

UCHWAŁA NR _____
RADY MIASTA BIELSK PODLASKI

z dnia _____

**w sprawie udzielenia informacji w trybie art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.
o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579, poz. 1948, z 2017 r. poz. 730 i poz. 935), § 32 ust. 3 pkt 5 Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2014 r. poz. 2457) oraz art. 95 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) **uchwała się, co następuje:**

§ 1. Rada Miasta Bielsk Podlaski, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej, przekazuje Rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych w Białymstoku informację o działaniach podjętych w sprawie zawiadomienia z dnia 25 lipca 2017 r., złożonego przez mieszkańca Miasta Bielsk Podlaski informującego o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w treści stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Bielsk Podlaski zobowiązując go do udzielenia odpowiedzi Rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych w Białymstoku poprzez przesłanie odpowiedzi zgodnie z treścią zawartą w załączniku, o którym mowa w § 1 uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik
do Uchwały Nr _____
Rady Miasta Bielsk Podlaski
z dnia _____

Bielsk Podlaski, 2017 r.

Br.0004.43.2017

**Rzecznik dyscypliny finansów publicznych
właściwy w sprawach rozpoznawanych
przez Regionalną Komisję Orzekającą przy
Regionalnej Izbie Obrachunkowej
w Białymstoku**

INFORMACJA

**w trybie art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za
naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311)**

Odpowiadając na pismo z dnia 27 lipca 2017 r., znak DFP-Rz.57-12/17 (data wpływu do Urzędu Miasta Bielsk Podlaski – 28 lipca 2017 r.), będącego wynikiem złożenia zawiadomienia przez mieszkańca miasta Bielsk Podlaski pana [REDAKCYJNA] informującego o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Rada Miasta Bielsk Podlaski Uchwałą Nr XXXIII/282/17 z dnia 29 sierpnia 2017 r. przekazała ww. pismo Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Bielsk Podlaski celem jego analizy i rozpatrzenia oraz zobowiązała ją do przygotowania projektu pisemnej odpowiedzi.

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Bielsk Podlaski na posiedzeniach w dniach 7 września, 19 września i 27 września 2017 r. przeprowadziła postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie. W wyniku dokonanej analizy nie znaleziono podstaw prawnych, aby zawiadomić Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie

Odnosząc się do pierwszego przykładu podanego przez pana [REDAKTOWANE] w zawiadomieniu do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, dotyczącego kontynuowania zatrudnienia przez dyrektora szkoły, która nie złożyła w terminie oświadczenia majątkowego, Komisja Rewizyjna uzyskała wyjaśnienia od Burmistrza Miasta pismem znak: Br.0012.5.17.2017 z dnia 7 września 2017 r., z których wynika, że wicedyrektorowi Zespołu Szkół z Dodatkową Nauką Języka Białoruskiego im. Jarosława Kostycewicza w Bielsku Podlaskim, Zarządzeniem Nr 284/16 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 31 października 2017 roku zostało powierzono pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu Szkół z Dodatkową Nauką Języka Białoruskiego im. Jarosława Kostycewicza w Bielsku Podlaskim. Stanowisko to Pani Barbara Skiepmo pełniła do 31 sierpnia 2017 roku. Z tego tytułu otrzymywała wynagrodzenie przewidziane przepisami prawa. W powyższym przypadku nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na który powołuje się zawiadamiający. W myśl ww. przepisu „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonania poszczególnych rodzajów wydatków”. Żadne z ww. okoliczności nie wystąpiły. Środki na wynagrodzenia były zaplanowane w budżecie Zespołu Szkół, wysokość i czasokres wypłat wynagrodzenia wynikał z obowiązującego w tym zakresie prawa. Powierzenie pełnienia obowiązków odbyło się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz.2156 z późn. zm.).

Kwestia utraty wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia oraz odwołania kierownika z zajmowanego stanowiska w związku z niezłożeniem oświadczenia była wyjaśniana podczas posiedzeń Komisji Rewizyjnej przy rozpatrywaniu skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z powodu nieprzestrzegania przez Burmistrza Miasta art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie niepodjęcia przez Burmistrza zgodnych z prawem działań wynikających z niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, po objęciu stanowiska przez osobę, którą sprawa dotyczy. Sytuacja prawna i faktyczna w tym zakresie nie zmieniła się do chwili obecnej. Na potwierdzenie powyższego Komisji Rewizyjnej przedłożono dwie opinie prawne z dnia 12 kwietnia i 29 maja 2017 r., które stanowią **załącznik nr 1 i 2** do niniejszego

uzasadnienia. W myśl art. 24k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), dopiero niezłożenie oświadczenia majątkowego pomimo upływu dwóch wskazanych terminów (podstawowego i wyznaczonego) i ewentualnie złożenie oświadczenia majątkowego, ale po upływie terminu wyznaczonego, skutkuje zastosowaniem sankcji w postaci utraty wynagrodzenia. W rozpatrywanym przez Komisję Rewizyjną przypadku, pełniąca obowiązki dyrektora złożyła oświadczenie po terminie określonym w ustawie, ale przed wyznaczeniem jej dodatkowego terminu. Wobec powyższego nie zachodzi przesłanka do utraty należnego jej wynagrodzenia. Zgodnie z art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje albo rozwiązuje z nim umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

Informację o niezłożeniu oświadczenia Burmistrz Miasta powziął w dniu 28 marca 2017 roku. Termin możliwości zastosowania podstawy prawnej określonej w art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym dotyczącej odwołania ze stanowiska pełniącej obowiązki dyrektora minął w dniu 31 grudnia 2016 roku. Wobec braku podstawy prawnej do odwołania, osoba ta pełniła obowiązki dyrektora w okresie przewidzianym ustawą o systemie oświaty oraz zarządzeniem Burmistrza Miasta Nr 284/16 z dnia 31 października 2016 roku, tj. do 31 sierpnia 2017 roku. Za pracę otrzymywała wynagrodzenie przewidziane odrębnymi przepisami prawa.

Komisja Rewizyjna w toku dalszej analizy przedmiotowej sprawy, pismem z dnia 20 września 2017 r. (znak: Br.0012.5.18.2017) zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie czy uznanie przez Komisję Rewizyjną za zasadną skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski „z powodu nieprzestrzegania przez Burmistrza art. 24k ust.3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie niepodjęcia przez Burmistrza zgodnych z prawem działań wynikających z niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, po objęciu stanowiska przez Panią Barbarę Skiepmo” powinno mieć konsekwencje finansowe związane z wynagrodzeniem? Z uzyskanej opinii prawnej wynika, że „uznanie skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie niepodjęcia przez Burmistrza zgodnych z prawem działań wynikających z niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, po objęciu stanowiska przez tę osobę, za zasadną, nie determinuje zasadności zastosowania konsekwencji finansowych związanych z wynagrodzeniem pracownika w przypadku nierozwiązania umowy o pracę. Wręcz przeciwnie, Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski zobowiązany był do wypłaty wynagrodzenia pracownikowi, gdyż w ustawowym terminie nie zastosował sankcji z art. 24 k ust. 3 ustawy

o samorządzie gminnym. Podkreślić należy, że kwestia zasadności wypłaty wynagrodzenia jest kwestią odrębną od rozpatrzonej skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w sprawie nieprzestrzegania art. 24 k. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.” (opinia prawna z dnia 25 września 2017 r. stanowi **załącznik nr 3** do uzasadnienia)

W odniesieniu do drugiego przykładu dotyczącego zatrudnienia osoby bez wyższego wykształcenia na stanowisku Kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta, Burmistrz Miasta pismem znak: Br.0012.5.17.2017 z dnia 7 września 2017 r. wyjaśnił, że obowiązki te powierzono pracownikowi zatrudnionemu w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski od 19 listopada 1990 r., który posiadał duże doświadczenie zawodowe i wykazywał się bardzo dobrą znajomością zagadnień na zajmowanym stanowisku pracy. Ponadto osoba ta cieszyła się szacunkiem wśród pracowników. Od początku swojej pracy zawodowej w Urzędzie Miasta, pracownik ten był jedną z osób odpowiedzialnych za należyte i sprawne przeprowadzenie wyborów na terenie miasta Bielsk Podlaski, a od 2011 roku był pełnomocnikiem do spraw wyborów — urzędnikiem wyborczym. Znajomość zagadnień należących do zadań Referatu na różnych stanowiskach pracy nie była jej obca. Od 1 października 2012 r., samodzielnie bez wsparcia finansowego pracodawcy, rozpoczęła studia wyższe i 30 czerwca 2015 r. ukończyła je uzyskując kwalifikacje pierwszego stopnia na kierunku administracja w specjalności administracja samorządu terytorialnego, a następnie w dniu 20 grudnia 2016 r. uzyskała kwalifikacje drugiego stopnia na kierunku administracja w specjalności administracja publiczna w Polsce. W związku z należyтым wykonywaniem swoich obowiązków, ówczesny Burmistrz Miasta we wrześniu 2013 r., w ramach awansu wewnętrznego przeniósł ją na wyższe stanowisko Kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta, które to stanowisko zajmowała do dnia 8 czerwca 2014 r. W momencie powierzania obowiązków Kierownika Referatu osoba ta była w trakcie uzupełniania kwalifikacji zawodowych.

Komisja Rewizyjna pismem znak: Br.0012.5.17.2017 z dnia 8 września 2017 r. zwróciła się z prośbą o:

1. przedstawienie chronologicznego zestawienia przedstawiającego zatrudnienie (pełnione stanowiska) osoby, której sprawa dotyczy od 2011 roku.
2. wyjaśnienie, czy przeniesienie osoby tej, na wyższe stanowisko kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta w ramach awansu wewnętrznego w 2013 r. było prawnie dopuszczalne?
3. odpowiedź, czy w latach 2013-2014 były podobne przypadki awansu innych osób?

Z uzyskanych wyjaśnień Burmistrza Miasta przedłożonych pismem z dnia 15 września 2017 r. (znak: Br.0012.5.17.2017) wynika, że zatrudnienie osoby, której dotyczy ta sprawa było następujące:

Lp.	czas trwania umowy/data awansu		stanowisko	Imię i nazwisko burmistrza
	od dnia	do dnia		
1.	19.11.1990 r.	31.12.1990 r.	maszynistka	Kazimierz Leszczyński
2.	01.01.1991 r.	31.03.1991 r.	st. maszynistka	Kazimierz Leszczyński
3.	01.04.1991 r.	19.05.1991 r.	referent	Kazimierz Leszczyński
4.	20.05.1991 r.	Czas nieokreślony	referent	Kazimierz Leszczyński
5.	01.04.1993 r.	awans	podinspektor	Kazimierz Leszczyński
6.	01.01.1995 r.	awans	inspektor	Andrzej Stepaniuk
7.	12.04.2012	awans	p.o. kierownika Ref.Br	Eugeniusz Berezowiec
8.	01.09.2013	awans	Kierownik Ref.Br	Eugeniusz Berezowiec
9.	09.06.2014	porozumienie	inspektor	Jarosław Borowski
10	01.09.2015	awans	Kierownik Ref.Br	Jarosław Borowski

W odniesieniu do pytania czy przeniesienie osoby, której sprawa dotyczy, na wyższe stanowisko kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta w ramach awansu wewnętrznego w 2013 r. było prawnie dopuszczalne, Komisja Rewizyjna otrzymała opinię prawną z dnia 15 września 2017 r., stanowiącą **załącznik nr 4** do uzasadnienia. Zgodnie z przedstawioną opinią prawną, przepisy art. 20 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.) - również w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 września 2013 r. - pozwalają na obsadzenie wolnego stanowiska urzędniczego (w tym kierowniczego) w drodze tzw. awansu wewnętrznego, jeżeli proponowany na wolne stanowisko urzędnik wykazał inicjatywę w pracy i sumiennie wykonywał swoje dotychczasowe obowiązki pracownicze. Przenoszony na wyższe stanowisko pracownik musi posiadać kwalifikacje wymagane na tym stanowisku, co w przypadku kierowniczego stanowiska urzędniczego oznacza wymóg legitymowania się co najmniej trzyletnim stażem pracy/doświadczeniem w prowadzeniu stosownej działalności gospodarczej i wyższym wykształceniem (art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zarówno w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 września 2013 r., jak i obecnym). Zatem należy stwierdzić, że droga awansu wewnętrznego była dopuszczalna, z tym że na dzień 1 września 2013 r. awansowana pracownica – mimo wykazania się wysokimi kwalifikacjami praktycznymi i rozpoczęciem studiów – nie spełniała jeszcze formalnego wymogu posiadania wykształcenia wyższego. Pracodawca samorządowy suwerennie kreuje politykę kadrową w kierowanym przez siebie urzędzie administracji

samorządowej i ponosi związane z tym ryzyko. Ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje sankcji za zatrudnienie urzędnika samorządowego z naruszeniem jej przepisów, niezależnie od rangi naruszenia. Z chwilą dopuszczenia pracownicy do wykonywania obowiązków kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta nastąpiło rozpoczęcie ich wykonywania i stosunek pracy na nowym stanowisku był z powodzeniem kontynuowany (por. wyrok SN z 5 listopada 2003r. sygn. akt IPK 633/02). Skoro zaś urzędniczka świadczyła pracę wywiązując się z obowiązków kierownika, to przysługiwało jej odpowiednie do zajmowanego stanowiska wynagrodzenie, a po stronie pracodawcy istniał obowiązek jego płacenia.

Komisja Rewizyjna została również poinformowana, że w latach 2013-2014 nie było podobnych przypadków awansu innych osób.

W odniesieniu do trzeciego przykładu dotyczącego zatrudnienia osoby na stanowisku sekretarza miasta, który zdaniem zawiadamiającego wskazuje na zaistnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Rada Miasta Bielsk Podlaski Uchwałą Nr XI/98/15 z dnia 29 września 2015 r. uznała za bezzasadną skargę zawiadamiającego złożoną na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z powodu nieprzestrzegania postanowień art. 5 ust.2 ustawy o pracownikach samorządowych, określającego jakie kryteria musi spełnić osoba zatrudniona na stanowisku sekretarza miasta. Komisja Rewizyjna, w czasie posiedzenia w dniu 9 kwietnia 2015 r., rozpoczęła prace związane z wyjaśnieniem spraw podnoszonych w skardze. Analizowała zarzuty zawarte w skardze oraz zapoznała się z dokumentacją przedstawioną przez Burmistrza Miasta, zawierającą odpowiedzi Burmistrza na wcześniejsze pisma skarżącego i wyrażającą m.in. stanowisko Burmistrza w tej sprawie. Podczas posiedzenia komisja przyjęła wniosek o wystąpienie do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o wydanie opinii prawnej w sprawie: „czy nauczyciel zatrudniony na podstawie Karty Nauczyciela od 2001 roku jako zastępca dyrektora zespołu szkół, który jest jednostką budżetową, spełniał wymóg posiadania 4-letniego stażu pracy na stanowisku urzędniczym, w tym 2-letniego na kierowniczym stanowisku urzędniczym, uprawniającym go do zatrudnienia na stanowisku sekretarza miasta, zgodnie z art. 5 ust.2 ustawy o pracownikach samorządowych”. Z takim wnioskiem wystąpił Przewodniczący Rady Miasta pismem z dnia 28 kwietnia 2015 r. W dniu 1 czerwca 2015 r. wpłynęło stanowisko Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 maja 2015 r., będące odpowiedzią na wystąpienie Przewodniczącego Rady. Po otrzymaniu odpowiedzi z Ministerstwa oraz dokumentacji z naboru na stanowisko Sekretarza Miasta w 2011 r., przedstawionej przez Burmistrza

Miasta, Komisja Rewizyjna wznowiła prace na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2015 r. Komisja nie dostrzegła nieprawidłowości w przeprowadzonej procedurze naboru. Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się z przedłożoną dokumentacją z naboru ustaliła m. in., że w 2011 r. w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski przeprowadzony został nabór na wolne stanowisko sekretarza miasta.

Spełnianie ustawowych wymogów umożliwiających kandydowanie na stanowisko sekretarza zostało poddane ocenie komisji przeprowadzającej nabór. Jak wynika z dokumentacji wszystkie etapy naboru zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2, w art. 11-15 ustawy o pracownikach samorządowych. We wrześniu 2011 roku Burmistrz poprzedniej kadencji zawarł z panią Tamarą Korycką umowę o pracę, opierając się również na opinii prawnej, sporządzonej przez kancelarię prawną obsługującą Urząd Miasta. Komisja zapoznała się również ze stanowiskiem, które przedstawiło Ministerstwo, oraz z opiniami prawnymi Kancelarii Radców Prawnych, świadczącej obsługę prawną Urzędu Miasta Bielsk Podlaski, wydanymi przed zatrudnieniem, w czasie odbywającej się procedury naboru w 2011r. oraz wysłuchała stanowiska radcy prawnego w tej sprawie podczas posiedzenia Komisji w dniu 12 czerwca 2015r., na które mecenas została zaproszona. Na kolejnym posiedzeniu Komisji, które miało miejsce 18 czerwca 2015r. zdecydowano zwrócić się z prośbą do Przewodniczącego Rady o wystąpienie o opinię do Wojewody Podlaskiego, a także o jeszcze jedną opinię z kancelarii zewnętrznej z innego województwa, specjalizującej się w prawie administracyjnym. Podczas obrad IX sesji Rady Miasta Bielsk Podlaski, które odbyły się w dniu 30 czerwca 2015r., wniosek Komisji Rewizyjnej dotyczący wystąpienia o wydanie opinii przez kancelarię zewnętrzną, specjalizującą się w prawie administracyjnym z innego województwa uzyskał akceptację Rady Miasta Bielsk Podlaski. Po otrzymaniu stanowiska Wojewody Podlaskiego oraz opinii kancelarii zewnętrznej, które wpłynęły w lipcu 2015r. Komisja Rewizyjna wznowiła prace na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2015 r. Został przygotowany projekt uchwały uznający skargę na Burmistrza za częściowo zasadną. Projekt uchwały został przedstawiony wszystkim komisjom Rady i wprowadzony do porządku obrad X sesji. Podczas obrad sesji w dniu 25 sierpnia 2015 r. miała miejsce obszerna dyskusja, w czasie której część radnych postulowała, aby uznać skargę za zasadną. Radczyni prawna, która była autorem opinii wydanej przed czterema laty podkreśliła, że w całości podtrzymuje opinię w tej sprawie i stoi na niezmiennym stanowisku, że osoba ta, której sprawa dotyczy, jako wieloletni wicedyrektor Zespołu Szkół, który jest gminną jednostką budżetową spełniała i spełnia ustawowe kryteria, aby

być zatrudnioną na stanowisku Sekretarza Miasta. Mecenas poinformowała również, że kancelaria na potwierdzenie prawidłowości swojego stanowiska zwróciła się do autorytetu w tej dziedzinie – autorki komentarza do ustawy o pracownikach samorządowych i uzyskała opinię całkowicie potwierdzającą jej stanowisko. Fragmenty opinii przedstawiła radnym w czasie obrad. Rada Miasta podczas obrad X sesji Rady Miasta w dniu 25 sierpnia 2015 r. w głosowaniu jawnym (za –3 głosy, przeciw –11 głosów, wstrzymujących się –3 głosy) nie podjęła ww. uchwały. W związku z tym, że Rada Miasta nie podjęła ww. uchwały Przewodniczący Rady poinformował o tym skarżącego, jak również o tym, że skarga będzie przedmiotem obrad kolejnej XI sesji planowanej na 29 września 2015r. Wobec powyższego fakt Przewodniczący Rady Miasta zwrócił się ponownie do Komisji Rewizyjnej o zajęcie stanowiska. Kolejne posiedzenie Komisji Rewizyjnej odbyło się 9 września 2015r. Podstawą prac Komisji Rewizyjnej nad rozpatrywaniem skargi był bogaty materiał: stanowisko Burmistrza przedstawione we wcześniejszej korespondencji ze skarżącym, opinie kancelarii prawnej wydane przed czterema laty, tj. w czasie przeprowadzanego naboru na stanowisko sekretarza miasta, dokumentacja z naboru, stanowisko Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, stanowisko Wojewody Podlaskiego, opinia kancelarii zewnętrznej z województwa warmińsko-mazurskiego oraz opinia, która była zaprezentowana podczas obrad X sesji Rady Miasta w dniu 25 sierpnia 2015r., wydana przez prawnika –autorkę komentarza do ustawy o pracownikach samorządowych – Agnieszkę Rzetecką - Gil, eksperta z dziedziny samorządowego prawa pracy.

Biorąc pod uwagę ww. stanowiska i opinie należy stwierdzić, co następuje: odnosząc się do zarzutu skarżącego, który twierdzi, że zastępca dyrektora szkoły nie jest pracownikiem samorządowym należy zauważyć, że w opinii kancelarii zewnętrznej z województwa warmińsko-mazurskiego, kancelarii obsługującej Urząd jak również w opinii autorki komentarza do ustawy o pracownikach samorządowych zastępca dyrektora jest pracownikiem samorządowym. Jedynie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, odwołując się do rozstrzygnięcia zawartego w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn.. akt II SA/Bd 643/07), które to rozstrzygnięcie zostało poddane krytyce m.in. w głosie do tego wyroku oraz Wojewoda, w pełni akceptujący stanowisko Ministerstwa, nie uznają zastępcy dyrektora szkoły jako pracownika samorządowego. Godny podkreślenia jest również fakt, że w wymaganiach, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o zatrudnienie na stanowisku sekretarza, zawartych w art. 5 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, brak jest ustawowego wymogu bycia pracownikiem samorządowym, co

zarzuca skarżący. Istnieje jedynie wymóg dotyczący spełnienia określonego stażu pracy na stanowisku urzędniczym i stanowisku kierowniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 ww. ustawy. Autorzy wszystkich przedstawionych opinii i stanowisk wbrew twierdzeniu Pana [REDAKCYJA] uważają, że stanowisko zastępcy dyrektora szkoły jest stanowiskiem kierowniczym. Odnosząc się do zarzutu nieposiadania stażu na stanowisku urzędniczym należy zaznaczyć, że tylko kancelaria zewnętrzna z województwa warmińsko-mazurskiego jednoznacznie przychyliła się do stanowiska skarżącego. Natomiast nie jest tak jednoznaczne w tym temacie stanowisko Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i utożsamiającego się z tym stanowiskiem Wojewody Podlaskiego. Ministerstwo poddaje pod wątpliwość zasadność utożsamiania stanowiska kierowniczego, jakim jest stanowisko zastępcy dyrektora szkoły z kierowniczym stanowiskiem urzędniczym w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z opinią kancelarii obsługującej Urząd oraz ostatnią opinią, przedstawioną podczas obrad X sesji Rady Miasta – autorki komentarza do ustawy o pracownikach samorządowych, eksperta z dziedziny samorządowego prawa pracy – Agnieszki Rzeteckiej - Gil, cyt. „stanowisko zastępcy dyrektora zespołu szkół odpowiada istocie kierowniczego stanowiska urzędniczego”. W opinii Agnieszki Rzeteckiej - Gil, cyt. „zastępca dyrektora zespołu szkół będącego gminną jednostką budżetową spełnia wszystkie wymogi określone w art. 5 ust.2 ustawy o pracownikach samorządowych, uprawniające do zatrudnienia go na stanowisku sekretarza miasta”.

Należy również zaznaczyć, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zastrzegło, że przedstawione stanowisko nie posiada charakteru wiążącego, stanowi jedynie jedną z dopuszczalnych wykładni obowiązujących przepisów prawa. Departament podkreślił również, że nie posiada kompetencji do rozstrzygania kwestii wynikających z indywidualnych stosunków pracy pracowników samorządowych. Podobnie stwierdził również Wojewoda, wskazując przy tym, że, cyt. „decyzja co do zastosowanego trybu naboru, przeprowadzenia konkursu i spełniania wymogów kwalifikacyjnych przez kandydata na stanowisko sekretarza pozostawała wyłącznie w gestii pracodawcy”. Podkreślić należy również, że radczyni prawna Urzędu w opinii dołączonej do projektu uchwały, będącej przedmiotem obrad X sesji Rady Miasta zaznaczyła, że, cyt. „Rada Miasta rozpatrując skargę na wójta/burmistrza ma prawo zbadać przestrzeganie przez niego prawa w zakresie zatrudnienia pracowników, w tym sekretarza, niewątpliwie jednak przy tej okazji musi uwzględnić, że nie może wkraczać w kompetencje Burmistrza jako podmiotu wykonującego wobec urzędników czynności z zakresu prawa pracy”.

Zaakcentować należy również fakt, że skarga została wniesiona na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski Pana Jarosława Borowskiego, który swój urząd pełni dopiero od 1 grudnia 2014 r. Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań (...), naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W przedmiotowej sprawie okoliczności takie nie występują. Nie można zatem twierdzić, że obecny Burmistrz łamie postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych, bowiem przedstawione w niniejszym uzasadnieniu argumenty nie potwierdzają tego stanu.

Ponadto, Komisja Rewizyjna podczas posiedzenia w dniu 19 września 2017 r. wysłuchała wyjaśnień Skarbnika Miasta Bielsk Podlaski – Anny Szkody na zadane jej pytania:

1. czy pracownicy, o których mowa w zawiadomieniu posiadali prawo do otrzymywania wynagrodzenia?
2. czy wydatki ze środków publicznych na rzecz wynagrodzenia osób o których mowa, były ponoszone w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej i czy były zgodne z obowiązującą stawką zaszeregowaną?
3. czy został przekroczony plan finansowy w zakresie wynagrodzeń?
4. czy nastąpiło dokonanie wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnień?

Skarbnik Miasta poinformowała, że pracownicy, o których mowa w zawiadomieniu, posiadali prawo do otrzymywania wynagrodzenia. Ci pracownicy mieli podpisane umowy o pracę i obowiązkiem pracodawcy jest wypłata wynagrodzenia zgodnie z istniejącym regulaminem wynagradzania. Skarbnik Miasta podkreśliła, że plan finansowy wydatków Urzędu Miasta nie był przekroczony. W odniesieniu do pytania, czy nastąpiło dokonanie wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnień, Skarbnik Miasta poinformowała, że w Zespole Szkół z Dodatkową Nauką Języka Białoruskiego im. Jarosława Kostyczewicza zgodnie ze sprawozdawczością wydatki były księgowane w dziale, rozdziale, a później w paragrafie zgodnym z klasyfikacją wynagrodzeń. Również w Urzędzie Miasta wydatki są zgodne z klasyfikacją. Nie ma praktyki i możliwości zaksięgowania wydatku związanego z wynagrodzeniem w innym paragrafie. Wszystkie wynagrodzenia były księgowane w paragrafach dedykowanych do tego typu wydatków – zarówno wynagrodzenia, jak i obciążenia z tym związane, jak np. składki.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zawiadomienie z dnia 25 lipca 2017 r., złożone przez mieszkańca miasta Bielsk Podlaski informujące o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych **jest bezzasadne.**

W załączeniu:

1. Opinia prawna z dnia 12 kwietnia 2017 r. dotycząca stosowania art. 24k ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – *załącznik nr 1*
2. Opinia prawna z dnia 29 maja 2017 r. dotycząca relacji pomiędzy art. 24k ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 52 §2 Kodeksu pracy - *załącznik nr 2*
3. Opinia prawna z dnia 25 września 2017 r. dotycząca odpowiedzi na pismo Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Białymstoku - *załącznik nr 3*
4. Opinia prawna z dnia 15 września 2017 r. dotycząca możliwości awansowania pracownicy na stanowisko kierownika referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta w 2013 r. - *załącznik nr 4.*

Białystok, dnia 12.04.2017 r.

Opinia prawna

Dotycząca: stosowania art. 24k ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) dalej jako „u.s.g.”

Stan faktyczny:

Referat Ok oraz Referat Og, zwróciły się z wnioskiem o wydanie opinii prawnej w następującej sprawie: Zarządzeniem Burmistrza z dnia 31.10.2016 r. pani B. Skiepmo zostało powierzone pełnienie obowiązków dyrektora Zespołu Szkół z DNJB w Bielsku Podlaskim od 1 listopada 2016 r. B. Skiepmo nie złożyła oświadczenia o stanie majątkowym w terminie 30 dni od daty powołania na stanowisko. Powołujący na stanowisko nie wysłał B. Skiepmo wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego, nie poinformował też o obowiązku złożenia oświadczenia w momencie powołania. Sama zainteresowana złożyła oświadczenie majątkowe w dniu 7 kwietnia 2017 r.

Referaty mają wątpliwość, czy w stosunku do B. Skiepmo powinny być wyciągnięte konsekwencje służbowe wynikające z art. 24k u.s.g.?

Stan prawny:

Zgodnie z art. 24h ust. 1 u.s.g.: radny, wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej "oświadczeniem majątkowym". W zakres podmiotowy tego przepisu wchodzi także osoba pełniąca obowiązki dyrektora szkoły prowadzonej przez gminę, jako kierownik jednostki organizacyjnej gminy. Nie ulega wątpliwości, iż B. Skiepmo jest zobowiązana do składania oświadczeń majątkowych.

Art. 24h ust. 5 u.s.g. określa, iż złożenie pierwszego oświadczenia majątkowego następuje w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Jeżeli termin nie zostanie dotrzymany, wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania (art. 24h ust. 5a u.s.g.).

Konsekwencje niezłożenia oświadczenia przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy są następujące:

1/ art. 24k ust. 1 u.s.g.: niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 5a przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy - powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia.

2/ art. 24k ust. 3i 4 u.s.g.: jeżeli kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje go albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 §1 pkt 1 Kp.

W przypadku obu rodzajów wymienionych sankcji nieco odmienna jest procedura prowadząca do ich zastosowania.

Funkcjonariusz samorządowy oprócz terminów podstawowych określonych dla wykonania obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego również może mieć wyznaczony termin dodatkowy (14 dni). Wyznaczenie dodatkowego terminu aktualizuje się wówczas, gdy podmiot zobowiązany nie złoży swojego oświadczenia w pierwszym (podstawowym) terminie. Termin dodatkowy wyznacza – w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy samorządowych – wójt. Dopiero niezłożenie oświadczenia majątkowego pomimo upływu dwóch wskazanych terminów (podstawowego i wyznaczonego) ewentualnie złożenie oświadczenia majątkowego, ale po upływie terminu wyznaczonego, skutkuje zastosowaniem sankcji w postaci utraty wynagrodzenia.

W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany złoży swoje oświadczenie majątkowe po upływie terminu podstawowego, a przed wyznaczeniem mu dodatkowego terminu, przyjmuje się, iż skoro złożenie oświadczenia po wyznaczeniu terminu uczyni zadość obowiązкови jego złożenia (w zakresie sankcji utraty wynagrodzenia), to tym bardziej tak będzie, gdy oświadczenie zostanie złożone jeszcze przed wyznaczeniem terminu (por. Rzetecka-Gil, Agnieszka. Art. 24(k). W: Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym. System Informacji Prawnej LEX, 2015).

Artykuł 24k u.s.g. przewiduje w stosunku do funkcjonariuszy samorządowych – oprócz łagodniejszej sankcji w postaci utraty wynagrodzenia – również sankcję w postaci odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie. **W przeciwieństwie do wcześniej omówionych sankcji zobowiązany do złożenia oświadczenia nie ma, oprócz terminu podstawowego, możliwości złożenia oświadczenia w dodatkowym terminie, bowiem ustawodawca w tym przypadku takiej instytucji nie przewidział.**

Odwołanie (rozwiązanie umowy o pracę) musi być dokonane, jak określił to ustawodawca, „najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia”. Redakcja przepisów, zawierających kategorię zwrotu: „odwołuje”, „rozwiązuje umowę o pracę”, **wskazuje, że właściwy organ ma prawny obowiązek to uczynić, co oznacza, że nie ma on żadnej swobody w tym względzie** (por. Rzetecka-Gil, Agnieszka. Art. 24(k). W: Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym. System Informacji Prawnej LEX, 2015; Wierzbica, Anna. Art. 24(k). W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wolters Kluwer, 2016).

Podobnie przyjął Sąd Najwyższy, orzekając w wyroku z dnia 25 maja 2010 r., I PK 188/09, że „ustawodawca złożenie oświadczenia majątkowego uznaje za podstawowy obowiązek pracowniczy, którego naruszenie uzasadnia bezzwłoczne rozwiązanie stosunku pracy. Specyficzne pozostaje tylko to, że pracodawca ma obowiązek rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem, który uchybił temu istotnemu nakazowi”. Sąd Najwyższy stanął jednak na stanowisku, że **niezłożenie oświadczenia majątkowego w wymaganym terminie musi być zawinione oraz że pracownik samorządowy nie może być obciążony odpowiedzialnością za naruszenie obowiązku podstawowego przy jakimkolwiek braku winy**. „Pracodawca ma prawo do dyscyplinarnego zwolnienia pracownika z powodu niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie, jednakże z tego prawa nie może korzystać wbrew zasadom współżycia społecznego i wbrew społeczno - gospodarczemu przeznaczeniu tego prawa (art. 8 k.p.)”. Pracodawca ma prawo i obowiązek rozwiązać stosunek pracy na podstawie tego przepisu i nie musi się przy tym starać o informacje, z jakich przyczyn pracownik uchybił nałożonemu nań obowiązkowi. Zasięgnięcie takiej informacji umożliwia mu jednak podjęcie decyzji niewadliwej. W innym wypadku naraża się na ryzyko odwołania pracownika do sądu pracy z żądaniem restytucji stosunku pracy. W Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2014 r., I PK 3/14, stwierdzono m.in.: „Obowiązek pracodawcy zaznajamiania pracownika podejmującego pracę z zakresem jego obowiązków (art. 94 pkt 1 k.p.), obejmuje także poinformowanie o powinności i terminie złożenia oświadczenia majątkowego, o którym mowa w art. 24h ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Brak stosownego pouczenia nie zwalnia pracownika samorządowego z obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego, lecz może rzutować na ocenę stopnia winy w niedopełnieniu ciężącego na nim obowiązku (art. 52 § 1 pkt 1 k.p.).”

Tak znaczna dolegliwość dla pracownika tłumaczona jest tym, iż obowiązek ten nie jest zwykłym obowiązkiem pracowniczym określonym prawem pracy, lecz ma charakter publiczny (I PK 91/08 - Wyrok Sądu Najwyższego). Tym należy tłumaczyć rozwiązanie prawne obowiązujące w przypadku jego niezłożenia. Odpowiedzialność oparta jest więc tylko na samym zaniechaniu złożenia oświadczenia, które ustawodawca kwalifikuje jako zachowanie bezprawne.

Podobne stwierdzenia padają w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/2007 (OSNP 2007/23-24 poz. 340), w której uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że rozwiązanie umowy o pracę określone w art. 24k ust. 3 i 4 u.s.g. jest szczególnym przypadkiem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 k.p., a w rezultacie niezłożenie oświadczeń o stanie majątkowym i działalności gospodarczej w ustawowym terminie uzasadnia rozwiązanie umowy o pracę jedynie wówczas, gdy jest zawinione. Niezłożenie w terminie oświadczenia majątkowego może być przez pracownika zawinione w różnym stopniu (od winy umyślnej, poprzez rażące niedbalstwo do najłżejszej winy nieumyślnej). Może też być przez pracownika całkowicie niezawinione. W przypadkach braku zawinienia oraz łżejszych postaci winy, sankcja w postaci rozwiązania umowy o pracę w trybie dyscyplinarnym byłaby nieproporcjonalna do

zachowania pracownika. Wynika stąd, że rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w tych przepisach wymaga wykazania przez pracodawcę, że niezłożenie w terminie oświadczenia o stanie majątkowym lub oświadczenia o działalności gospodarczej było zawinione w rozumieniu art. 52 §1 k.p.

W tej samej uchwale Sąd Najwyższy wskazał także na niejasność przepisów ustawy, które uzależniają możliwość zwolnienia pracownika od terminu: „Przepisy te budzą wiele wątpliwości wynikających z użycia niedoskonałych (często niezrozumiałych) sformułowań. Ewidentnym przykładem tego jest sposób określenia terminu, w którym ma nastąpić rozwiązanie umowy o pracę. Sformułowanie "najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia", odczytane dosłownie nie ma logicznego sensu. Jeżeli jest to termin początkowy, określający od kiedy możliwe jest rozwiązanie umowy o pracę, to należało użyć zwrotu "najwcześniej po upływie 30 dni". Jeżeli natomiast jest to ustanowienie terminu końcowego, do którego może nastąpić rozwiązanie umowy o pracę, to należało go określić przez zwrot "najpóźniej do upływu 30 dni od dnia" lub po prostu "w terminie 30 dni od dnia", albo używając sformułowania podobnego do art. 52 § 2 k.p. - "rozwiązanie umowy nie może nastąpić po upływie 30 dni od dnia. **Racjonalna wykładnia sformułowania użytego w art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że nastąpiło w nim określenie terminu końcowego, do upływu którego pracodawca może rozwiązać umowę o pracę, a różnica w tej regulacji w stosunku do art. 52 § 2 k.p. polega na tym, że jest to termin 30 dni (a nie miesiąca) oraz że liczy się go od dnia, w którym należało złożyć oświadczenie majątkowe (a nie od dowiedzenia się o tym przez pracodawcę)**".

Należy też wskazać, że podobne stanowisko przyjął Sąd Najwyższy także w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 80/2008 (OSNP 2010/7-8 poz. 91).

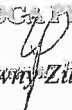
Zdaniem opiniującego, w odniesieniu do przypadku pani B. Skiepmo, w związku ze złożeniem przez pracownika (kierownika jednostki budżetowej) oświadczenia majątkowego po terminie, pracodawca:

1/ wobec braku wezwania w trybie art. 24h ust. 5 u.s.g. – nie ma aktualnie możliwości pozbawienia pracownika wynagrodzenia w trybie art. 24k ust. 1 u.s.g.

2/ przy zastosowaniu wykładni art. 24k u.s.g. przyjętej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/2007 – termin na skuteczne odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem na podstawie ww. przepisu, wynosił do 30 dni od dnia, w którym pracownik powinien złożyć oświadczenie majątkowe, tj. minął w dniu 31 grudnia 2016 r.

3/ z uwagi na oczywiste naruszenie obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego w terminie, pracodawca może rozważyć zastosowanie innych dopuszczalnych sankcji względem pracownika, przy uwzględnieniu stopnia jego winy.

W danym przypadku należałoby także ocenić, czy oświadczenie majątkowe złożone dnia 7 kwietnia 2017 r. stanowiło „pierwsze oświadczenie” pracownika (czy obrazuje stan majątkowy na dzień zatrudnienia), składane wraz z zatrudnieniem, czy też kolejne oświadczenie składane corocznie do dnia 30 kwietnia. W zależności od tych ustaleń, pracownik będzie bądź zobowiązany do złożenia kolejnego oświadczenia majątkowego (rocznego) bądź też stwierdzonym będzie brak złożenia „pierwszego” oświadczenia.

RADCA PRAWNY

Radca prawny Zuzanna Ponarad

Białystok, dnia 29.05.2017 r.

Opinia prawna

Dotycząca: relacji pomiędzy art. 24k ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 52 §2 Kodeksu pracy.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) dalej jako „u.s.g.”
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.), dalej jako „k.p.”

Stan faktyczny:

Przedmiot opinii dotyczy kwestii, czy art. 52 §1 i 2 k.p. może być samodzielną podstawą wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi samorządowemu w przypadku niezłożenia przez pracownika oświadczenia majątkowego w myśl art. 24h ust. 1 u.s.g., przy założeniu, iż nie doszło do podjęcia czynności przez pracodawcę na podstawie art. 24k ust. 3 i 4 u.s.g.

Stan prawny:

Konsekwencje niezłożenia oświadczenia przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, są następujące:

1/ art. 24k ust. 1 u.s.g.: niezłożenie oświadczenia majątkowego mimo upływu dodatkowego terminu, o którym mowa w art. 24h ust. 5a przez kierownika jednostki organizacyjnej gminy - powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia.

2/ art. 24k ust. 3 i 4 u.s.g.: jeżeli kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie złoży w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje go albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 §1 pkt 1 Kp.

Odnosząc się do sankcji przewidzianej w 24k ust. 3 i 4 u.s.g., Sąd Najwyższy orzekając w wyroku z dnia 25 maja 2010 r., I PK 188/09 wskazał, że „ustawodawca złożenie oświadczenia majątkowego uznaje za podstawowy obowiązek pracowniczy, którego naruszenie uzasadnia bezzwłoczne rozwiązanie stosunku pracy. Specyficzne pozostaje tylko to, że pracodawca ma obowiązek rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem, który uchybił temu istotnemu nakazowi”. W tym samym orzeczeniu wskazano, iż: „Pracodawca ma prawo do dyscyplinarnego zwolnienia pracownika z powodu niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie, jednakże z tego prawa nie może korzystać wbrew zasadom współżycia społecznego i wbrew społeczno - gospodarczemu przeznaczeniu tego prawa (art. 8 k.p.).”

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 4/2007 (OSNP 2007/23-24 poz. 340), w której Sąd podjął problematykę procedury prowadzącej do zwolnienia pracownika z ww. powodu, wskazano: „Racjonalna wykładnia sformułowania użytego w art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że nastąpiło w nim określenie terminu końcowego, do upływu którego pracodawca może rozwiązać umowę o pracę, a różnica w tej regulacji w stosunku do art. 52 § 2 k.p. polega na tym, że jest to termin 30 dni (a nie miesiąca) oraz że liczy się go od dnia, w którym należało złożyć oświadczenie majątkowe (a nie od dowiedzenia się o tym przez pracodawcę)”. Terminy te są ściśle określone, niezależne od uznanania pracodawcy ani faktycznego momentu, w którym powziął on informację o naruszeniu prawa przez pracownika.

W dalszej części Sąd wyjaśnił, iż art. 24k ust. 4 u.s.g. należy odczytać w ten sposób, że nie tylko zrównuje on w skutkach ten tryb rozwiązania umowy o pracę z rozwiązaniem na podstawie art. 52 §1 k.p., ale że ustanawia on rodzaj rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 k.p., ale z modyfikacjami w zakresie terminu rozwiązania umowy oraz terminu

początkowego, od którego pracodawca może dokonać rozwiązania umowy. Jest to więc szczególny przypadek rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 k.p. Przemawia za tym sformułowanie, że jest to rozwiązanie umowy o pracę "równoznaczne z rozwiązaniem bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 §1 pkt 1 k.p. Jednakże w świadectwie pracy jako podstawę rozwiązania stosunku pracy należy wymienić art. 24k u.s.g.

Warto nadto zwrócić uwagę na poglądy wyrażone w piśmiennictwie, iż: „Istotnym praktycznie zagadnieniem jest to, czy po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia, można dokonać odwołania lub rozwiązania umowy o pracę, czy będzie to już niemożliwe. Przyjmuje się to drugie stanowisko, wskazując, że wówczas możliwe będzie rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem, z powołaniem się na okoliczność niezłożenia oświadczenia majątkowego w terminie (...). Pogląd zakładający możliwość rozwiązania umowy za wypowiedzeniem uważam za dyskusyjny, bowiem każde rozwiązanie stosunku pracy musi zawierać uzasadnione podstawy, a niezłożenie oświadczenia majątkowego nie jest powinnością ze stosunku pracy i w żadnej mierze nie wpływa na realizację zadań ze stosunku pracy przez pracownika” (Rzetecka-Gil, Agnieszka. Art. 24(k). W: Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym. System Informacji Prawnej LEX, 2015).

Z kolei S. Piątek wskazuje: „Skoro termin 31 dni do rozwiązania stosunku pracy jest - podobnie jak określony w art. 52 § 2 k.p. - terminem zawitym, powodującym utratę możliwości złożenia oświadczenia woli, to po jego upływie nie istnieje już możliwość rozwiązania tego stosunku pracy ze skutkiem natychmiastowym; wówczas można rozwiązać stosunek pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia.” (Piątek, Stefan. Art. 24(k). W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013).

Zdaniem opiniującego, mając na uwadze przytoczone reguły wykładni Sądu Najwyższego, należy wskazać, iż:

- art. 24k ust. 3 u.s.g. stanowi rodzaj rozwiązania stosunku pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia w rozumieniu art. 52 §1 k.p., stosowany w przypadku niezłożenia przez pracownika oświadczenia majątkowego w terminie.
- art. 24k ust. 3 u.s.g. zawiera regulacje stanowiące częściowo *lex specialis* względem art. 52 k.p., które mają pierwszeństwo przed literalnym brzmieniem art. 52 k.p. Modyfikacje te obejmują: termin początkowy, od którego pracodawca może zwolnić pracownika (od dnia, którym należało złożyć oświadczenie) oraz termin końcowy, do którego pracodawca może złożyć wypowiedzenie natychmiastowe (do 30 dnia od dnia, którym należało złożyć oświadczenie).
- Z uwagi na powyższe, pracodawca dokonując dyscyplinarnego wypowiedzenia stosunku pracy z uwagi na niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie zobowiązany jest stosować tryb oraz terminy przewidziane w art. 24k ust. 3 i 4 u.s.g.
- Dokonanie rozwiązania stosunku pracy wyłącznie w trybie art. 52 k.p. z przyczyny niezłożenia oświadczenia majątkowego przez pracownika, stanowi działanie wbrew treści przepisu art. 24k ust. 3 u.s.g. i jako takie może być ocenione jako próba obejścia prawa.

Radca prawny Zuzanna Ponarad

RADCA PRAWNY

Zuzanna Ponarad

Bielsk Podlaski, dnia 25.09.2017 r.

Opinia prawna

Dotycząca: odpowiedzi na pismo Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Białymstoku

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

Stan faktyczny:

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zwrócił się z wnioskiem o sporządzenie opinii prawnej dotyczącej zajęcia stanowiska przez Komisję Rewizyjną dotyczącego pisma Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Białymstoku z dnia 25 lipca 2017 r., informującego o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie art. 11 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja zwraca się z prośbą o wyjaśnienie, czy uznanie przez Komisję Rewizyjną za zasadną skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski „z powodu nieprzestrzegania przez Burmistrza art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie niepodjęcia przez Burmistrza zgodnych z prawem działań wynikających z niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, po objęciu stanowiska przez Panią Barbarę Skiepkę” powinno mieć konsekwencje finansowe związane z wynagrodzeniem.

Stan prawny:

Zgodnie z art. 24 k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym „Jeżeli sekretarz gminy, zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia”.

Interpretacja prawna art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym została w sposób szczegółowy przedstawiona w opinii prawnej z dnia 12.04.2017 r. sporządzonej przez radcę prawnego Zuzannę Ponarad (dostarczonej Komisji Rewizyjnej pismem znak: BR0012.5.17.2017 z dnia 7.09.2017 r.).

Zgodnie z powyższą opinią termin, do którego Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski miał możliwość nałożenia na P. Barbarę Skiepkę sankcji wynikającej z art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym minął 31 grudnia 2016 r. Po upływie tego terminu, rozwiązanie umowy o pracę na podstawie art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym byłoby nieskuteczne, tym samym Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski utracił narzędzia sankcjonowania określone w art. 24k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosunek pracy został utrzymany, a P. Barbara Skiepkę nadal wykonywała swoje obowiązki w ramach istniejącego stosunku pracy. Pozbawienie wynagrodzenia pracownika bez rozwiązania stosunku pracy, byłoby naruszeniem praw pracowniczych ze strony pracodawcy.

Zdaniem opiniującego uznanie skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w zakresie niepodjęcia przez Burmistrza zgodnych z prawem działań wynikających z niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, po objęciu stanowiska przez Panią Barbarę Skiepmo za zasadną, nie determinuje zasadności zastosowania konsekwencji finansowych związanych z wynagrodzeniem pracownika w przypadku nierozwiązania umowy o pracę. Wręcz przeciwnie, Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski zobowiązany był do wypłaty wynagrodzenia pracownikowi, gdyż w ustawowym terminie nie zastosował sankcji z art. 24 k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreślić należy, że kwestia zasadności wypłaty wynagrodzenia jest kwestią odrębną od rozpatrzonej skargi na Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski w sprawie nieprzestrzegania art. 24 k ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

RADCA PRAWNY BŁ/S/279


Urszula Cwiklicz

Data/godz. odb. 15/09/2017 13:40 857402219

P.001

OD : Powiatowy Zarząd Drog w Białym NR FAKSU : 857402219

15 WRZ. 2017 13:40 STR. 1

Dot.: Możliwości awansowania pracownicy na stanowisko kierownika referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta w 2013r.

Komisja Rewizyjna RM rozpatrując zleconą jej sprawę zwróciła się o wyjaśnienie, „czy przeniesienie Jolanty Mierzwińskiej na wyższe stanowisko kierownika Referatu Obsługi Burmistrza i Rady Miasta UM w ramach awansu wewnętrznego w 2013r. było prawnie dopuszczalne”.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco: ww. pracownica do końca VIII.2013r. pełniła obowiązki kierownika referatu OBIRM; wówczas posiadała ponad 20. letni staż pracy urzędniczej w UM; na zajmowanym stanowisku zaprezentowała bardzo dobrą znajomość zagadnień /spraw przypisanych zarówno temu stanowisku, jak i wszystkim stanowiskom w referacie; w X.2012r. rozpoczęła studia wyższe na kierunku administracja; od I.IX.2013r. otrzymała wyższe wynagrodzenie, a następnie nowy zakres czynności, co było równoznaczne z awansem na stanowisko kierownika referatu OBIRM.

Przepisy art. 20 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016r. poz. 902 ze zm.) - również w brzmieniu obowiązującym w dniu I.IX.2013r. - pozwalają na obsadzenie wolnego stanowiska urzędniczego (w tym kierowniczego) w drodze tzw. awansu wewnętrznego, jeżeli proponowany na wolne stanowisko urzędnik wykazał inicjatywę w pracy i sumiennie wykonywał swoje dotychczasowe obowiązki pracownicze. Przenoszony na wyższe stanowisko pracownik musi posiadać kwalifikacje wymagane na tym stanowisku, co w przypadku kierowniczego stanowiska urzędniczego oznacza wymóg legitymowania się co najmniej 3. letnim stażem pracy/doświadczeniem w prowadzeniu stosownej działalności gospodarczej i wyższym wykształceniem (art. 6 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, zarówno w brzmieniu obowiązującym na dzień 1.09.2013, jak i obecnym).

Zatem należy stwierdzić, że droga awansu wewnętrznego była dopuszczalna, z tym że na I.IX.2013r. awansowana pracownica - mimo wykazania się wysokimi kwalifikacjami praktycznymi i rozpoczęciem studiów- nie spełniała jeszcze formalnego wymogu posiadania wykształcenia wyższego.

Pracodawca samorządowy suwerennie kreuje politykę kadrową w kierowanym przez siebie urzędzie administracji samorządowej i ponosi związane z tym ryzyko. Ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje sankcji za zatrudnienie urzędnika samorządowego z naruszeniem jej przepisów, niezależnie od rangi naruszenia. Z chwilą dopuszczenia pracownicy do wykonywania obowiązków kierownika referatu OBIRM nastąpiło rozpoczęcie ich wykonywania i stosunek pracy na nowym stanowisku był z powodzeniem kontynuowany (por. wyrok SN z 5 listopada 2003r. sygn. akt IPK 633/02). Skoro zaś urzędniczka świadczyła pracę wywiązując się z obowiązków kierownika, to przysługiwało jej odpowiednie do zajmowanego stanowiska wynagrodzenie, a po stronie pracodawcy istniał obowiązek jego płacenia.

r. pr. J. Mierwińska

Bielsk Podlaski, 15.09.2017r.
R.pr. Br.074.1.8.2017