

Załącznik do uchwały Nr XXVII/56/2012

Rady Miasta Żagań

z dnia 31 sierpnia 2012 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wlkp.**

Skarżący:

1. Dariusz Kudła, zam. Żagań, ul. Staszica 26
2. Stanisław Dziura, zam. Żagań, ul. Polna 3
3. Cyprian Maszlong, zam. Żagań, ul. Dworcowa 14/5
4. Krystyna Hucał, zam. Żagań, ul. Oś. XXX-lecia 2/4
5. Andrzej Łukasiewicz, zam. Żagań, ul. Staszica 19
6. Zdzisław Opala, zam. Żagań, ul. Sienkiewicza 1

Strona przeciwna: Rada Miasta Żagań, Pl. Słowiński 17,
Żagań

Odpowiedź na skargę

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Rada miasta Żagań przekazuję wraz z niniejszą odpowiedzią, skargę wniesioną przez Państwa Radnych: Dariusza Kudłę, Stanisława Dziurę, Cypriana Maszlonga, Krystynę Hucał, Andrzeja Łukasiewicza oraz Zdzisława Opalę na uchwałę Nr XXII/27/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającą uchwałę

Nr II/6/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy i ustalenia wynagrodzenia Burmistrza,
z wnioskiem o:

- oddalenie skargi,
- zasądzenie od skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 2 maja 2012 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr XXII/27/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającą uchwałę Nr II/6/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy i ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Miasta Żagań oraz uchwałę Nr XXII/28/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającą uchwałę Nr II/7/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r w sprawie przyznania dodatku specjalnego Burmistrzowi Miasta Żagań.

Projekty uchwał przedstawione Państwu Radnym zawierały w sposób zwyczajowo przyjęty uzasadnienie następującej treści:

Niniejsze uchwały wywołane zostały faktem powołania przez Burmistrza Miasta Żagań w dniu 3 kwietnia 2012 roku zastępcy Pana Jerzego Bielawskiego. Powołanie zastępcy spowodowało zmniejszenie zakresu obowiązków spoczywających do tej pory na osobie Burmistrza. Przypomnijmy, że fakt dodatkowej zmiany uposażenia burmistrzowskiego był w głównej mierze argumentowany prowadzeniem spraw miasta przez Burmistrza samodzielnie, bez ponoszenia kosztów dodatkowego etatu przez budżet miasta.

Dotychczasowe wynagrodzenie Burmistrza wynosiło: 12 360 zł brutto, na co składało się 6 000 zł wynagrodzenia zasadniczego (stawka maksymalna), 2 100 zł dodatku funkcyjnego (stawka maksymalna), 3 240 zł dodatku specjalnego (stawka maksymalna) oraz dodatek stażowy w wysokości 1 020 zł.

Zmiany wynagrodzenie zaproponowane przez wnioskujących dotyczą zmniejszenie dodatku funkcyjnego o 50 % oraz dodatku specjalnego z 40 % do 20 %, wynagrodzenie zasadnicze pozostawia się bez zmian w stawce maksymalnej.

Po zmianie wynagrodzenie będzie wynosić: 6 000 zł wynagrodzenia zasadniczego (stawka maksymalna), 1 050 zł dodatku funkcyjnego (50 % stawki dotychczasowej), 1 410 zł dodatku specjalnego (stawka 20 %) oraz dodatek stażowy w wysokości 1 020 zł (bez zmian).

Uchwały zostały przez Radę Miasta Żagań przyjęte w skutek, czego w dniu 14 maja 2012 r. grupa Radnych reprezentujących Klub Radnych „Nasze Miasto” Państwo Radni: Dariusz Kudła, Stanisław Dziura, Cyprian Maszlong, Krystyna Hucal, Andrzej Łukasiewicz oraz Zdzisław Opala wezwała Radę Miasta Żagań do usunięcia naruszenia prawa stwierdzając, że ich zdaniem podjęcie przez Radę Miasta Żagań w dniu 2 maja 2012 r. uchwał, które wywołały zmniejszenie Burmistrzowi Miasta Żagań dodatku funkcyjnego oraz specjalnego, rażąco naruszyło prawo. Jednocześnie w/w wnieśli o uchylenie uchwał w tej sprawie tj.: uchwały Nr XXII/27/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę Nr II/6/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy i ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Miasta Żagań oraz uchwały Nr XXII/28/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę Nr II/7/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania dodatku specjalnego Burmistrzowi Miasta Żagań. Poddając uchwały zmniejszające dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny krytyce Państwo Radni wskazali, że ich zdaniem podjęte uchwały rażąco naruszają prawo, a w szczególności przepisy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 78 § 1 kodeksu pracy. Dodatkowo wnieśli zarzuty działań natury czysto politycznej związanych z niechęcią części radnych do Burmistrza Miasta Żagań argumentując, że powyższe przesłanki były jedynym powodem decyzji Rady Miasta Żagań.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miasta Żagań przedłożył projekt uchwały, w której uzasadnieniu wskazał, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym mówi o wyłącznej kompetencji Rady Gminy (Miasta) do ustalenia wynagrodzenia wójta (burmistrza), utrzymując, że argument podniesiony przez Państwa Radnych jest całkowicie chybiony, ponieważ to właśnie

na mocy tego przepisu prawa Rada może zmienić wynagrodzenie Burmistrza w trakcie trwania kadencji.

Natomiast art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych informuje, że Burmistrzowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji. Wskazał fakt braku enumeratywnego wskazania przez ustawodawcę kwalifikacji, jakie powinien posiadać organ wykonawczy samorządu terytorialnego w Polsce. W skutek, czego nie ma możliwości dokonania porównania i wartościowania wysokości wynagrodzenia na tej podstawie. Ustawodawca przewidział jedynie minimalne i maksymalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, a w omawianym przypadku Burmistrzowi pozostawiono maksymalną stawkę wynagrodzenia 6000 zł.

W przypadku art. 78 § 1 kodeksu pracy przytoczonego, jako naruszonego przez podjęte uchwały w myśl, którego pracownikowi przysługuje wynagrodzenie odpowiadające rodzajowi wykonywanej pracy, wymaganym kwalifikacjom oraz uwzględniające ilość i jakość świadczonej pracy, nie można mówić o trafności użycia przepisu w omawianej sprawie. Bowiem z orzeczeń SN i NSA wynika, że do stosunków pracy z wyboru, w szczególności do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru (taki stosunek jest nawiązany z Burmistrzem), nie stosuje się przepisów kodeksu pracy, w szczególności art. 42. Przepis ten wprost odnosi się jedynie do umownych stosunków pracy, a w związku z tym, że przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie wyboru (art. 73 – 75 k.p.) nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę, nie jest możliwe zastosowanie konstrukcji wypowiedzenia zmieniającego do stosunku pracy na podstawie wyboru.

Należy podkreślić, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza przy tym uprawnienia organu stanowiącego do ustalenia wynagrodzenia wójta (burmistrza) jeden raz na początku kadencji i na cały okres jej trwania. Stosunek pracy z wyboru na kadencję jest stosunkiem prawnym długotrwałym, w czasie, którego wskazane okoliczności, uwzględniane przy określeniu wysokości

wynagrodzenia za pracę, ulegają wielokrotnym zmianom, co podlega ocenie organu stanowiącego. Jednostronna zmiana wynagrodzenia burmistrza może być, więc dokonana przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach uprawnienia do ustalenia jego wynagrodzenia.

Podsumowując wskazał, że w każdym organie kolegialnym ścierają się różnego rodzaju strefy wpływów oraz występują różnice poglądów. Właściwym staje się uszanowanie odmienności i nie podejmowanie polemiki w przypadkach występowania „zarzutów działań natury czysto politycznej związanych z niechęcią części radnych do Burmistrza”. Całość kwestii należy rozpatrywać przez pryzmat podjętej przez Radę Miasta Żagań decyzji o zmniejszeniu dodatków funkcyjnego oraz specjalnego, do czego Rada Miasta Żagań miała pełne i jednostronne prawo. Natomiast pozostawienie stawki wynagrodzenia zasadniczego Burmistrza na maksymalnym poziomie 6000 zł, skutkujące pełnym dodatkiem za długoletnią pracę, można odczytywać, jako brak ingerencji Rady w podstawy jego wynagrodzenia.

Rada Miasta Żagań Uchwałą nr XXIV/51/2012 z dnia 29.06.2012 r. odmówiła uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Skutkiem podjęcia przez Radę decyzji o nieuwzględnieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa stała się skarga państwa radnych Dariusza Kudły, Stanisława Dziury, Cypriana Maszlonga, Krystyny Hucal, Andrzeja Łukasiewicza oraz Zdzisława Opali do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Skarżący w dniu 25 lipca 2012 r. na podstawie art. 101 a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wnieśli skargę na:

uchwałę Nr XXII/27/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającą uchwałę nr II/6/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy i ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Miasta Żagań.

uchwałę Nr XXII/28/2012 Rady Miasta Żagań z dnia 2 maja 2012 r. zmieniającej Uchwałę Nr II/7/2010 Rady Miasta Żagań z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania dodatku specjalnego Burmistrzowi Miasta Żagań.

Skarżący zarzucili w/w uchwałom naruszenie:

1. art. 18 ust. 2 pkt.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
2. art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych,
3. Art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Motywuując zmniejszenie Burmistrzowi Miasta Żagań uprzednio ustalonego wynagrodzenia za pracę wyłącznie z pobudek politycznych. Wskazując brak merytorycznych podstaw do obniżenia wynagrodzenia oraz braku uzasadnienia do uchwał, co nie dawało możliwości zbadania ich legalności.

Wobec powyższego wniesli o:

1. stwierdzenie nieważności zaskarżonych Uchwał Rady Miasta, ewentualnie o:
 1. stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa i uchylenie tych uchwał
 2. zasądzenie na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skarżący wyartykułowali, iż przed wniesieniem skargi wykorzystali tryb określony w art. 101 a ustawy o samorządzie gminnym i pismem z dnia 14.05.2012 r. wezwali Radę Miasta Żagań do usunięcia naruszenia prawa. Pismo to zostało podpisane przez skarżących jako członków wspólnoty samorządowej Miasta Żagań oraz Radnych Rady Miasta Żagań, którzy należą do klubu radnych „Nasze Miasto”.

Rada Miasta Żagań Uchwałą nr XXIV/51/2012 z dnia 29.06.2012 r. odmówiła uwzględniania wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Stanowisko Rady wyrażone w tej uchwale nie zostało doręczone wzywającym, niemniej skarżący jako radni powzięli wiadomość o tym stanowisku, dlatego też złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

Swoją legitymację do wniesienia skargi skarżący oparli na podstawie art. 101 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem zdaniem skarżących zaskarżone uchwały naruszają prawa osoby trzeciej tj. Burmistrza Miasta Żagań do wynagrodzenia odpowiadającego zajmowanemu stanowiskowi, posiadany kwalifikacjom zawodowym i doświadczeniem zawodowym. Ponadto zaskarżone uchwały naruszają art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zaskarżone uchwały skutkowały obniżeniem Burmistrzowi Miasta Żagań dodatku funkcyjnego oraz specjalnego. Ponadto zarzucili, że uchwały nie posiadały uzasadnienia, a do projektów uchwał kierowanych do Radnych na sesję w dniu 02.05.2012 r. zostało załączone jedno uzasadnienie sporządzone przez Przewodniczącą Rady, z którego wynikało, że powodem zmniejszenia wynagrodzenia Burmistrzowi jest zatrudnienie zastępcy.

Skarżący Klub Radnych „Nasze Miasto” w piśmie z dn. 14.05.2012 r. skierowanym do Rady Miasta Żagań podniósł, iż obie uchwały podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa i wniósł o uchylenie uchwał.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Rada Miasta Żagań w dn. 29.06.2012 r. większością głosów podjęła Uchwałę Nr XXIV/51/2012 w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania Klubu Radnych „Nasze Miasto” do usunięcia naruszenia prawa w uchwałach Rady Miasta Żagań. Uchwała ta nie posiada uzasadnienia.

Skarżący wskazali, że podobnie jak w przypadku zaskarżonych uchwał, do projektu uchwały załączono uzasadnienie sporządzone przez Przewodniczącą Rady, z którego wynika, że rada miała pełne i jednostronne prawo do zmniejszenia dodatków funkcyjnego oraz specjalnego Burmistrzowi Miasta Żagań.

Z tym stanowiskiem Rady Miasta skarżący się nie zgadzają i w ich ocenie nie ma żadnych podstaw prawnych i faktycznych, aby obniżyć wynagrodzenie Burmistrza.

Pouczyli, iż uprawnienia Rady Miasta do obniżenia Burmistrzowi pensji może nastąpić wyłącznie w granicach ściśle określonych przepisami prawa,

a w szczególności ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zaznaczyli, że uchwała taka podlega kontroli zarówno sądu administracyjnego, jak i sądu powszechnego (sądu pracy) winna posiadać uzasadnienie. Uzasadnienie winno być na tyle szczegółowe i zawierać merytoryczne przesłanki do obniżenia wynagrodzenia, że pozwoliłoby na ocenę czy uchwała organu gminy obniżająca to wynagrodzenie jest legalna. Wymóg sporządzenia uzasadnienia uchwał Rady jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Skoro organy gminy mają obowiązek działać na podstawie prawa, przestrzegając zasady zaufania publicznego, to winny jako organy władzy publicznej motywować swoje rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie brak jest uzasadnienia uchwał o obniżenie Burmistrzowi dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego. Natomiast podane motywy obniżenia tych dodatków przez Przewodniczącego Rady do projektów uchwał (zatrudnienie zastępcy burmistrza) wskazują na całkowitą bezpodstawność obniżenia tych składników wynagrodzenia, co skutkuje według skarżących nieważnością tych uchwał. Wobec czego skarżący zarzucili podjęcie uchwał z pobudek czysto politycznych, bowiem większość radnych - 12 - głosujących za uchwałą pozostaje w opozycji do Burmistrza i jest to zdaniem skarżących odwet za niepodporządkowanie się przez Burmistrza żądaniom tych radnych.

Biorąc pod uwagę powyższy bieg sprawy oraz argumenty stron należy skierować uwagę na kwestie kluczowe w jej materii. Zarzuty skarżących dotyczą trzech płaszczyzn. Pierwsza z nich ma charakter legalności podjęcia przez Radę Miasta Żagań uchwał skutkujących obniżeniem dodatków do pensji Burmistrza. W ocenie Rady kompetencja taka wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z czym nie zgadzają się skarżący. Analiza tej przesłanki wyartykułowana została powyżej w uzasadnieniu odmowy uwzględnienia naruszenia prawa przez Radę. Pozostałe argumenty prawne skarżących również zostały na tym etapie obalone. W przypadku zarzutu o naruszeniu art. 2 i 7 Konstytucji RP warto podkreślić, że ten jak i pozostałe

zarzuty były poddane ocenie przez nadzór prawny Urzędu Wojewódzkiego i nie skutkowały podjęciem rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do przedmiotowych uchwał.

Kolejna płaszczyzna zarzutów odnosi się do kwestii uzasadnienia spornych uchwał. Celowym staje się wykazanie niekonsekwencji ze strony skarżących, ponieważ zarzucają oni brak uzasadnień, aby następnie stwierdzić, że uchwały zawierały jedynie uzasadnienie Przewodniczącego Rady. W tym przypadku nadmienić należy, iż przepisy prawa związane z funkcjonowaniem Samorządu Terytorialnego w Polsce nie precyzują w sposób ścisły istoty oraz formy uzasadniania aktów prawa miejscowego oraz katalogu osób, którym to prawo jest na wyłączność przypisane. Należy, zatem przyjmować, że każdy samorząd ma w tej kwestii zwyczajowo przyjęte podejście. W omawianym przypadku nie było przeszkód, aby uzasadnienie zostało sporządzone przez Przewodniczącego Rady.

A jako, że chodziło o wynagrodzenie Burmistrza, wręcz celowe. Natomiast relatywizacja uzasadnień wynika z percepcji członków organu stanowiącego. Logiczne staje się, więc unikanie argumentacji rozmytej, nieskonkretyzowanej, pozbawionej łatwego do uchwycenia wątku przyczynowości. W przypadku uzasadnienia zaskarżonych uchwał jasno wskazano argument wiodący, nie gubiąc istoty sprawy w argumentacji o zabarwieniu emocjonalnym, czy nierzeczowym. W tym miejscu warto przytoczyć fragment uzasadnienia uchwały z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie podniesienia pensji Burmistrza sporządzonego przez byłego Przewodniczącego Klubu Radnych „Nasze Miasto” Pana Andrzeja Łukasiewicza, we fragmencie czytamy: Pan Burmistrz pewnie by nam odpowiedział słowami pisarza „Dotarłem do wielu granic swoich możliwości w kilku dziedzinach życia i wiem, że czasem dalej już się nie da. Ani głębiej, ani wyżej, ani mądrzej, ani lepiej. Pewnie gdybym był bardziej pracowity, albo bardziej błyskotliwy, albo (...) bardziej przystojny to by mi się udało więcej, znacznie więcej. Ale byłoby bluźnierstwem, gdybym narzekał na swój los”. Dalej czytamy: wysoka Rada ma dziś możliwość powiedzenia Burmistrzowi, że uda mu się więcej, znacznie więcej. Warto również podkreślić fakt powołania się w uzasadnieniu na § 11, pkt. 1, ppkt.

2 Statutu Miasta Żagania, który wynika z art. 18 ust. 2 pkt.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mówiący o wyłącznej kompetencji Rady do ustalania wynagrodzenia organu wykonawczego, co należy uznawać za kolejną niekonsekwencję ze strony skarżących.

Ostatnia z płaszczyzn jest tłem ścierania się sił w Radzie Miasta Żagań. Skarżący wprost zarzucili podjęcie uchwał z pobudek czysto politycznych, bowiem większość radnych - 12 - głosujących, ich zdaniem za uchwałami pozostaje w opozycji do Burmistrza i jest to zdaniem skarżących odwet za niepodporządkowanie się przez Burmistrza żądaniom tych radnych. Skarżący nie wskazali jednak na przyczyny, z jakich powodu miałyby dojść do „odwetu” oraz treści rzekomych „żądań”, którym to nie podporządkował się Burmistrz. Muszą, więc liczyć się z kontr zarzutem o ich stronnictwo oraz celowe działanie na korzyść burmistrza. Wątek ten jest jednak zbyt zawiły. Warto zapoznać się z artykułami w prasie lokalnej, aby uchwycić jego tło. Ostatecznie pamiętać należy, iż uchwały organu stanowiącego w kwestii wynagrodzenia Burmistrza zapadają zwykłą większością głosów, więc na tej podstawie nie można kwestionować ich mocy i prawomocności.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyżej przedstawione fakty zasadnym jest oddalenie skargi.