYŃ, UL. PASTERSKA 1

01.12.2017

DATA W PŁACENIU

mpf. 01.12.2017

8

wysłano: e-mail
do Przewodniczącego Rady

01.12.2017

8

Olsztyn, 29 listopada 2017 r.

PN.4131. 333 .2017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), **stwierdzam nieważność uchwały nr XXXVII/273/17 Rady Miejskiej w Ryńie z dnia 25 października 2017 r. w sprawie wynagrodzenia Burmistrza Miasta i Gminy Ryń.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ryńie powołując się na art.18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), art. 4 pkt 1 lit. c, art. 8 ust. 2, art. 36 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016r. poz. 902 z późn. zm.), § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 z późn. zm.), ustaliła z dniem 1 listopada 2017r. Burmistrzowi Miasta i Gminy Ryń – Józefowi Karpińskiemu – wynagrodzenie miesięczne w wysokości: wynagrodzenie zasadnicze w wysokości – 5900 zł (słownie: pięć tysięcy dziewięćset zł), dodatek funkcyjny w wysokości – 1750 zł (słownie: jeden tysiąc siedemset pięćdziesiąt zł), dodatek stażowy w wysokości – 20 % wynagrodzenia zasadniczego – 1180 zł (słownie: jeden tysiąc sto osiemdziesiąt zł), dodatek specjalny – 20 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego – 1530 zł (słownie: jeden tysiąc pięćset trzydzieści zł). Cytowanymi przepisami § 1 przedmiotowej uchwały, Rada zmieniła miesięczne wynagrodzenie Wójta, ustalając nowe stawki dodatku funkcyjnego oraz dodatku specjalnego. W § 4 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała nr XXXVII/273/17 w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl 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. Z cytowanego przepisu nie wynika natomiast niczym nieskrępowane uprawnienie do zmiany tego wynagrodzenia. Oznacza to, że organ stanowiący

gminy nie może czynić tego dowolnie, a zmiana wysokości wynagrodzenia może nastąpić wyłącznie w granicach ściśle określonych przepisami prawa.

Dokonując oceny treści uchwały nr XXXVII/273/17 należy wskazać, że orzecznictwie i doktrynie wielokrotnie wyrażane było stanowisko, iż art. 42 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.), nie ma zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru (patrz np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt I PKN 488/00, OSNAPiUS Nr 10/2003, poz. 242; z dnia 23 listopada 2001 r., sygn. akt I PKN 699/00, OSNAPiUS Nr 22/2003, poz. 541; z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt II PK 27/06 OSNP Nr 23-24/2007, poz. 344; z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II PK 330/07; czy wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 24 września 1997 r., II SA 941/97, niepubl.; z dnia 19 lutego 2004 r., I SA/Gd 1171/01, niepubl.; z dnia 9 listopada 2004 r., OSK 873/04).

Zdaniem organu nadzoru nie oznacza to jednak, że w oparciu o przepis art. 42 kodeksu pracy, stosowany w drodze analogii, nie należałoby regulować wejścia w życie przedmiotowej uchwały, gdyż prezentowany powyżej, pogląd ewoluował.

Judykatura, w innych wyrokach, formułowała bowiem tezę o konieczności zastosowania w analogicznych przypadkach swoistego „okresu wypowiedzenia”. Przykładem zmiany wskazanej na wstępie linii orzeczniczej może być chociażby uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2004 r., sygn. akt OSK 873/04, czy wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r., sygn. akt I PKN 488/00.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 października 2006 r., II PK 27/06, sygn. akt OSNP 2007/23-24/344, OSP 2008/7-8/83, jednoznacznie wskazał, że systemowa analiza przepisów prawa pracy (w rozumieniu art. 9 kodeksu 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. W innym orzeczeniu, wypowiadając się w przedmiocie wynagrodzenia mianowanego nauczyciela, Sąd Najwyższy podkreślił, że zasada ta (dotycząca okresu wypowiedzenia) jest stosowana także w sytuacjach, w których nie jest możliwe dokonanie wypowiedzenia zmieniającego na podstawie art. 42 kodeksu pracy np. (tak: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1998 r. III ZP 5/98, OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 647).

Podsumowując, należy więc stwierdzić, że w zakresie określenia momentu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, winien mieć zastosowanie, w drodze analogii, art. 42 kodeksu pracy, ale wyłącznie odnośnie zachowania okresu wypowiedzenia, czyli co do wywołania skutku w postaci obniżenia wynagrodzenia pracownika.

W ocenie organu nadzoru, niezgodne z obowiązującym prawem określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu normatywnego i przesądza o konieczności wyeliminowania go z obrotu prawnego.

Na marginesie dodać ponadto trzeba, że nadzór pod względem legalności uchwały w przedmiocie obniżenia wysokości wynagrodzenia wójta, polega także na weryfikacji możliwości jej podjęcia. Tym samym, uchwała w tym przedmiocie musi zawierać uzasadnienie, z którego wynikają motywy jakimi kierowała się rada

przy obniżeniu wynagrodzenia organu wykonawczego. Uzasadnienie tego typu uchwały powinno być wyczerpujące i sformułowane w sposób precyzyjny. Nie wystarczy jedynie wskazanie lakonicznych motywów obniżenia wynagrodzenia wójta, których rzeczywistego istnienia i prawdziwości nie sposób zweryfikować. Chodzi więc nie tylko o szczegółowe przywołanie powodów podjęcia uchwały w taki sposób, aby możliwe było przeanalizowanie toku rozumowania rady gminy, które doprowadziło do podjęcia uchwały o obniżeniu wójtowi wynagrodzenia, ale również odpowiednie udokumentowanie tego rodzaju uchwały, które dawałoby możliwość weryfikacji zaistnienia rzeczywistych (obiektywnych) podstaw oraz możliwość oceny zasadności obniżenia wójtowi wynagrodzenia (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 10 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 498/13).

Z uzasadnienia przedmiotowej uchwały wynika, że Burmistrz Miasta i Gminy w tej kadencji Rady kilkakrotnie wprowadził nieświadomie lub celowo radnych w błąd, co miało istotne znaczenie dla rozpoznania sprawy i obniżenia wynagrodzenie Burmistrza Miasta i Gminy Ryn.

Wyjaśniając przesłanki podjętych działań, Rada wskazała: „... na sesjach Rady Miejskiej w Rynie w dniach 28 października 2015r. oraz 18 grudnia 2015 r. Burmistrz Józef Karpiński, wobec wpływu do Urzędu Miasta i Gminy w Rynie petycji podpisanej przez kilkuset mieszkańców miasta Ryn dotyczącej budowy nowego domu przedpogrzebowego (kostnicy) na cmentarzu komunalnym w Rynie przedstawił Radzie nieprawdziwe stanowisko, iż budowa tego typu obiektu nie jest zadaniem własnym Gminy, a nawet gdyby to zadanie zostało wpisane do budżetu Gminy, to nie zostałaby ten budżet zatwierdzony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie. W ustawie o samorządzie gminnym określono jednoznacznie, iż w szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. cmentarzy gminnych, a z oficjalnego stanowiska RIO w Olsztynie wynikało, iż jest to właściwie obowiązkiem Gminy i uzależnione jest jedynie od możliwości finansowych i woli budowy takiego obiektu.

W piśmie skierowanym do osób popierających budowę kaplicy przy cmentarzu w Rynie z dnia 27 kwietnia 2016 r. Burmistrz Józef Karpiński podał nieprawdę twierdząc, iż na terenie cmentarza komunalnego w Rynie nie może powstać dom przedpogrzebowy (kostnica), gdyż nie ma na to zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie. W piśmie z 30 czerwca 2016 r. Wojewódzkiego Urzędu Ochrony zabytków w Olsztynie, Delegatura w Ełku zostało podane, iż cyt. „tutejszy organ konserwatorski nie odmówił budowy kostnicy na przedmiotowym cmentarzu, ale odmówił uzgodnień przedstawionych warunków zabudowy ...”.

Na sesji Rady Miejskiej w Rynie w dniu 27 kwietnia 2016 r. Burmistrz Józef Karpiński poinformował Radę, iż na Placu Wolności nie można posadzić w kwiatów w miejscach, gdzie rosły drzewa, bo pod ziemią pozostały karpy drzew, dodając, iż przedstawiciel zarządcy drogi obiecał, że zostaną zakupione donice i ustawione w tych miejscach.

Na posiedzeniu komisji rewizyjnej w dniu 5 kwietnia 2017 r. Burmistrz Józef Karpiński na zapytanie radnego dotyczące ustawienia kasetonów z kwiatami na

Placu Wolności w Rynie, podał nieprawdę twierdząc, iż nie można ich tam postawić, bo nie wyraził na to zgody zarządca drogi krajowej nr 59, czyli Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Olsztynie. GDDKiA w piśmie skierowanym do Burmistrza Miasta i Gminy Ryn z dnia 1 marca 2017 r. stwierdziła, iż nie ma pieniędzy na zakup kasetonów na zieleni, w związku z tym zleci ułożenie płyt i kostki kamiennej.

W tej kadencji do Rady Miejskiej w Rynie wpłynęło kilka skarg na Burmistrza Miasta i Gminy w Rynie. Dwie z tych skarg zostały uznane przez Radę Miejską za zasadne. Świadczą one dobitnie o braku nadzoru nad pracownikami Urzędu Miasta i Gminy w Rynie ze strony Pana Burmistrza. Całokształt działań prowadzonych przez Burmistrza Miasta i Gminy Ryn Pana Józefa Karpińskiego pokazał, że nie pełni on należycie sprawowanej funkcji”.

W dniu 6 listopada 2017 r. do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wpłynął wniosek Burmistrza Rynu o unieważnienie przedmiotowej uchwały. W załączeniu do wniosku dołączono: pismo mieszkańców z prośbą o budowę kaplicy z kompletem dokumentów, uchwałę Nr 25/2223/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2011 r., dokumentację z postępowania o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji celu publicznego oraz skargi na działalność Burmistrza, które wpłynęły w bieżącej kadencji.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru w dniu 17 listopada 2017 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały nr XXXVII/273/17 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 25 października 2017 r. w sprawie wynagrodzenia Burmistrza Miasta i Gminy Ryn i zażądał przedłożenia:

- wyciągu z protokołu z sesji Rady Miejskiej w Rynie z dnia 28 października 2015 r. i dnia 18 grudnia 2015 r. w części dotyczącej budowy nowego domu pogrzebowego (kostnicy) na cmentarzu komunalnym w Rynie;
- pisma Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Olsztynie, delegatura w Ełku z dnia 30 czerwca 2016 r. skierowanego do Burmistrza Miasta i Gminy Ryn;
- pisma Burmistrza Miasta i Gminy Ryn z dnia 27 kwietnia 2016 r. skierowanego do osób popierających budowę kaplicy na cmentarzu komunalnym w Rynie;
- wyciągu z protokołu z sesji Rady Miejskiej w Rynie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w części dotyczącej możliwości posadzenia kwiatów na Placu Wolności;
- wyciągu z protokołu z posiedzenia komisji rewizyjnej Rady Miejskiej w Rynie z dnia 5 kwietnia 2015 r. w części dotyczącej ustawienia kasetonów z kwiatami na Placu Wolności w Rynie;
- pisma GDDKiA z dnia 1 marca 2017 r. skierowanego do Burmistrza Miasta i Gminy Ryn.

Po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego stwierdzić trzeba, że uzasadnienie przedmiotowej uchwały w przeważającej części nie spełnia wymogów prawa. Postawione zarzuty są zbyt zdawkowo umotywowane, a opisany, będąc postawą rozstrzygnięcia Rady, stan faktyczny zawiera „skrótły myślowe”, które nie pozwalają w pełni na poznanie procesu wnioskowania organu stanowiącego oraz nie odzwierciedla w pełni zaistniałych zdarzeń.

Wbrew treści uzasadnienia uchwały, petycja skierowana do Burmistrza Miasta i Gminy Ryn nie dotyczyła budowy domu pogrzebowego lub kostnicy – jej przedmiotem była budowa

nowej kaplicy na cmentarzu komunalnym w Rynie. I to ta petycja była przedmiotem dyskusji na sesji w dniu 28 października 2015 r. i dniu 18 grudnia 2015 r. Z przedstawionych protokołów wynika również, że w czasie sesji Rady Miejskiej w Rynie w dniu 18 grudnia 2015 r. Burmistrz wskazał, zresztą słusznie, że budowa nowej kaplicy na cmentarzu komunalnym w Rynie (to zagadnienie było przedmiotem petycji), nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy.

Rada, podnosząc wpływ na obniżenie wynagrodzenia Burmistrza, uznanych za zasadne skarg na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Ryn (dotyczyły one: złego stanu drogi oraz braku odpowiedzi na pismo zarzucające zły stan drogi), nie wyjaśniła w jakim zakresie świadczą one dobitnie o braku nadzoru nad pracownikami Urzędu, nie określono w czym miałyby się przejawiać ów niedostatek nadzoru.

Konkludując, na koniec należy podkreślić, że uchwała nr XXXVII/273/17, nie zawiera należytego, wyczerpującego i wszechstronnego uzasadnienia. W ocenie organu nadzoru, jest ono zbyt ogólne. Przedstawione przesłanki, argumentujące obniżenie wynagrodzenia odnoszące się do wypowiedzi Burmistrza Rynu, z uwagi na niejednoznaczność i lakoniczność treści protokołów ze wskazanych w uzasadnieniu sesji i posiedzeń (wynika z nich, że pewne pojęcia są używane zamiennie; są uogólnieniami), nie poddają się kontroli i nadzorowi, a tym samym noszą znamiona arbitralności, co skutkuje uznaniem ich za niezgodne z prawem.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego



Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie,
2. Burmistrz Rynu.