

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 listopada 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący - Sędzia	SA Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska
Sędziowie:	SA Małgorzata Rokicka - Radoniewicz SO del. do SA Lucyna Stąsik-Żmudziak (spr.)
Protokolant: protokolant sądowy Agata Kutniowska	

po rozpoznaniu w dniu 19 października 2016 r. w Lublinie

sprawy z powództwa M. K.

przeciwko Urzędowi Gminy w M.

o wynagrodzenie

na skutek apelacji Urzędu Gminy w M.

od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie

z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt VII P 1/13

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie I i oddala powództwo;

II. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie III w ten sposób, że nakazuje powodowi M. K. na rzecz Urzędu Gminy w M. zwrot spełnionego świadczenia;

III. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie IV i zasądza od M. K. na rzecz Urzędu Gminy w M. kwotę 14 465 (czternaście tysięcy czterysta sześćdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu, oddalając wniosek w pozostałej części.

Lucyna Stąsik-Żmudziak Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska Małgorzata Rokicka-Radoniewicz

III APa 14/16

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 roku Sąd Okręgowy w Lublinie zasądził na rzecz M. K. od Urzędu Gminy w M. kwotę 154 290 złotych z ustawowymi odsetkami od kwot:

- 577 złotych od dnia 28 czerwca 2011 roku do dnia zapłaty
- 6066 złotych od dnia 28 lipca 2011 roku do dnia zapłaty
- 6066 złotych od dnia 28 sierpnia 2011 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 września 2011 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 października 2011 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 listopada 2011 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 grudnia 2011 roku do dnia zapłaty
- 3148 złotych od dnia 27 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty
- 6083 złotych od dnia 28 lutego 2012 roku do dnia zapłaty
- 5185 złotych od dnia 28 września 2012 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 października 2012 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 listopada 2012 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 grudnia 2012 roku do dnia zapłaty
- 2400 złotych od dnia 30 grudnia 2012 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 lutego 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od 28 marca 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 kwietnia 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 maja 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 czerwca 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 lipca 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 sierpnia 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 września 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 października 2013 roku do dnia zapłaty
- 6100 złotych od dnia 28 listopada 2013 roku do dnia zapłaty
- 2850 złotych od dnia 14 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty

- 6100 złotych od dnia 7 lutego 2014 roku do dnia zapłaty.

W punkcie II oddalił powództwo o ustalenie wysokości wynagrodzenia, wyrokowi w punkcie I nadał rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 11982 złote i zasądził od Urzędu Gminy w M. na rzecz powoda kwotę 10132 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podał, że jego podstawą były następujące ustalenia faktyczne i prawne:

M. K. w dniu 8 lipca 2011 roku wniósł pozew, w którym zażądał ustalenia i wyrównania wynagrodzenia ze stosunku pracy nawiązanego na podstawie wyboru. W pozwie zaskarżył uchwałę nr(...)Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 roku zmieniającą uchwałę Nr(...)Rady Gminy M. z dnia 13 grudnia 2010 roku, wnosząc o ustalenie, że od dnia 29 czerwca 2011 roku jako Wójtowi Gmina M. przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 5 900 zł, dodatek funkcyjny wg. 8 stawki tj. w kwocie 1 900 zł, dodatek za staż pracy w wysokości 18% wynagrodzenia zasadniczego tj. w kwocie 1 062 zł, wzrastający o 1% za każdy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% oraz dodatek specjalny w wysokości 40% łącznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. w kwocie 3 120 zł. Wniósł o zasądzenie od Urzędu Gminy M. wyrównania powyższego wynagrodzenia od dnia 29 czerwca 2011 roku wraz z ustawowymi odsetkami, zasądzenie kosztów procesu wraz z kosztami zastępstwa procesowego według spisu kosztów, a w razie jego braku – według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniósł, iż w okolicznościach niniejszej sprawy nie wystąpiły żadne okoliczności, które dawałyby Radzie Gminy podstawę do zmiany ustalonego wynagrodzenia (k. 4-11 a.s.).

W odpowiedzi na pozew pełnomocnik Rady Gminy wniósł o oddalenie powództwa, zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Odnosząc się merytorycznie do powództwa, stwierdził, iż jest ono niezasadne. Rada Gminy M. uchwałą nr(...)z dnia 13 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy M. ustaliła powodowi wynagrodzenie za pracę we wskazanej w pozwie wysokości, a następnie dnia 29 czerwca 2011 roku uchwałą Nr (...)zmieniającą uchwałę w sprawie wynagrodzenia Wójta Gminy M., wynagrodzenie to znacznie obniżyła.

Pozwany wskazał, iż zgodnie z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych oraz art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Nie można się przy tym zgodzić z twierdzeniem powoda, że zmiana wysokości wynagrodzenia wójta musi być uzasadniona. Uchwała Rady Gminy obniżająca wójtowi dotychczas pobierane wynagrodzenie podlega przede wszystkim ocenie co do zgodności z prawem w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę jako organ nadzoru (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do sądu administracyjnego. Uchwała Rady Gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia za pracę wójta może być również zaskarżona przez samego zainteresowanego do sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Powód nie podejmował żadnych kroków w celu zakwestionowania przedmiotowo istotnej uchwały w postępowaniu sądowo – administracyjnym. Uchwała Rady Gminy obniżająca powodowi wynagrodzenie istnieje w obrocie prawnym i podlega wykonaniu. Pozwany podkreślił, iż do czynności z zakresu prawa pracy, polegającej na zmianie przez Radę Gminy na niekorzyść wójta warunków jego wynagradzania nie stosuje się przepisów kodeksu pracy o wypowiedzaniu warunków zatrudnienia (art. 42 KP), stąd zawarte w uchwale oświadczenie w tym przedmiocie nie musiało zawierać rzeczywistej i konkretnej przyczyny uzasadniającej treść tego oświadczenia (k. 45-48 a.s.).

M. K. wniósł nadto skargę na uchwałę Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 roku, nr(...)w przedmiocie zmiany wynagrodzenia Wójta Gminy M.. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. wyrokiem z dnia 23 lutego 2012 roku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały oraz stwierdził, iż zaskarżona uchwała nie może być wykonana (vide k. 109 – 114 a.s.). Na skutek tego rozstrzygnięcia od dnia 1 marca 2012 roku powód miał wypłacane wynagrodzenie w wysokości jak przed podjęciem zaskarżonej uchwały Rady Gminy. Wyrok ten został zaskarżony skargą kasacyjną przez Radę Gminy M.. Po rozpoznaniu skargi Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 lutego 2012 roku i odrzucił skargę M. K. na uchwałę Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 roku nr(...). U podstaw takiego rozstrzygnięcia leży pogląd o niedopuszczalności drogi sądowej, gdyż

w ocenie NSA właściwą drogą do rozstrzygnięcia przedmiotowego sporu ze stosunku pracy jest droga postępowania przed sądem powszechnym – sądem pracy (odpis wyroku NSA z dnia 6 września 2012 roku wraz z uzasadnieniem k. 127 - 132 a.s.).

W toku postępowania pełnomocnik powoda zmodyfikował powództwo wnosząc o zasądzenie na rzecz M. K. kwoty 154 290 zł, stanowiącej różnicę pomiędzy wynagrodzeniem wypłaconym powodowi jako Wójtowi Gminy M. na podstawie zaskarżonej uchwały Rady Gminy zmieniającej wynagrodzenie wójta z dnia 29 czerwca 2011 roku, a wynagrodzeniem należnym powodowi wyliczonym według stawek na podstawie uchwały Rady Gminy Nr(...)z dnia 13 grudnia 2010 roku w sprawie wynagrodzenia Wójta Gminy M.. Wskazana kwota obejmowała okres od dnia 29 czerwca 2011 roku do 29 lutego 2012 roku oraz okres od dnia 1 września 2012 roku do dnia 17 grudnia 2013 roku. Nadto wniósł o zasądzenie odsetek ustawowych od dochodzonej powództwem kwoty 154 290 zł od wskazanych ściśle kwot i dat. (k. 413-414 a.s. oraz k.483-483v a.s.).

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości, jednocześnie nie zgłaszał zastrzeżeń co do ustalenia hipotetycznej kwoty należności głównej roszczenia (k. 428, 445 a.s.).

Sąd ustalił, że M. K. został wybrany Wójtem Gminy M. w wyborach bezpośrednich, które odbyły się w dniu 5 grudnia 2010 roku, obowiązki wójta objął w dniu 13 grudnia 2010 roku.

Uchwałą Rady Gminy M. nr(...)z dnia 13 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy M. z dniem objęcia obowiązków wójta gminy ustalono powodowi wynagrodzenie w wysokości:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 5 900 zł
- 2) dodatek funkcyjny wg. 8 stawki tj. w kwocie 1 900 zł
- 3) dodatek za staż pracy w wysokości 18% wynagrodzenia zasadniczego tj. w kwocie 1062 zł, które będzie wzrastało o 1% za każdy rok pracy aż do osiągnięcia 20%
- 4) dodatek specjalny w wysokości 40% łącznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. w kwocie 3 120 zł (uchwała – k. B-2 akt osobowych M. K.). Wysokość wynagrodzenia ustalonego powyższą uchwałą była analogiczna jak ustalona dla osoby zajmującej to stanowisko bezpośrednio przed powodem (bezsporne).

Następnie Uchwałą Rady Gminy M. nr(...)z dnia 29 czerwca 2011 roku zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy M. ustalono nową wysokość wynagrodzenia M. K. na kwotę:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze – 4200 zł
- 2) dodatek funkcyjny wg. 1 stawki tj. 100 zł
- 3) dodatek specjalny w wysokości 20% łącznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. w kwocie 860 zł.

Pozostałe postanowienia uchwały z dnia 13 grudnia 2010 roku pozostały bez zmian. W uzasadnieniu uchwały wskazano, iż nastąpił wzrost zatrudnienia w administracji wbrew deklaracjom wójta, że nie będzie zwiększał zatrudnienia, a wzrost ten nie był spowodowany wzrostem zakresu obowiązków urzędu. Umowa zlecenia na dokonywanie czynności na ujęciu wody w H. z dnia 15 lutego 2011 roku na 3 miesiące została zawarta bez zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy. Wójt nie zabezpieczył środków finansowych na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli uczących w klasach „O”, nie realizował wniosków inwestycyjnych radnych zawartych w uchwale budżetowej na 2011 rok. Reorganizacja urzędu przeprowadzona przez Wójta Gminy wg deklaracji miała usprawnić pracę urzędu, a w efekcie spowodowała jego dysfunkcję. Pozbawiono gminę dodatkowych dochodów wynikających z możliwości umieszczania wolnych środków i nadwyżki budżetowej na oprocentowanych lokatach bankowych. Nadto zarzucono wójtowi brak współpracy z Radą Gminy.

W dnia 17 grudnia 2013 roku M. K. został odwołany z urzędu Wójta Gminy M. przed upływem kadencji (k. 234 a.s.).

W toku postępowania ustalono, iż w grudniu 2010 roku liczba osób pozostająca w stosunku pracy z Urzędem Gminy M. wynosiła 35 osób, w styczniu 2011 roku – 39 osób, w lutym 2011 roku – 42 osoby, w marcu 2011 roku – 43 osoby, w kwietniu 2011 roku 42 osoby, natomiast w maju 2011 roku – 40 osób. Zmiany te wiązały się ze zmianami wprowadzonymi przez M. K. w strukturze organizacyjnej Urzędu. Wcześniej obowiązywała struktura liniowa, nie było referatów, wszyscy pracownicy podlegali bezpośrednio pod wójta, powód wprowadził zaś tzw. strukturę pionową, polegającą na stworzeniu referatów działających w określonych dziedzinach. Każdy referat zarządzany był przez kierownika, który z kolei podlegał bezpośrednio wójtowi. W czasie reorganizacji struktury Urzędu kilkoro pracowników zostało zwolnionych, na ich miejsce zatrudniono nowych pracowników. W związku z tym przez okres obowiązywania wypowiedzeń obsada tych stanowisk była zdublowana. W Urzędzie byli również pracownicy zatrudnieni na pół etatu. Środki na zabezpieczenie wynagrodzeń pracowników Urzędu Gminy na 2011 roku były ustalone i zabezpieczone w budżecie wykonanym w 2010 roku przez poprzedniego wójta. Powód nie wnosił żadnych zmian w tym projekcie, środki te okazały się wystarczające. Taka struktura organizacyjna obowiązuje w większości urzędów miast czy gmin, sprawdziła się ona także w M.. Obowiązuje ona do chwili obecnej, po odwołaniu powoda z urzędu wójta. K. A., następca powoda na stanowisku wójta wprowadził jedynie minimalne zmiany dotyczące nazewnictwa oraz powołał nowy referat ds. inwestycyjnych, nie zmniejszył również ilości etatów.

W marcu 2011 roku Rada Gminy ograniczyła wójtowi możliwość samodzielnego przesuwania środków pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, podczas gdy jego poprzednik na tym stanowisku miał możliwość samodzielnego decydowania w takich sprawach. Od tego czasu wszelkie przesunięcia środków pomiędzy działami wymagały powiadomienia Rady Gminy i uzyskania jej akceptacji. Rada Gminy zbierała się na sesjach odbywających się raz w miesiącu, wówczas możliwe było uzyskanie akceptacji i ewentualne przesunięcia środków finansowych. Taka sytuacja spowodowała, że wobec braku środków na wynagrodzenia dla nauczycieli klas „O” M. K. zmuszony był zwoływać sesję nadzwyczajną Rady Gminy w czerwcu 2011 roku. Wówczas dopiero uzyskał akceptację na przesunięcie środków i zyskał możliwość wypłaty wynagrodzeń. Podobna sytuacja miała miejsce w związku z podpisaniem przez powoda umowy na ujęcie wody w H.. Umowa została zawarta na okres 3 miesięcy, jednakże środki na jej wykonanie były zabezpieczone na 2 miesiące. Po przesunięciu środków środki te zostały zabezpieczone, a sytuacja ta w żaden sposób nie naraziła gminy na straty czy dodatkowe koszty.

Projekt budżetu gminy M. za rok 2011 został opracowany przez za kadencji poprzedniego wójta, następnie został on w niezmienionym stanie przedstawiony Radzie Gminy przez urzędującego od dnia 13 grudnia 2010 roku M. K.. W budżecie tym zostały zaplanowane inwestycje na rok 2011. Żadna z nich nie została zaplanowana w ten sposób aby miała być zakończona w pierwszym półroczu 2011 roku, realizacja części z nich w dużej mierze uzależniona była od uzyskania środków finansowych z zewnątrz: dotacji unijnych bądź środków z Urzędu Marszałkowskiego. Według stanu na dzień 29 czerwca 2011 roku długofalowe inwestycje nie miały szans na ich zakończenie. Następca wnioskodawcy również nie doprowadził do ich finalizacji.

Kwestia lokowania wolnych środków finansowych jakimi miała dysponować gmina na lokatach terminowych za czasu kadencji poprzedniego wójta uregulowana była w ten sposób, że pieniądze lokowano w I połowie roku. M. K. po objęciu urzędu uznał, iż nie ma wystarczającej wiedzy na temat wolnych środków i ewentualnych wydatków i zrezygnowała z zamrażania pieniędzy na lokatach terminowych w I połowie roku, a zamierzał podjąć w tym celu kroki w II połowie roku 2011. W tym celu zwracał się do skarbnika z prośbą o wyliczenie kwoty jaką można złożyć na lokacie terminowej. Ostatecznie pieniądze zostały ulokowane na lokatach w miesiącu wrześniu 2011 roku (lokata 1 – miesięczna i 3 – miesięczna) oraz w październiku 2011 roku (lokata 1 – miesięczna).

W okresie od 13 grudnia 2010 roku do dnia 29 czerwca 2011 roku odbyło się 20 posiedzeń komisji (pomijając komisję rewizyjną, w której wójt nie uczestniczył), wójt nie uczestniczył w 8 z nich. W czterech przypadkach obecni na posiedzeniach byli delegowani przez niego pracownicy (vide zestawienie k. 235 a.s.).

Sąd wskazał, że ograniczył się w niniejszym postępowaniu do okoliczności kluczowej tj. do oceny czy prawdziwe były podstawy jakie wskazano w uzasadnieniu uchwały obniżającej M. K. wynagrodzenie o 50%, w stosunku do przyznanego pierwotnie jak i do wynagrodzenia otrzymywanego przez jego poprzednika. Z całościowej oceny materiału dowodowego Sąd przyjął, iż niezależnie od stosunku prywatnego do M. K. zeznających w sprawie świadków, potwierdzili, iż wprowadzane przez niego zmiany personalne i strukturalne w gminie utrzymały się po dziś dzień, nawet po rządami obecnego wójta K. A., osoby teoretycznie nieprzychylniej tym rozwiązaniom. Bezsportna była również okoliczność, wskazująca iż M. K. miał znacznie ograniczone możliwości dysponowania środkami finansowymi w stosunku do swojego poprzednika – w myśl uchwały podjętej w marcu 2011 roku kompetencje w zakresie przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi działami klasyfikacji budżetowej. Mogło to, niezależnie od działań podejmowanych przez wójta powodować nieterminowe zabezpieczenie środków koniecznych na wskazane cele.

Sąd ustalił również, że ocena wykonania poszczególnych inwestycji zaplanowanych na dany rok budżetowy jest przedczesna w połowie tego roku, biorąc pod uwagę ich skomplikowanie i długoterminowy zasięg. Trudno również poczytać za winę nowego wójta, iż zanim rozpoczął lokowanie wolnych środków gminy chciał mieć pewności czy nie będzie konieczne ich wykorzystanie w roku budżetowym.

Końcowo stwierdził, iż na podstawie powyższych dowodów ustalono, że za tak znacznym zmniejszeniem wynagrodzenia wójta nie poszło również zmniejszenie zakresu jego obowiązków. Sama „utrata zaufania”, jak wskazywał pozwany K. A. nie jest do tego wystraszająca. Jeżeli bowiem Rada Gminy utraciła zaufanie do nowego wójta już na tym etapie mogła przeprowadzić referendum w sprawie jego odwołania. Uczyniono to jednak, z niezrozumiałych powodów, dopiero w 2013 roku. Wskazuje to, w ocenie Sądu, na to, że uchwała obniżająca wynagrodzenie wójta miała mieć raczej charakter represyjny, a nie była poparta prawdziwymi i konkretnymi przyczynami.

Sąd uznał, że pozew zasługiwał na uwzględnienie w części dotyczącej zasądzenia od Urzędu Gminy we M. na rzecz M. K. tytułem wyrównania wynagrodzenia. W pozostałej części tj. dotyczącej ustalenia wynagrodzenia pozew należało oddalić.

Sąd przywołał stanowisko przyjęte przez NSA w sprawie II OSK 1534/12, ze skargi kasacyjnej Rady Gminy M. od wyroku WSA w Lublinie w sprawie ze skargi M. K., zgodnie z którym zaskarżona uchwała Rady Gminy M. z dnia 29 czerwca 2011 roku, (...) zmieniająca uchwałę z dnia 13 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy M. została podjęta w zakresie stosunku pracy pracownika samorządowego nawiązanego na podstawie wyboru. O takiej kwalifikacji zaskarżonej uchwały przesądza art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 ze zm.), zgodnie z którym czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy 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. Sprawy ze stosunku pracy, w tym sprawy o wynagrodzenie nie należą do spraw z zakresu administracji publicznej. Właściwą drogą do rozstrzygnięcia więc niniejszego sporu, mieszczącego się w definicji sporu ze stosunku pracy jest droga postępowania przed sądem powszechnym. Tak stanowi również art. 43 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Stanowisko to w pełni podzielił Sąd Okręgowy.

Sąd zauważył, że rada gminy jest wyłącznie legitymowana do ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta. Wynagrodzenie to może być przez nią jednostronnie modyfikowane, na podstawie uchwały. Uchwałę w tym zakresie należy uznać niewątpliwie za postanowienie umowy o pracę, kreujące jeden z warunków koniecznych umowy o pracę. Uznał, że jako taka nie może ona mieć charakteru arbitralnego, w tym sensie, że wysokość wynagrodzenia wójta może być modyfikowana wyłącznie w granicach ściśle określonych przepisami prawa (np. odnośnie wynagrodzenia minimalnego i maksymalnego).

Uchwała ta, jako poddana kognicji sądu powszechnego winna zawierać uzasadnienie, które pozwala na kontrolę jej zasadności. Uzasadnienie to, podobnie jak na przykład w przypadku uzasadnienia wypowiedzenia zmieniającego

warunki pracy i płacy, powinno być uzasadnione, zaś zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem przyczyna wypowiedzenia warunków pracy musi być konkretna, aktualna i prawdziwa.

Zdaniem Sądu przeprowadzone postępowanie wykazało, iż przyczyny obniżenia wynagrodzenia M. K. nie zostały należycie (konkretnie) sformułowane. Przyczyny te podane są w sposób lakoniczny, ich zasadność nie została w żaden sposób udokumentowana. W szczególności nie potwierdziły ich przedstawione przez pozwanego dokumenty oraz zeznania świadków, w tym również nieprzychylnych M. K.. Dlatego należało je również uznać za nieodpowiadające prawdzie, jak choćby zarzut zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie Gminy w związku z nieskuteczną reorganizacją struktury Urzędu. Tymczasem w perspektywie czasowej zmiany te zostały utrzymane nawet przez następcę powoda – K. A., będącego głównym adwersarzem M. K..

Sąd zwrócił uwagę, że zarzuty stawiane wnioskodawcy nie mają charakteru kategoriowego. Zarzuty dotyczące niezrealizowania inwestycji przewidzianych w budżecie gminy, przywołany w połowie roku budżetowego jest nielogiczny, gdyż żadna z planowanych inwestycji nie była inwestycją krótkoterminową więc ocena ich realizacji na dzień 29 czerwca 2011 roku nie mogła być celowa. Tym bardziej, że nawet następca skarżącego – urzędujący od stycznia 2014 roku K. A. nie przeprowadził wielu inwestycji rozpoczętych przez powoda do końca. Bardzo istotną okolicznością jest również fakt odebrania przez Radę Gminy M. kompetencji do samodzielnego przesuwania środków finansowych pomiędzy referatami. Takie kompetencje posiadał poprzedni wójt, zaś w marcu 2011 roku Rada Gminy uchwaliła zmianę polegającą na przekazaniu tych kompetencji w ręce Rady Gminy. Zatem wójt od tego czasu nie miał możliwości płynnego i samodzielnego rozdzielania środków pieniężnych, musiał zwoływać w tym celu sesje Rady Gminy. W tych okolicznościach zarzut niezabezpieczenia środków na konkretny cel jest niezasadny. Dalej postawiono wójtowi zarzut niezabezpieczenia środków na określone cele gminy, a z drugiej strony zarzut pozbawienia gminy dodatkowych dochodów wynikających z możliwości umieszczenia wolnych środków na lokatach bankowych. Jak słusznie podnosił powód, umieszczenie tych środków w I połowie roku na terminowych, zamkniętych lokatach mogło oznaczać zamrożenie środków finansowych w sytuacjach nieprzewidzianych wydatków. Ostatecznie M. K. wydał takie dyspozycje w II połowie roku, po dokładnym zorientowaniu się w potrzebach i wydatkach gminy. Stanowisko powoda jest w tym zakresie tym bardziej słuszne, że piastował on urząd od grudnia 2010 roku i z pewnością potrzebował czasu na zapoznanie się z działaniem finansów gminy. Tak więc nie może być w tym wypadku skutecznym argument, że praktyka lokowania wolnych środków w I półroczu obowiązywała za kadencji poprzedniego wójta.

Końcowo Sąd wskazał, iż zupełnie niekonkretnym jest zarzut braku współpracy wójta z radą gminy. Strona pozwana w żaden sposób nie udowodniła jakiej okoliczności, nie zaprzeczała też twierdzeniom powoda odnośnie odbierania mu kompetencji i utrudniania przeprowadzenia konkretnych inwestycji.

W tych okolicznościach Sąd za słuszne uznał stanowisko powoda, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa i zasądził żądane kwoty jak w wyroku tytułem wyrównania wynagrodzenia, obniżonego powodowi uchwałą z dnia 29 czerwca 2011 roku, Nr(...)w okresie od 29 czerwca 2011 roku do 29 lutego 2012 roku oraz od dnia 1 września 2012 roku do dnia 17 grudnia 2013 roku wraz ustawowymi odsetkami do dnia zapłaty. Termin wypłaty odsetek ustalony został zgodnie z terminem w jakim zwyczajowo wypłacano wynagrodzenie oraz 13 –te wynagrodzenia w Urzędzie Gminy. Sąd oddalił powództwo o ustalenie wysokości wynagrodzenia, gdyż w obliczu złożenia funkcji wójta w grudniu 2013 roku roszczenie to w chwili wyrokowania stało się niezasadne – zasądzeniem wyrównania wynagrodzenia za okres do grudnia 2013 roku wyczerpuje roszczenie powoda. Okoliczności tej nie kwestionował pozwany.

Zgodnie z treścią art. 477² § 1 k.p.c., Sąd nadał wyrokowi w pkt. I rygor natychmiastowej wykonalności do łącznej kwoty 11 982 zł tj. kwoty jednomiesięcznego wynagrodzenia.

Orzeczenie o kosztach procesu uzasadniał art. 108 § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany Urząd Gminy w M.. Wyrok zaskarżył w części, tj. co do punktów: I, III i IV.

Wyrokowi zarzucił

- błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu przez Sąd Okręgowy w Lublinie, że powodowi przysługiwało wynagrodzenie w wysokości ustalonej uchwałą Rady Gminy M. Nr (...)z dnia 13 grudnia 2010r., podczas gdy wysokość wynagrodzenia powoda została ukształtowana uchwałą Rady Gminy M. Nr (...)z dnia 29 czerwca 2011 r., która nie została do chwili obecnej wyeliminowana z obrotu prawnego poprzez jej uchylenie albo stwierdzenie nieważności, jak również nie zostało wydane przez sąd powszechny orzeczenie w zakresie ustalenia odmiennej wysokości wynagrodzenia przysługującego Powodowi, które mogłoby kreować podstawę do zasądzenia na rzecz Powoda kwoty wskazanej w pkt. I zaskarżonego wyroku, zwłaszcza, że Sąd Okręgowy w Lublinie prawomocnie oddalił w pkt. II zaskarżonego wyroku powództwo o ustalenie wysokości wynagrodzenia Powoda;

- naruszenie prawa materialnego:

1) art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. póź. 446) poprzez odmowę jego zastosowania w zakresie w jakim przyznaje radzie gminy kompetencję samodzielnego i jednostronnego ustalania (zmieniania) wynagrodzenia wójta (z poszanowaniem przepisów gwarancyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym);

2) art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. póź. 1202 ze zm.) poprzez odmowę jego zastosowania w zakresie w jakim przyznaje radzie gminy kompetencję samodzielnego i jednostronnego ustalania (zmieniania) w drodze uchwały wysokości wynagrodzenia wójta (z poszanowaniem przepisów gwarancyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym);

3) art. 30 § 4 w zw. z art. 42 § 1 Kodeksu pracy poprzez ich niewłaściwe (bezpodstawne) zastosowanie, podczas gdy przepisy Kodeksu pracy mają zastosowanie do pracowników samorządowych na mocy art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych jedynie w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, a art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych kompleksowo reguluje kompetencję rady gminy w zakresie samodzielnego i jednostronnego ustalania (zmiany) wynagrodzenia wójta w drodze uchwały, względnie - poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w okolicznościach, w których przepisy Kodeksu pracy, w szczególności art. 73-75, nie nakazują do stosunku pracy nawiązanego na podstawie wyboru stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę na czas nieokreślony;

4) art. 321 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez orzeczenie w zakresie odsetek ustawowych ponad żądanie strony powodowej, tj. w każdym przypadku wskazanym w pkt. I wyroku aż „do dnia zapłaty”, podczas gdy Powód wnosił o zasądzenie odsetek ustawowych do dnia 31 grudnia 2015 r., a po tej dacie - o zasądzenie odsetek ustawowych za opóźnienie;

5) art. 481 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 85 § 2 Kodeksu pracy poprzez zasądzenie odsetek od dat, w których świadczenie nie było wymagalne;

-naruszenie przepisów prawa procesowego:

6) art. 233 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez dowolną ocenę dowodów, sprzeczną z zasadami logiki i doświadczenia życiowego, wskutek czego Sąd Okręgowy w Lublinie bezpodstawnie doszedł do wniosku, że przyczyny zmiany na niekorzyść Powoda wysokości wynagrodzenia nie odpowiadają prawdzie, „podane są w sposób lakoniczny”, ich zasadność „nie została w żaden sposób udokumentowana”, „nie potwierdziły ich przedstawione przez pozwanego dokumenty oraz zeznania świadków”.

Wskazując na powyższe podstawy, wnosił o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku w zakresie punktu I, III i IV poprzez oddalenie powództwa;
- 2) zasądzenie od Powoda na rzecz pozwanego Urzędu Gminy M. kosztów procesu za obie instancje w łącznej kwocie 24 905 zł, w tym zwrotu opłaty od apelacji w kwocie 7715 zł oraz kosztów zastępstwa procesowego tj. w pierwszej instancji w kwocie 8100 zł, czyli trzykrotnej stawki minimalnej ustalonej z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, póź. 1349), a w drugiej instancji – w kwocie 9090 zł, czyli jednokrotnej stawki minimalnej określonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. póź. 1804) -5400 zł powiększonej o udokumentowany fakturą VAT koszt sporządzenia ekspertyzy naukowej w przedmiocie dopuszczalności oraz warunków jakim powinna odpowiadać uchwała rady gminy zmieniająca wysokość wynagrodzenia wójta (3690 zł);
- 3) nakazanie powodowi M. K., na podstawie art. 415 Kodeksu postępowania cywilnego, zwrotu pozwanemu Urzędowi Gminy M. świadczenia spełnionego przez pozwanego na rzecz Powoda na podstawie pkt. III zaskarżonego orzeczenia, tj. wypłaconej tytułem jednomiesięcznego wynagrodzenia kwoty 8373,74 zł netto wraz z odsetkami za opóźnienie w wysokości ustawowej, naliczanymi od dnia spełnienia świadczenia (29 kwietnia 2016 r.) do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu apelacji odniesiono się do każdego ze wskazanych zarzutów.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego zasługiwała na uwzględnienie.

Należy się zgodzić z podniesionymi zarzutami zarówno dotyczącymi naruszenia przepisów prawa procesowego jak i przede wszystkim wskazanych przepisów prawa materialnego. Skutkiem powyższego było dopuszczenie się przez Sąd błędu w ustaleniach faktycznych polegającego na przyjęciu, że powodowi przysługiwało wynagrodzenie w wysokości ustalonej uchwałą Rady Gminy M. z 13.12.2010r.

Przedmiotem niniejszej sprawy było ustalenie wysokości należnego wynagrodzenia powoda M. K., sprawującego funkcję Wójta Gminy M. w okresie po podjęciu przez Radę Gminy uchwały z dnia 29.06.2011 roku. Wskazaną uchwałą Rada Gminy obniżyła powodowi wynagrodzenie, z czym ten się nie zgadzał, wskazując że przyczyny podane w uzasadnieniu uchwały, uzasadniające obniżenie wynagrodzenia nie są prawdziwe. Powód żądał, aby okoliczności te zostały zbadane przez Sąd i w przypadku gdy się nie potwierdzą, domagał się zasądzenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z pierwotnie obowiązującej uchwały.

Wobec tak sformułowanych żądań pozwu Sąd Okręgowy skupił się w ramach prowadzonego postępowania na okoliczności, którą uznał za kluczową a mianowicie do oceny czy prawdziwe były podstawy, jakie wskazano w uzasadnieniu uchwały obniżającej znacznie powodowi wynagrodzenie w stosunku do przyznanego pierwotnie jak i do wynagrodzenia otrzymywanego przez poprzednika. Ostatecznie Sąd uznał, że uchwała obniżająca wynagrodzenie miała raczej charakter represyjny, a nie była poparta prawdziwymi i konkretnymi przyczynami. W tej sytuacji Sąd przyjął, że uchwała z 29.06.2011 roku została podjęta z naruszeniem prawa i zasądził powodowi żądane kwoty tytułem wyrównania wynagrodzenia do wysokości wynikającej z uchwały z 13.12.2010r.

Aczkolwiek Sąd nie wypowiedział tego wprost i w uzasadnieniu orzeczenia nie ma w tym zakresie żadnych wywodów, należy rozumieć, że Sąd uznał, iż uchwała z 29.06.2011 roku wobec tego, że została podjęta z naruszeniem prawa jest nieważna i jej postanowienia nie mogą kształtować sytuacji prawnej powoda w zakresie ustalonego wynagrodzenia. Stąd w konsekwencji nadal jest ważna i obowiązująca uchwała Rady Gminy z 13.12.2010r. i na jej podstawie zasądził żądane wyrównanie wynagrodzenia.

Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić gdyż prawidłowe rozstrzygnięcie w sprawie wymagało od Sądu znalezienia właściwej podstawy prawnej do zasądzenia żądanego wyrównania wynagrodzenia.

Sąd Okręgowy stracił z pola widzenia, że uchwała Rady Gminy z 29.06.2011 roku, której to uchwały zastosowania odmówił, nie została uchylona ani nie stwierdzono jej nieważności w trybie administracyjnym ani w trybie nadzoru w ramach uprawnień własnych organu nadzoru ani nie została zaskarżona przez organ nadzoru do sądu administracyjnego. Te formy kontroli uchwały mogły doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego a nie zastępujący to postępowanie proces w niniejszej sprawie. Wprawdzie na skutek skargi powoda na powyższą uchwałę, złożonej w trybie art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym (DZ.U. z 2001r., nr 142, poz.1591 ze zm.) WSA w Lublinie wyrokiem z 23.02.2012r. w sprawie III SA/Lu 785/11 stwierdził jej nieważność oraz że uchwała nie może być wykonana. W oparciu o powyższy wyrok powodowi w okresie od marca do sierpnia 2012 roku ponownie wypłacono wynagrodzenie w pierwotnej wysokości. Jednakże wobec skargi kasacyjnej Rady Gminy M. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 06.09.2012r. w sprawie II OSK 1534/12 uchylił wyrok WSA w Lublinie i skargę powoda odrzucił. W uzasadnieniu orzeczenia NSA stwierdził, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia sporów ze stosunku pracy (a takim jest spór w niniejszej sprawie), dotyczący ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta, jest droga postępowania przed sądem powszechnym, co wynika wprost z art. 43 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (DZ.U. nr 223, poz.1458 ze zm.) Identyczne i konsekwentne stanowisko sprawach o podobnym stanie faktycznym zajmowały także inne sądy administracyjne. (np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r. w sprawie II OSK 942/13)

Dodać należy, że na skutek skargi powoda od tego czasu utrwaliło się orzecznictwo sądów administracyjnych dążące do przekazania sądom powszechnym kontroli nad sprawami związanymi z ustalaniem wynagrodzenia wójta czy analogicznie burmistrza.

W związku z wyłączeniem powodowi drogi administracyjnej w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie możliwości zaskarżenia uchwały ustalającej wynagrodzenie wójta i uniemożliwienie na tej podstawie stwierdzenia niezgodności z prawem przedmiotowej uchwały rodzi się pytanie jaki jest zakres kontroli takiej uchwały przez sąd powszechny. Pytanie jest tym bardziej zasadne, że powód nie ma możliwości zainicjowania zaskarżenia do sądu administracyjnego spornej uchwały przez organ nadzorczy w trybie art. 93 ustawy po upływie terminu określonego w art. 91 ustawy.

Rozstrzygnięcie problemu ustalenia granic kontroli uchwały obniżającej wynagrodzenie powoda ma zasadnicze znaczenie dla oceny zarzutów podniesionych w apelacji a mianowicie zarzutów naruszenia prawa materialnego.

W sytuacji gdy sąd powszechny a więc sąd rozpoznający niniejszą sprawę stał się wyłącznie władny do rozstrzygnięcia wysokości należnego wynagrodzenia powoda bez konieczności poprzedzającego postępowania administracyjnego zmierzającego do uchylenia lub unieważnienia uchwały z 29.06.2011r. pojawiła się kwestia czy Sąd jest władny oceniać prawdziwość, rzetelność, zasadność przyczyn obniżenia wynagrodzenia powoda, a jeśli tak to w jakim zakresie i czy przez to nie wkracza w kompetencje ustrojowe rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym czy też uprawniony jest jedynie do badania uchwały co do zgodności z przepisami płacowymi o charakterze gwarancyjnym (wynagrodzenie ustalone przez radę gminy nie może być niższe od minimalnych stawek określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o pracownikach samorządowych, wydanych w oparciu o art. 37 tej ustawy) oraz w kontekście ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu (art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 2 Konstytucji RP, art. 11² k.p., art. 11³ k.p. lub art. 18^{3c} k.p.) – jak przyjął to w wyroku z 09.06.2008 roku w sprawie II PK 330/07 Sąd Najwyższy stwierdzając jednocześnie że uchwała rady gminy obniżająca wójtowi dotychczas pobierane przez niego wynagrodzenie nie pozostaje poza kontrolą sądu.

Słuszna co do zasady koncepcja SN przyjęta w tym orzeczeniu, przyjmująca uprawnienie rady gminy do zmiany wysokości wynagrodzenia wójta zatrudnionego na podstawie wyboru bez jego zgody opierała się jednak na przyjęciu istniejącej wówczas możliwości zaskarżenia przez zainteresowanego uchwały do sądu administracyjnego.

Podobnie w wyroku z 03.09.2008r. w sprawie I PK 24/08 Sąd Najwyższy uznał za dopuszczalne obniżenie wysokości wynagrodzenia wójta przez radę gminy w czasie trwania jego stosunku pracy czyli w trakcie sprawowania mandatu, ale także podkreślił, że obniżenie wynagrodzenia może podlegać kontroli zgodności z prawem w różnych jej aspektach.

Stosunek pracy wójta nawiązywany jest na podstawie wyboru. W kodeksie pracy stosunkom pracy na podstawie wyboru poświęcono kilka artykułów od art. 73 do 75, nie przewidując przy tym odpowiedniego stosowania do nich przepisów dotyczących umów o pracę. Regulację tą powszechnie uznaje się za niewystarczającą i nie rozwiązującą problemów jakie wiążą się z tego typu zatrudnieniem. Dodatkowe normy zawarte są w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446) w art. 18 ust. 2 pkt 2 stanowiącym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności i w art. 18a ust. 1 stanowiącym, że rada gminy kontroluje działalność wójta. Z kolei z przepisów ustawy z 21.11.2008r. o pracownikach samorządowych (obecnie tekst jednolity DZ.U. 2016.902) z art. 8 wynika, że pracodawcą wójta jest urząd gminy a czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy (...), z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. Uprawnienia pracownika samorządowego w tym wójta określone zostały w rozdziale 4 w/w ustawy, przede wszystkim w art. 36 stanowiącym, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny.

Wydane na podstawie art. 37 ustawy (Dz.U.2009.50.398) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z dnia 27 marca 2009 r.) – obowiązujące w okresie objętym sporem określało: w pkt 3 warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, w pkt 6 wysokość dodatku specjalnego, w pkt 7 warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;

W § 3 ust. 1 ustalono w pkt 2 tabelę stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, która została określona w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Ustalono też minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach oraz warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia.

Według § 6. Dodatek specjalny dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy, przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20 % i nieprzekraczającej 40 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a w urzędach miasta stołecznego W., miast (miast na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców - w kwocie nieprzekraczającej 50 % łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 43 wskazała, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy a spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy.

Regulacja w tym zakresie zawarta w ustawie o pracownikach samorządowych z 2008 roku jest tożsama z regulacjami zawartymi w ustawie o pracownikach samorządowych z 1990 roku, na podstawie której zapadło szereg orzeczeń Sądu Najwyższego. Stąd uznać należy, że wyrażone w wyrokach poglądy SN nadal zachowały swoją aktualność.

W oparciu o powyższe ugruntował się w orzecznictwie pogląd, że do zatrudnienia na podstawie wyboru nie stosuje się przepisów kodeksu pracy (art. 42 kp), na co wprost wskazywał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 20 czerwca

2001 r. (I PKN 488/00) i 23 listopada 2001 r. (I PKN 699/00) i co zostało powtórzone w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że szczególny stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru, w związku z pełnioną funkcją wójta jest szczególnym stosunkiem pracy i jedynym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej pracy jest Rada Gminy jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Wiąże się z tym określenie wynagrodzenia wójta. Odebranie radzie gminy kompetencji do ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje.

Pogląd nie był kwestionowany przez Sądy różnych instancji, które jednolicie przyjęły ten kierunek orzeczniczy. Nie ulegało także wątpliwości, że obniżenie wynagrodzenia wójta nie wymagało jego zgody, na co wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2008 r., w sprawie II PK 330/07 (OSNP 2009/21-22/278). Powszechnie przyjmowano za Sądem Najwyższym, że kwestię ustalania wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uznając, że daje on radzie gminy uprawnienie do jednostronnej zmiany (obniżenia) wynagrodzenia wójta w trakcie kadencji, na co wskazywał Sąd Najwyższy w wyroku z 3 października 2008 r. w sprawie II PK 30/08. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo SN uznał, że wynagrodzenie wójta nie jest niezmiennie i podlega zmianie również in minus. Wskazuje na to także przyjęcie przez ustawodawcę, że wybór wójta oznacza nawiązanie stosunku pracy oraz określenie przepisami wykonawczymi składników i ram tego wynagrodzenia. Konieczność ich różnicowania wynika z różnych zadań i obciążenia pracą, o czym decyduje organ stanowiący (rada gminy).

Sąd Apelacyjny w pełni podziela powyższe poglądy. Mimo, że powód nie ma możliwości stwierdzenia nieważności uchwały określającej na nowo jego wynagrodzenie w trybie art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym i mimo uznania, że kwestia ustalenia jego wynagrodzenia podlega kontroli sądu powszechnego to nie oznacza dla sądu powszechnego powstania prerogatywy do unieważnienia takiej uchwały czy uznania, że uchwała jest nieważna bo sąd nie zgadza się oceną jakości pracy wójta dokonaną przez Radę Gminy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w pełni nadal aktualne są poglądy, że organ stanowiący czyli rada gminy jest wyłącznie właściwa do oceny ilości i jakości pracy i ustalania wysokości wynagrodzenia wójta, że jest to jej kompetencja ustrojowa i w kompetencje te nie ma prawa wkraczać sąd powszechny.

Umieszczenie przepisów dotyczących ustalenia wysokości wynagrodzenia wójta w samorządowej ustawie ustrojowej i przyznanie radzie gminy wyłącznej kompetencji w tym zakresie oznacza, że kwestie wynagrodzenia wójta reguluje w sposób wyczerpujący art. 18 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kontrola sądu powszechnego ograniczona jest tylko do funkcji gwarancyjnej przepisów płacowych a więc do oceny czy ustalone na nowo wynagrodzenie mieści się w granicach bezwzględnie obowiązujących przepisów, w tym przypadku stawek minimalnych i maksymalnych i wysokości wynagrodzeń wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z dnia 27 marca 2009 r.) wydanego w oparciu o art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych oraz ewentualnego naruszenia przepisów o zakazie dyskryminacji oraz równym traktowaniu pracowników w zatrudnieniu. Zarzuty takie nie zostały sformułowane przez powoda i rozumieć należy, że powód nie kwestionował, iż ustalone mu na nowo wynagrodzenie mieści się kwotowo w granicach obowiązującego rozporządzenia. Analiza własna postanowień dotyczących wysokości ustalonego wynagrodzenia prowadzi Sąd Apelacyjny do stwierdzenia, że istotnie kwoty wynagrodzeń są zgodne z tymi przepisami płacowymi.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma podstaw do zanegowania utrwalonego orzecznictwa sądowego, przyjmującego że do zmiany wysokości wynagrodzenia pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru nie stosuje się art. 42 kodeksu pracy, co oznacza, że Sąd nie jest uprawniony do badania prawdziwości przyczyn, które wpłynęły na odmienne ukształtowanie wysokości wynagrodzenia.

W tym kontekście uzasadniony jest zarzut prezentowany przez apelującego, iż Sąd wydając skarżony wyrok odmówił zastosowania przepisów tj. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 o pracownikach samorządowych i przypisał sobie prawo do ukształtowania wynagrodzenia powoda, negując prawo rady gminy do arbitralnego charakteru

takiej decyzji. Tymczasem arbitralność takiej uchwały rady wynika ze specyfiki szczególnego stosunku zatrudnienia łączącego wójta z radą gminy i jej pozycji ustrojowej.

W kontekście tych przepisów brak było możliwości badania przez Sąd przyczyn kształtujących zasady wynagradzania powoda zawarte w uchwale z 29.06.2011 roku w oparciu o reguły wynikające z art. 42 kp, a tak w istocie miało miejsce w niniejszym postępowaniu.

Rzeczą Sądu w ramach obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o pracownikach samorządowych było ustalenie czy uchwała z 29.06.2011 roku nie została unieważniona we właściwym trybie a jeśli nie to obowiązkiem Sądu było jej stosowanie, po uprzednim ustaleniu, że jest ona zgodna z obowiązującymi przepisami gwarancyjnymi co do minimalnej i maksymalnej wysokości wynagrodzeń. W żadnym razie Sąd nie mając kompetencji do uznania tej uchwały za nieważną, nie miał podstaw do przyjęcia, że nadal obowiązuje poprzednia uchwała i w oparciu o pierwotną uchwałę zasądzić wyrównanie wynagrodzenia. W ten sposób Sąd wkroczył w kompetencje rady gminy posiadającej wyłączne uprawnienie do kształtowania wynagrodzenia powoda i w istocie odmówił zastosowania przepisów art. 18 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 ust.2 ustawy o pracownikach samorządowych, w sposób nieuprawniony stosując zasady wynikające z art. 42 kodeksu pracy. Sąd dopuścił się naruszenia przepisów prawa materialnego skutkującego błędem w ustaleniach faktycznych. Sąd nie miał podstaw do przyjęcia, że nadal między stronami obowiązują postanowienia uchwały Rady Gminy z 13.12.2010 roku i na tej podstawie zasądzić żadanego wynagrodzenie, gdy nadal prawnie wiążąca była uchwała z 29.06.2011 roku.

W tej sytuacji bez znaczenia jest podnoszony w apelacji zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego, tj. art. 233 kodeksu postępowania cywilnego poprzez dowolną ocenę dowodów w kontekście wniosku do jakiego doszedł Sąd, że przyczyny zmiany na niekorzyść powoda wysokości wynagrodzenia nie odpowiadają prawdzie. Postępowanie Sądu Okręgowego w tym zakresie było zbędne i oceny wynikające z tej części postępowania pozostają bez wpływu na wynik sprawy.

Roszczenie powoda co do zasady było w okolicznościach faktycznych i prawnych niezasadne i podlegało oddaleniu. Dlatego Sąd Apelacyjny uwzględniając apelację na podstawie cytowanych przepisów i art. 386 § 1 kpc zmienił zaskarżony wyrok w pkt I i orzekł co do istoty sprawy. Zmiana wyroku poprzez oddalenie powództwa czyni bezprzedmiotowymi rozważania co do pozostałych zarzutów podnoszonych przez apelującego związanych z naruszeniem przepisów art. 321 §1 kpc oraz art. 481 kc w zw. z art. 85 § 1 kodeksu cywilnego.

Skutkiem oddalenia powództwa jest orzeczenie o obowiązku zwrotu pozwanemu Urzędowi Gminy spełnionego przez niego na rzecz powoda świadczenia wynikającego z punktu III zaskarżonego wyroku wobec zawartego w tym punkcie rygoru natychmiastowej wykonalności. Apelujący jako podstawę żądania zwrotu wskazał art. 415 kodeksu postępowania cywilnego domagając się zwrotu kwoty netto wraz z odsetkami za opóźnienie w wysokości ustawowej, naliczanymi od dnia spełnienia świadczenia do dnia zapłaty. Wskazana podstawa prawna jest zupełnie błędna. Zastosowanie tego przepisu ma miejsce w sprawach dotyczących wznowienia postępowania, zakończonych prawomocnym wyrokiem a więc z pewnością nie w niniejszej sprawie. Abstrahując jednak od błędnej podstawy prawnej nie ulega wątpliwości, że w apelacji zgłoszono żądanie zwrotu spełnionego świadczenia.

Prawidłowa podstawa do takiego żądania znajduje uzasadnienie w treści art. 338 kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z jego treścią zawartą w § 1 uchylając lub zmieniając wyrok, któremu nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, sąd na wniosek pozwanego orzeka w orzeczeniu kończącym postępowanie o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu poprzedniego stanu.

Przepis tego paragrafu nie wyłącza możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wykonania wyroku. (§ 2)

Kierując się brzmieniem tego przepisu Sąd Apelacyjny zmieniając zaskarżony wyrok w pkt III nakazał powodowi zwrot na rzecz pozwanego spełnionego świadczenia. Pozostałe roszczenia jakie pozwany może wywodzić z faktu wypłaty

świadczenia mogą być dochodzone z osobnym procesie i nie było podstaw do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w szerszym zakresie.

Odnosnie żądanych przez pozwanego zwrotu kosztów postępowania za obie instancje wniosek jest uzasadniony jedynie w części.

Zgodnie z art. 98 § 1,3 i 4 kpc strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Wysokość kosztów sądowych, zasady zwrotu utraconego zarobku lub dochodu oraz kosztów stawiennictwa strony w sądzie, a także wynagrodzenie adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego regulują odrębne przepisy.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach zwrotu kosztów postępowania nałożonych na stronę podlega zasądzenie kosztów opłaty od apelacji w wysokości poniesionej przez pozwanego, tj. kwota 7715zł.

Brak jest jednak podstaw do przyznania pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego w pierwszej instancji w trzykrotnej wysokości stawki minimalnej a tym bardziej do zasądzenia kosztów ekspertyzy naukowej jaka została dołączona do apelacji. Wskazana ekspertyza została wykonana przez innego radcę prawnego, nie mającego pełnomocnictwa do występowania w niniejszej sprawie i jej przedmiotem była ocena dopuszczalności oraz warunków jakim powinna odpowiadać uchwała rady gminy zmieniająca wysokość wynagrodzenia wójta. W żaden sposób tej opinii nie można uznać jako niezbędny koszt procesu toczącego się między stronami. Pozwany w toku całego postępowania był reprezentowany przez fachowego pełnomocnika - radcę prawnego, który posiadał odpowiednią wiedzę i nie było podstaw, aby jego umiejętności oraz kompetencje do podjęcia decyzji o wniesieniu apelacji weryfikować opinią prawną wykonaną przez innego radcę prawnego, nawet jeżeli posiada stopień naukowy. Opinia ta była zbędna dla potrzeb postępowania i jej kosztem nie można obciążać powoda.

Tak samo nieuzasadniony jest wniosek o zasądzenie dla pełnomocnika pozwanego wielokrotności stawki minimalnej tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

Według art. 109§ 2 kpc orzekając o wysokości przyznanych stronie kosztów procesu, sąd bierze pod uwagę celowość poniesionych kosztów oraz niezbędność ich poniesienia z uwagi na charakter sprawy. Przy ustalaniu wysokości kosztów poniesionych przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika oraz czynności podjęte przez niego w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu, a także charakter sprawy i wkład pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

Zasadą jest, że opłaty stanowiące podstawę zasądzania kosztów zastępstwa prawnego ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych.

Rzeczywiście postępowanie w sprawie toczyło się stosunkowo długo, ale nie sposób przypisać powodowi niewłaściwej postawy w toku procesu. Powód korzystał z przysługujących mu środków prawnych, w tym wystąpił na drogę postępowania administracyjnego i z tego powodu postępowanie sądowe było zawieszona. W ten sposób powód starał się udowodnić zasadność swojego roszczenia i jego działania nie zmierzały do przewlekania sprawy. Stopień skomplikowania sprawy i jej czasochłonny charakter wskazany przez pełnomocnika pozwanego nie uzasadnia w ocenie Sądu Apelacyjnego zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego ponad stawkę minimalną. Pełnomocnik pozwanego złożył odpowiedź na odwołanie, ustosunkował się do sprecyzowanego roszczenia, skonstruował pismo procesowe zawierające wnioski dowodowe i uczestniczył w przesłuchaniu świadków. Sprawa aczkolwiek nie była prosta to nie miała takiego przebiegu przed sądem I instancji, który uzasadniałby ustalenie kosztów zastępstwa procesowego w podwyższonej wysokości. Sąd nie domagał się od stron składania skomplikowanych pism procesowych ani wypowiedania się co do spornych zagadnień prawnych. Również nakład pracy pełnomocnika i wkład w

przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia nie był decydujący, skoro Sąd w pierwszej instancji powództwo nieprawomocnie uwzględnił. Oczywiście oceniając wkład pełnomocnika w rozstrzygnięcie sprawy nie sposób pominąć okoliczności, że to właśnie sporządzona i wniesiona przez niego apelacja doprowadziła do zmiany wyroku niekorzystnego dla pozwanego i ostatecznie do wygrania sprawy przez jego klienta. Ta okoliczność jednak nie uzasadnia zastosowanie trzykrotności opłaty minimalnej.

Z tego też względu Sąd zasądził od powoda na rzecz pozwanego tytułem zwrotu kosztów procesu kwotę 14465 zł., na którą składa się kwota 7715 zł. kosztów poniesionej opłaty od apelacji, kwota 2700 zł. kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję, wynikająca z ustalenia stawki minimalnej określonej z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (DZ.U. nr 163, poz. 1349) i kwota 4050 zł. tytułem zastępstwa procesowego za drugą instancję w wysokości jednokrotnej stawki minimalnej określonej w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (DZ.U. poz.1804)

Kwota 4050 zł. zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za II Instancję wynika z tego, że w dacie wniesienia apelacji obowiązujące rozporządzenie w § 2 stawkę minimalną wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 50 000 zł do 200 000 zł określało na kwotę 7200 zł, przy czym według § 9 ust. 2 stawka minimalna w sprawach z zakresu prawa pracy o wynagrodzenie za pracę lub odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4 - wynosi 75% stawki obliczonej na podstawie § 2 od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy a według § 10 ust. 1 pkt 2 stawka minimalna za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym wynosi 75% stawki minimalnej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny - 100% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 240 zł. Stąd stawka minimalna według przepisów tego rozporządzenia za prowadzenie sprawy w postępowaniu w sprawach pracy o wynagrodzenie w I instancji gdzie przedmiot wartości określony został na 154 290 zł wynosi 75% stawki minimalnej czyli 5400zł (7200 x 75% = 5400zł), a za prowadzenie sprawy w postępowaniu przed sądem apelacyjnym wynosi 4050 zł. (5400 x 75% = 4050zł.)

Mając na uwadze powyższe w oparciu o art. 108 § 1 kpc i cytowane wyżej przepisy orzeczono o kosztach postępowania jak w punkcie III wyroku.