



Stanowisko  
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa  
Lubuskiego  
z dnia 14.06.2012 r.  
w sprawie: **niedostatecznej ochrony prawnej  
wynagrodzenia organu wykonawczego samorządu gminnego**

Na podstawie § 19 ust. 1 lit. n Statutu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, zajmując stanowisko we wspólnych sprawach samorządu regionu lubuskiego oświadcza, co następuje:

Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego wnosi o przeprowadzenie debaty i wprowadzenie zmian w ustawodawstwie w zakresie ochrony prawnej wynagrodzenia organu wykonawczego – prezydenta, burmistrza, wójta – które może być ustalane przez właściwą radę gminy w drodze uchwały.

Źródłem niepokojów Zrzeszenia jest – praktycznie widoczny niestety zbyt często – konflikt natury politycznej między radnymi, a organami wykonawczymi, gdy ich członkowie wywodzą się z różnych opcji politycznych. Efektem bipolarnego układu politycznego wśród organów gmin są patologiczne sytuacje, które są raczej wyrazem partykularnych interesów partyjnych, szkodzących jednocześnie zarówno wizerunkowi samorządu terytorialnego, jak i celom, dla realizacji których powołany został w Polsce po roku 1989 samorząd terytorialny.

Zrzeszenie jest świadome, że najlepszym lekarstwem na powyższe bóle samorządu jest lansowanie pozytywnych zmian zarówno w sferze mentalności, jak i kultury politycznej, jednak takie zmiany zachodzą stosunkowo wolno, a sytuacja w wielu jednostkach samorządu wymaga interwencji. Smutnym przykładem powyższego jest choćby powtarzająca się corocznie batalia związana z podejmowaniem w gminach uchwał budżetowych. Kolejnym jest arbitralne i represyjne wręcz obniżanie i kontrolowanie pensji organu wykonawczego, leżące w gestii organu stanowiącego gminy, co nader często jest wykorzystywane jako mechanizm mający podporządkować organ wykonawczy.

Na forum ZPBiWWL postanowiono kierując się dobrem samorządu terytorialnego podjąć odpowiednie kroki w tej sprawie, mając na uwadze co następuje:

*1. Organ wykonawczy traktowany jest jako pracownik, którego pracodawcą – w myśl ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – właściwy urząd gminy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 właściwa rada gminy może w drodze uchwały podejmować – wykonując obowiązki pracodawcy – decyzje dotyczące wysokości wynagrodzenia organu wykonawczego:*

1). Lubuskie Zrzeszenie, odnosząc się do wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (sygn. III SA/Lu 785/11), zwraca uwagę na częstą arbitralność, jaka jest podłożem dokonywanych przez rady gmin zmian w wynagrodzeniu organów wykonawczych.

Wielokrotnie zdarza się, że podejmowane przez organy stanowiące uchwały w tym przedmiocie są obciążone daleko idącymi błędami natury zarówno merytorycznej, jak i formalnej. W przywołanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wypowiedział się jednoznacznie, że ukrywanie z fasadową i niepełną argumentacją merytoryczną zwykłych interesów politycznych nie wystarczy do skutecznej zmiany wynagrodzenia na niższe. Niestety należy stwierdzić, że nad wyraz rzadko faktycznie uzasadniona jest zmiana wynagrodzenia organu wykonawczego.

*II. Pozostawienie w gestii rad gmin kompetencji do zmiany wynagrodzenia organu wykonawczego należy ocenić negatywnie ze względu na możliwość nadużyć i politycznej korupcji, a także stanowienia narzędzia do walki politycznej w samorządzie, które jednocześnie narusza równowagę między organami gmin.*

1). Zrzeszenie jest świadome faktu, że problematycznym jest takie uregulowania kwestii będącej przedmiotem niniejszego wystąpienia, by dochować wszelkich podstawowych standardów. Co do zasady kierownikiem urzędu gminy jest właściwy wójt, burmistrz czy prezydent miasta i to on decyduje w sprawach urzędu. Niemniej ze względu na regulację przywoływanej wcześniej ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcą organu wykonawczego jest właśnie urząd gminy. W związku z tym niefortunnym rozwiązaniem, rolę decyzyjną w kwestii wynagrodzenia ma rada gminy. Należy się zastanowić na zasadności takiego unormowania przedmiotowej kwestii. Nie budzi wątpliwości, że organ wykonawczy nie powinien sam decydować o wysokości swojego wynagrodzenia – potencjalna możliwość naruszania zasad gospodarki budżetowej gminy, a także pewnych zasad moralnych i etycznych związanych z pełnieniem funkcji wystarczają za argumenty negatywne.

2). Prawdziwym problemem jest jednak próba znalezienia odpowiedzi na pytanie – czy rozsądnym jest pozostawienie radzie gminy tak daleko idącej swobody? Niczym nowym nie są powstające napięcia natury czysto politycznej w gminach, gdy większość w radzie pochodzi z innego ugrupowania niż organ wykonawczy. O ile czysto proceduralne starcia między radą i organem wykonawczym (jakkolwiek nie oceniane pozytywnie pod żadnym względem) mają miejsce dość często, o tyle faktycznie mają one zazwyczaj niewielki wpływ na faktyczną działalność gminy. W sytuacjach zaś, gdy mają – np. w zakresie procedury uchwalania budżetu – istnieją organy nadzoru wyposażone w odpowiednie kompetencje, które – w sytuacjach skrajnych – są w stanie zdyscyplinować samorządowców i ewentualnie w pewnych czynnościach ich zastąpić.

3). Sytuacja komplikuje się jednak w przypadku ustalenia wynagrodzenia organu wykonawczego. O ile nadzór czy kontrola mogą pełnić rolę pewnego „straszaka prawnego”, o tyle w tym wypadku mamy do czynienia w praktyce wręcz z groźbą. W przypadku różnic natury politycznej rada gminy ma możliwość wywierania w sposób często arbitralny na wynagrodzenie organu wykonawczego, co może być – i zazwyczaj jest – wykorzystywane jako pewien mechanizm dyscyplinujący. Możliwość takiego wpływania na sferę majątkową organu wykonawczego *de facto* poddaje w wątpliwość odrębność, niezależność i równowagę organów gminy – wykonawczego i stanowiącego. Ustawodawca zmieniając w 2002 roku poprzednią koncepcję funkcjonowania organu wykonawczego zwrócił się bez wątplenia w kierunku ustanowienia znacznie bardziej samodzielnego organu. Natomiast – jak widać z przytoczonych argumentów i wątpliwości – pewne rozwiązania ustawowe zdają się ten kierunek przekreślać.



Samorząd terytorialny jako wspólnota, posiada określone struktury powołane przez właściwe ustawy samorządowe. Nie jest żadną nowością stwierdzenie, że jeżeli jeden podmiot może arbitralnie kreować sytuację majątkową drugiego podmiotu, to ten drugi podmiot zawsze będzie podmiotem zależnym. W związku z tym pragniemy wyrazić głęboki i uzasadniony niepokój o przyszłość należytego funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (którego gmina jest podstawową jednostką), gdyż w swoim obecnym kształcie prawo daje pewne przyzwolenie na ograniczenie samodzielności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Nie pozostaje to bez wpływu na sferę praw i wolności obywatelskich mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Nie możemy bowiem zapominać, że nie tylko radni wybierani są w drodze wyborów powszechnych, ale także organ wykonawczy. Gdyby utrzymać obecne rozwiązania prawne, organ wykonawczy mógłby utracić swoją samodzielność, a wpływ wyborców na kształt władz ich społeczności lokalnej byłby iluzoryczny.

Mając powyższe na względzie:

- 1). Prosimy o podjęcie interwencji w tej sprawie poprzez wprowadzenie zmian w obowiązującym ustawodawstwie.
- 2). Powyższe zmiany muszą dotyczyć ograniczenia arbitralności rad gmin w zakresie ustalania wynagrodzenia organów wykonawczych.

Już wcześniej zaznaczano, że zmiana ustawodawstwa nie będzie prosta i najprawdopodobniej będzie wymagać szerszej debaty w tym zakresie. Zrzeszenie zwraca uwagę, iż nie tylko ograniczenie kompetencji, bądź jej odebranie radom gmin będzie skuteczne (z tym, że należy wtedy wskazać inny podmiot, który będzie mógł wysokość wynagrodzenia organu wykonawczego ustalać). Być może bardziej zasadnym byłoby najzwyczajsze zobiektywizowanie przesłanek ustalenia wysokości wynagrodzenia i ujęcia ich w sztywne ramy? Uchwały rad miałyby w tym momencie charakter deklaratoryjny, a przesłanki mogłyby być oparte np. na liczbie mieszkańców, lub rozmiarze gmin – analogicznie do rozwiązania odnośnie liczby radnych gmin.

Mając na względzie przywoływane wyżej argumenty, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego uprzejmie zwraca się o pochylenie się nad przedstawionym problemem i podjęcie stosownych działań, o których mowa w przedstawionym stanowisku.

**PREZES**  
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów  
i Wójtów Województwa Lubuskiego  
mgr inż. *Włodzisław Tyszkiewicz*

Otrzymują:

- 1/ Marszałek Sejmu RP
- 2/ Marszałek Senatu
- 3/ Prezes Rady Ministrów Rządu RP
- 4/ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- 5/ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
- 6/ Komisja Finansów Publicznych

- 7/ Związek Gmin Wiejskich RP
- 8/ Związek Miast Polskich
- 9/ Związek Powiatów Polskich
- 10/ Unia Metropolii Polskich
- 11/ Unia Miasteczek Polskich

- 12/ Marszałek Województwa Lubuskiego
- 13/ Wojewoda Lubuski
- 14/ Helena Hatka – Senator RP
- 15/ Stanisław Iwan – Senator RP
- 16/ Robert Dowhan – Senator RP
- 17/ Bożenna Bukiewicz – Poseł RP
- 18/ Stefan Niesiołowski – Poseł RP
- 19/ Krystyna Sibińska – Poseł RP
- 20/ Witold Pahl – Poseł RP
- 21/ Bożena Sławiak – Poseł RP
- 22/ Waldemar Sługocki – Poseł RP
- 23/ Józef Zych – Poseł RP
- 24/ Bogusław Wontor – Poseł RP
- 25/ Elżbieta Rafalska – Poseł RP
- 26/ Jerzy Materna – Poseł RP
- 27/ Marek Ast – Poseł RP
- 28/ Maciej Mroczek – Poseł RP

- 29/ „Wspólnota”
- 35/ „Gazeta Wyborcza”
- 36/ „Gazeta Prawna”
- 37/ „Rzeczpospolita”
- 38/ „Puls”
- 39/ TVP Gorzów
- 40/ Radio Zachód
- 41/ portalsamorzadowy.pl
- 42/ wartowiedziec.org