



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Krzysztof Wujek
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Fleszer (spr.) Asesor WSA Adam Pawłyta
Protokolant	Specjalista Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2024 r.
sprawy ze skargi Miasta Mikołów
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 7 czerwca 2024 r. nr NPII.4131.1.461.2024
w przedmiocie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
REFERENT - STAŻYSTA

Katarzyna Pisula

UZASADNIENIE

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 czerwca 2024r. nr NPII.4131.1.461.2024 (dalej: rozstrzygnięcie nadzorcze) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr 1/3/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa, w całości jako sprzecznej z § 26 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie Statutu Miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2015 r. poz. 5139 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska Mikołowa (dalej: Rada Miasta) przywołała m.in. art. 8 ust. 2 i art. 36 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530; dalej: u.p.s.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960).

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Śląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) - powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 432/93 - wskazał, że kontrola legalności uchwał lub zarządzeń nie może się ograniczać do porównania przedmiotu aktu z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jego podstawę prawną, ale musi się ona rozciągać na wszystkie etapy procesu stosowania prawa, jeśli kończy się on podjęciem uchwały lub wydaniem zarządzenia.

Dokonana przez niego analiza protokołu sesji Rady Miasta z dnia 7 maja 2024 r. Nr 1/1/2024 (dalej: protokół) wykazała, iż uchwalenie przedmiotowej uchwały odbyło się z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podjęcia. Wynika z niego, że Przewodnicząca Rady Miasta wystąpiła z wnioskiem o zmianę porządku obrad i zaproponowała wprowadzenie punktu: "Wybór Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej Mikołowa". Po czym głos zabrał Sekretarz Miasta, który zgłosił propozycję zmiany w porządku obrad, a mianowicie wprowadzenie do porządku obrad projektu uchwały w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Miasta. Zaproponowaną zmianę do porządku obrad przyjęto jednogłośnie w głosowaniu. Następnie, zgodnie z nowym porządkiem obrad w pkt 8 przegłosowano projekt uchwały dotyczący wynagrodzenia Burmistrza (str. 5 protokołu).

Wojewoda zwrócił uwagę, iż ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, wobec tego kwestia ta

powinna zostać uregulowana w statucie. Zgodnie z przepisem § 26 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XII/276/2015 z dnia 29 września 2015 r. Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie Statutu Miasta Mikołowa (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2015 r. poz. 5139 oraz z 2018 r. poz. 5815; dalej: Statut). Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje: a) Burmistrzowi Miasta, b) Przewodniczącemu Rady, c) komisjom Rady, d) klubom radnych, e) grupie co najmniej trzech radnych, f) grupie co najmniej 300 mieszkańców Miasta posiadających czynne prawo wyborcze do Rady. Przedmiotowy przepis wskazuje ściśle krąg osób posiadających inicjatywę uchwałodawczą, a szereg przepisów statutu określa uprawnienia i obowiązki podmiotów, występujących z inicjatywą uchwałodawczą, nazywanych "wnioskodawcami". Przepisy te odnoszą się zarówno do sporządzenia projektu uchwały (np. § 26 ust. 3, § 27 ust. 1 i 3) jak i do procedowania nad takim projektem w trakcie sesji Rady (np. § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 4, § 20 ust. 1 i 3).

Oznacza to zatem, że wprowadzenie na sesję projektu uchwały dotyczącego wynagrodzenia Burmistrza na wniosek Sekretarza stanowi naruszenie przepisu § 26 ust. 1 Statutu Miasta Mikołowa, ponieważ Sekretarz nie posiada inicjatywy uchwałodawczej.

Burmistrz Miasta Mikołów w wyjaśnieniach złożonych w dniu 6 czerwca 2024 r. wskazał, iż: "Sekretarz wnioskując o wprowadzenie na sesję projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia Burmistrza działał z upoważnienia Burmistrza Miasta Mikołowa z dnia 11 grudnia 2020 r.". Jak wynika z ww. upoważnienia (przekazanego organowi nadzoru wraz z wyjaśnieniami) Sekretarz Miasta został upoważniony do: "zgłaszania wniosków o zmianę porządku obrad" oraz "zabierania głosu w imieniu Burmistrza". Zdaniem organu nadzoru w zakresie przedmiotowego upoważnienia nie mieści się inicjatywa uchwałodawcza. W związku z powyższym nie można uznać działania polegającego na przedłożeniu Radzie Miasta do głosowania projektu uchwały za zgodne z treścią upoważnienia, na które powołano się w wyjaśnieniach. Uchybienie to Wojewoda Śląski zaliczył do kategorii istotnych naruszeń prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Miasta zarzuciła rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym polegające na uznaniu, iż Burmistrz Mikołowa nie miał możliwości udzielenia upoważnienia Sekretarzowi Miasta do

zgłaszania wniosków o zmianę porządku obrad;

2. art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, iż projekt uchwały przygotował i w tym zakresie posiadał inicjatywę uchwałodawczą Sekretarz Mikołowa;

3. § 26 ust. 1 i 3 Statutu poprzez uznanie, iż zgłoszenie wniosku o zmianę porządku obrad, w oparciu o upoważnienie z dnia 11 grudnia 2020r., było inicjatywą uchwałodawczą Sekretarza Miasta;

4. § 26 ust. 3 Statutu polegające na przyjęciu, iż to nie Burmistrz Miasta Mikołowa przygotował projekt uchwały i był jego inicjatorem;

5. § 27 ust. 1 i 3 Statutu poprzez uznanie, iż Sekretarz był wnioskodawcą uchwały o nr 1/3/2024 z dnia 7 maja 2024r. (dalej: uchwała) kiedy to wnioskodawcą był Burmistrz Mikołowa, a upoważnione przez niego osoby parafowały dokument i przygotowały uzasadnienie.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniosła o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Domagała się także dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z dokumentów wskazanych w skardze na okoliczności tam podane.

W uzasadnieniu skargi Rada Miasta podtrzymała, że Sekretarz wnioskując o wprowadzenie na sesję projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia Burmistrza działał z upoważnienia Burmistrza Miasta Mikołowa z dnia 11 grudnia 2020r., co wpisano w pkt 6 protokołu. Z treści art. 33 ust. 4 u.s.g. Rada Miasta wywiodła, że pozwala on na upoważnienie sekretarza gminy do prowadzenia w imieniu wójta określonych spraw i nie odnosi się on jedynie do spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy (Urzędu Miasta), ale do "spraw gminy" i to bez dodatkowego ograniczenia ich katalogu. (...) Na wzmocnienie swojego stanowiska wskazała na orzecznictwo sądowe.

Rada Miejska wskazała także na § 27 Statutu, w którym określono tryb przygotowywania projektu uchwały. Zakłada on paraflowanie pod względem merytorycznym projektu uchwały przez wnioskodawcę (§ 27 ust. 1 Statutu), pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego (adwokata) (§ 27 ust. 2 Statutu) oraz sporządzenie uzasadnienia przez wnioskodawcę lub osobę przez niego wyznaczoną (§ 27 ust. 3 zd. 1 Statutu). Projekt przedmiotowej uchwały został zaparaflowany przez upoważnionego pracownika wnioskodawcy jak i Sekretarza,

dodatkowo uzasadnienie do niego sporządzone zostało przez osobę wyznaczoną. Sekretarz, który zabrał głos na rzeczowej sesji wniósł jedynie o zmianę porządku obrad, do czego posiadał stosowne upoważnienie. Zatem wprowadzenie na sesję projektu uchwały dotyczące wynagrodzenia Burmistrza na wniosek Sekretarza nie stanowi naruszenie przepisu § 26 ust. 1 Statutu. Rada Miejska przyznała, że choć na gruncie w/w przepisu Sekretarz nie posiadał inicjatywy uchwałodawczej, to w zakresie wniosku o zmianę porządku obrad działał w imieniu i z upoważnienia Burmistrza. Rada Miasta przez inicjatywę uchwałodawczą rozumie prawo do zgłoszenia projektów uchwał, które stają się przedmiotem obrad organu uchwałodawczego na sesji. W tym zakresie prawo do zgłoszenia projektu realizował Burmistrz składając projekt dokumentu i upoważniając osoby do jego zaparafowania oraz przygotowania uzasadnienia, zgodnie z § 27 Statutu. Wobec tego stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała nie narusza prawa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda podtrzymując swoje stanowisko w sprawie wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu stwierdził, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają sekretarzowi gminy uprawnień do wnoszenia projektów uchwał pod obrady rady ani też do składania wniosku o zmianę porządku obrad. W ocenie organu nadzoru Burmistrz nie był uprawniony do upoważnienia Sekretarza do ww. czynności. Co prawda przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. zezwala na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy, jednakże interpretowanie iż zezwala on na przekazanie uprawnień do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej oraz zawnioskowanie o zmianę porządku obrad są zbyt daleko idące.

Dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, czy występuje jako kierownik urzędu, czy też jako organ wykonawczy gminy. Zakresy zadań i obowiązków w ramach tych funkcji nie są tożsame. Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy, czy też sekretarzowi, został bowiem umieszczony po przepisie ustanawiającym wójta kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 u.s.g.). Dlatego też, wykładnia językowa art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może być oderwana od treści pozostałych przepisów art. 33 u.s.g., a w szczególności jego ust. 3, zgodnie z którym kierownikiem urzędu jest wójt. Taka wykładnia stanowi zatem podstawę do przyjęcia, że wójt gminy wprawdzie może powierzyć sekretarzowi - w swoim imieniu -

określone sprawy, aczkolwiek powierzenie to odnosi się do spraw związanych z kierowaniem i organizacją urzędu, a nie (tak jak to miało miejsce w przywoływanym przez Stronę Skarżącą upoważnieniu) do spraw dotyczących wójta, występującego w charakterze organu wykonawczego gminy. Innymi słowy „powierzenie określonych spraw” należy rozumieć w kontekście scedowania uprawnień do kierowania urzędem, a nie w kontekście wypełniania funkcji organu wykonawczego. Potwierdzeniem tego stanowiska jest również art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Tym samym art. 33 ust. 4 u.s.g. nie uprawnia wójta gminy do przekazania sekretarzowi gminy kompetencji organu wykonawczego gminy, w tym wnoszenia projektu uchwały pod obrady Rady oraz składania wniosku o zmianę porządku obrad. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że sekretarz mógłby zostać również upoważniony do wydawania zarządzeń, w tym mających charakter aktów powszechnie obowiązujących. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują sfery działania organu wykonawczego, w których może on upoważniać inne osoby do występowania w swoim (i gminy) imieniu - art. 39 ust. 2 u.s.g. przewiduje możliwość upoważnienia zastępcy wójta lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta, a art. 46 ust. 1 u.s.g. do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, przy czym to upoważnienie może zostać udzielone jedynie: albo zastępcy wójta do samodzielnego działania albo zastępcy wójta do wspólnego działania z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Wojewoda podniósł także, że przegłosowanie na sesji rady uchwały, która nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 1 u.s.g. oraz nie została wprowadzona do porządku obrad zgodnie z art. 20 ust. 1a u.s.g. powoduje, że taka uchwała jest dotknięta wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do art. 3 § 1 i 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.).

Dodatkowo zauważyć należy, że kryterium sądowej kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostaje w bezpośrednim związku z kryterium stosowanym przez organ nadzoru w przypadku podjęcia określonego środka nadzoru (wyrok WSA w Gliwicach z 14 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/GI 742/18). Zatem badając zgodność z prawem aktu nadzoru sąd upoważniony jest także do oceny, czy w istocie zaskarżona uchwała narusza prawo i czy jest to takie uchybienie, które powinno skutkować stwierdzeniem jej nieważności. W przeciwnym bowiem wypadku kontrolowane rozstrzygnięcie nadzorcze naruszałoby gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy i wymagałoby usunięcia z obrotu prawnego.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm.; dalej: u.s.g.) zgodnie z którym 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, w trybie określonym w art. 90. Natomiast według art. 91 ust. 41 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym art. 91 ust. 1 u.s.g. nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. „Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwały lub zarządzenia, w postaci „nieistotnego naruszenia prawa”

oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje, jak należy sądzić, naruszenia prawa o charakterze istotnym (A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 91 i podana tam literatura). Przez sprzeczność taką należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06), przy czym sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia (wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2007, sygn. akt IV SA/Wa 2296/06). W orzecznictwie sądów administracyjnych do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11 oraz wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11).

Z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałyby podjęta uchwała o treści identycznej co zaskarżona. Innymi słowy, chodzi o takie sytuacje, gdy popełnione przy podejmowaniu uchwały naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na jej treść (M. Rzażewska, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1997, s. 54–55; wyrok NSA z 27 stycznia 1995 r., SA/Rz 58/94, OwSS 1996/3, poz. 87). Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05).

Na sesji w dniu 7 maja 2024 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr 1/3/2024 w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 maja 2024 r. W toku oceny jej legalności Wojewoda uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa i w dniu 7 czerwca 2024r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr NP.4131.1.461.2024. Jak wynika z jego treści zostało ono podjęte w terminie wynikającym z art. 91 ust. 1 u.s.g. Nie znajdując formalnoprawnych przeszkód do rozpoznania skargi Wojewódzki

Sąd Administracyjny w Gliwicach jest zobligowany rozstrzygnąć, czy słusznie Wojewoda przypisał zarzucane w rozstrzygnięciu nadzorczym uchybienia.

Spór w sprawie koncentruje się wokół ustalenia, czy Sekretarz Miasta Mikołów mógł skutecznie wprowadzić pod obrady Rady Miasta uchwałę Nr 1/3/2024 w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Burmistrza Mikołowa.

Przed przystąpieniem do zbadania sprawy zauważyć wypada, że zarówno Wojewoda jak i Rada Miasta opierają swoje stanowisko na wyznaczeniu zakresu przedmiotowego art. 33 ust. 4 u.s.g. Stanowi on, że wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Wojewoda opowiada się za wąskim rozumieniem użytego w w/w przepisie pojęcia „spraw gminy” i ogranicza je do zadań wójta jako kierownika urzędu. W jego ocenie wymagają rozróżnienia kompetencje wójta przypisane mu jako organowi wykonawczemu gminy od tych, które są przez niego realizowane jako kierownikowi Urzędu. Przeciwnie stanowisko w tej kwestii zajmuje Rada Miasta przyjmując, że brak jest podstaw do zawężającej wykładni art. 33 ust. 4 u.s.g. i ustanawianie ograniczeń co do możliwości upoważnienia sekretarza gminy tylko do załatwiania określonych spraw wójta w zakresie kierowania urzędem gminy.

W tak zarysowanych granicach sporu uczestniczącym w nim Wojewodzie jak i Radzie Miasta umknęło o jaką „sprawę gminy” chodzi i czy jej realizacja należy do zadań wójta. Podkreślenia wymaga, że kontrolowana przez Sąd sprawa dotyczy uchwały o ustaleniu wynagrodzenia wójta. Wprawdzie Wojewoda w swojej argumentacji powołuje się na dekoncentrację zadań publicznych, ale skupia się na wykazaniu odrębności pozycji wójta jako organu wykonawczego gminy oraz kierownika urzędu gminy wywodząc z tego o konieczności przestrzegania reżimów prawnych z tym związanych. Tymczasem kluczowe w sprawie jest to czy owa „określona sprawa gminy” o której mowa w art. 33 ust. 4 u.s.g. objęta jest w ogóle kompetencją wójta i w konsekwencji może być powierzona sekretarzowi.

Co do kwestii pierwszej, a mianowicie czy ustalenie wynagrodzenia dla wójta jest sprawą publiczną wypowiedział się NSA w postanowieniu z 5 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 506/14. Sąd stwierdził w nim, że uchwała w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia dla prezydenta miasta nie jest aktem mającym charakter publicznoprawny, gdyż nie reguluje stosunków typowych dla administracji publicznej, lecz wynagrodzenie. Uchwała dotyczy zatem sfery prywatnoprawnej (relacji pracownik - pracodawca), a nie publicznoprawnej. Prezydent (wójt, burmistrz –przyp.

Sądu) jako pracownik samorządowy pozostaje w stosunku pracy. Odmienność jego sytuacji polega na tym, że stosunek pracy w jego przypadku nawiązany jest nie na podstawie umowy o pracę, ale na podstawie wyboru. Wynagrodzenie otrzymuje w ramach tego stosunku pracy, nie zaś w ramach stosunku administracyjnego. O tego rodzaju kwalifikacji bezpośrednio przesądza treść art. 8 ust. 2 u.p.s. Z treści art. 8 ust. 2 u.p.s. w kontekście art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g. wynika, że sprawy ze stosunku pracy w tym sprawy wynagrodzenia wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast nie należą do spraw z zakresu administracji publicznej. Dodatkowo NSA zwrócił uwagę, że ~~na~~ nie ma przy tym znaczenia, że gmina wykonuje swoje uprawnienia prywatnoprawne i zadania publicznoprawne poprzez działanie tych samych organów w tej samej formie - uchwały. Nie oznacza to jednak automatycznie, że każda uchwała rady miasta dotyczyć będzie sprawy z zakresu administracji publicznej. Tym samym nie można uznać, że sprawa ustalenia wynagrodzenia wójta, o której mowa w art. 8 ust. 2 u.p.s. to sprawa gminy, do której odnosi się art. 33 ust. 4 u.s.g. której prowadzenie wójt może powierzyć sekretarzowi gminy.

Przechodząc do kwestii drugiej przede wszystkim wskazać należy na art. 29 § 1 pkt. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 poz. 1465z późn. zm.), zgodnie z którym umowa o pracę określa wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia. Tym samym ustalenie wynagrodzenia w akcie kreującym stosunek pracy rodzi ten skutek, że wynagrodzenie to staje się istotnym elementem stosunku pracy, wiążącym obie strony tego stosunku, a jego zmiana, nawet w przypadku zmiany przepisów, na podstawie których zostało ustalone, jest możliwa jedynie w następstwie dokonania przez pracodawcę przewidzianych prawem czynności, przy czym taką zmianę w przypadku burmistrza miasta musi poprzedzać podjęcie przez radę miasta stosownej uchwały (wyrok SN z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt I PSKP 93/21, OSNP 2023, nr 6, poz. 64.). Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/GI 419/11 wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia przez radę gminy prawa jest art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 8 ust. 2 i art. 38 ust. 3 u.p.s. Zgodnie z brzmieniem pierwszej z wymienionych norm prawnych do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, a przyznanie tej kompetencji radzie gminy powtórzone zostało w art. 8 ust. 2 u.p.s. Mając na względzie przywołane unormowania pozostawić musi się poza wszelkimi wątpliwościami

kompetencję rady miasta do wydania aktu regulującego wynagrodzenie wójta. Natomiast kluczowe znaczenie w sprawie ma komu przysługuje inicjatywa uchwałodawcza zmierzająca do podjęcia przez radę gminy uchwały o ustaleniu wynagrodzenia wójta.

Z art. 8 ust. 1 u.p.s. wynika, że pracodawcą wójta jest urząd gminy. Natomiast czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy – o czym stanowi art. 8 ust. 2 u.p.s.- wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. W doktrynie zauważono, że art. 8 ust. 2 u.p.a. ustawodawca dokonuje szczegółowego podziału kompetencji do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) między przewodniczącym rady gminy, osobą zastępującą wójta lub sekretarzem gminy oraz radą gminy. „W związku z powyższym kompetencje do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, przynależne są przewodniczącemu rady gminy. (...) Do przewodniczącego rady gminy jako podmiotu ustawowo umocowanego do określania warunków pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności: wskazanie rodzaju pracy, miejsca jej wykonywania, wymiaru czasu pracy i terminu jej rozpoczęcia, co w praktyce oznacza konieczność sporządzenia odpowiedniego dokumentu, podpisania go przez przewodniczącego rady gminy i doręczenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a także odebrania od niego oświadczenia woli w tym zakresie i złożenia kopii do jego akt osobowych (por. W. Drobný [w:] M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, W. Drobný, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 8.i podana tam literatura). Skoro zatem to przewodniczący rady miasta jest właściwy do wykonania czynności związanych z nawiązaniem stosunku pracy z wójtem, to do niego będzie należało wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą do rady gminy o ustalenie wynagrodzenia wójta.

Podkreślić tutaj należy, że „na podstawie art. 8 ust. 2 u.p.s. wójt gminy powinien wyznaczyć osobę do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy innych niż wyraźnie zastrzeżone dla przewodniczącego rady gminy lub rady gminy. Osobą zastępującą, o której mowa w tym przepisie, może być w zasadzie każdy pracownik urzędu, w tym przede wszystkim sekretarz. Przepis nie ogranicza podmiotowo

potencjalnych kandydatów do wykonywania tego typu czynności, przy czym z natury rzeczy w grę wchodzi przede wszystkim osoby zatrudnione na stanowiskach sekretarzy oraz kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Gdyby w praktyce zaszła potrzeba dokonania jakiejś czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, w sytuacji gdy nie wyznaczył on żadnej osoby do dokonywania tego typu czynności wobec siebie, umocowanie do dokonania takiej czynności posiadać będzie sekretarz, jako swojego rodzaju alter ego wójta w stosunkach prawnych wykonywanych w imieniu urzędu. Taka pozycja sekretarza jako pierwszego urzędnika urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu województwa) wynika z ogólnych założeń dotyczących jego statusu w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, w tym jeżeli chodzi o sekretarza gminy – z art. 33 ust. 4 u.s.g. („wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”) oraz z art. 5 ust. 4 komentowanej ustawy („Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi”). (por. A. Rycak [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, art. 8.)

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest obarczone ani naruszeniem przepisów postępowania, ani też naruszeniem prawa materialnego. Z tych wszystkich względów, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku i skargę oddalono.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
REFERENT - STAŻYSTA


Katarzyna Pisula