

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 22/63/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 2 września 2011 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25 b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU z 2001 r. nr 55, poz. 577; nr 154, poz. 1800; z 2002 r. nr 113, poz. 984; z 2003 r. nr 149, poz. 1454; z 2004 r. nr 273, poz. 2703; z 2005 r. nr 14, poz. 114, nr 64, poz. 565, nr 249, poz. 2104; z 2009 r. nr 157, poz. 1241; z 2010 r. nr 238, poz. 1578) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

postanawia

oddalić zastrzeżenia Burmistrza Strzelec Opolskich do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 22 lipca 2011 r. sygn. NKO-401-23/2/11

Uzasadnienie

W okresie od 27 do 29 czerwca 2011 r. Inspektor Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, działając na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przeprowadził kontrolę doraźną w zakresie prawidłowości wypłaty wynagrodzenia Burmistrza Strzelec Opolskich. Ustalenia kontroli zawarte w protokole podpisanym w dniu 29 czerwca 2011 r. przez Burmistrza Strzelec Opolskich, stanowiły podstawę skierowania do gminy wystąpienia pokontrolnego przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu pismem z dnia 22 lipca 2011 r. znak NKO-401-23/2/11.

W dniu 8 sierpnia 2011 r. z zachowaniem terminu ustawowego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono pismo o sygn. OR.1710.4.2011 z dnia 5 sierpnia 2011 r., w którym Burmistrz Strzelec Opolskich wniósł zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu NKO-401-23/2/11 z dnia 22 lipca 2011 r.

Wnoszący zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, podniósł zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię i jego niewłaściwe zastosowanie wskazując, „ *iż wnioski sformułowane zostały na podstawie fałszywej tezy, jakoby domniemane „uchybień i nieprawidłowości w działalności Gminy” były „konsekwencją nieprzestrzegania przepisów prawa”, przy czym nie został wskazany żaden przepis prawa, który miałby zostać naruszony.*” Podniósł także, iż „*stwierdzenie, jakoby wynagrodzenie Burmistrza wypłacane było na podstawie uchwały, „której był prawnym ustal z chwilą wygaśnięcia mandatu” jest zbyt daleko idące /.../.*”

Burmistrz Strzelec Opolskich, generalnie prezentuje stanowisko, zgodnie z którym „*w sytuacji, kiedy Burmistrzem jest osoba piastująca ten urząd w poprzedniej kadencji, nie dochodzi do rozwiązania jego stosunku pracy z Urzędem, lecz kontynuowany jest on na podstawie kolejnego wyboru. Podstawą pełnienia obowiązków pracowniczych jest do dnia 12 listopada 2010 r. trwająca kadencja, następnie art. 29 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym/.../, a po wyborach - mandat wynikający z nowego wyboru i złożonego ślubowania.*”

Kolegium Izby rozpatrując przedmiotowe zastrzeżenia, po przeanalizowaniu treści wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu do Burmistrza Strzelec Opolskich oraz do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich wraz z odpowiednimi ustaleniami kontroli udokumentowanymi w protokole kontroli z załącznikami, stwierdza, co następuje:

Jakkolwiek złożone przez Burmistrza zastrzeżenia nie zawierają w swej treści bezpośredniego odniesienia do przepisów prawa w stosunku do poszczególnych wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, których naruszenia dopatruje się Burmistrz w związku z ustaleniami kontroli, Kolegium Izby uznało, w związku z powyżej zakreślonymi zastrzeżeniami, iż podlegają one rozpatrzeniu w trybie art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wstępnie wskazać należy, że zarzut zawarty w zastrzeżeniach dotyczący braku wskazania w wystąpieniu pokontrolnym przepisu prawa, który został naruszony działaniem Gminy, jest niezasadny. Wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanej jednostki jest pochodną ustaleń zawartych w protokole kontroli, w którym szczegółowo zapisano ustalenia oraz zamieszczono odniesienie do obowiązujących przepisów regulujących kontrolowany obszar działań Gminy. Wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym stanowią następstwo ustaleń przeprowadzonej kontroli, w tym ustaleń w zakresie naruszenia obowiązujących przepisów. Za bezprzedmiotowe przy tym uznać należy – w ocenie Kolegium - odwołanie się w pkt. 1 wniosków pokontrolnych do „*regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu*”, który jak słusznie zauważono w złożonych zastrzeżeniach nie dotyczy wprost pracowników świadczących pracę na podstawie wyboru – burmistrza. Powyższe pozostaje jednak bez wpływu na trafność sformułowanego wniosku w pozostałym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Burmistrz jest pracownikiem właściwego urzędu gminy, a jego stosunek pracy nawiązuje się na podstawie wyboru – art. 73 Kodeksu pracy i art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o pracownikach samorządowych. Taki stosunek pracy rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 k.p.).

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 (art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych jest kompleksowo uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych oraz w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. nr 50, poz. 398 z późn. zm.). W przypadku burmistrza, jedynym organem uprawnionym do ustalania jego wynagrodzenia – jak wyżej wskazano - jest rada miejska. Burmistrz nie pozostaje z pracodawcą w umownym stosunku pracy. Jego sytuacja jest szczególna. Jednakże zastosowanie znajduje art. 29 § 5 k.p., który nakazuje zastosować do burmistrza „odpowiednio” przepisy art. 29 § 1 – 4 k.p. Przepisy te nie mają bezpośredniego zastosowania do burmistrza. Odpowiednie zastosowanie tego przepisu do sytuacji burmistrza (zgodnie z art. 29 § 5 k.p.) oznacza zobowiązanie Przewodniczącego Rady Miejskiej do przekazania pracownikowi informacji o warunkach zatrudnienia i ich zmianie.

W sytuacji Burmistrza Strzelce Opolskich, Rada Miejska z uwagi na powstanie nowego stosunku pracy (ponowny wybór) obowiązana była ustalić wysokość wynagrodzenia burmistrza na okres rozpoczynającej się nowej kadencji. W ocenie Kolegium Izby, nie ma znaczenia, że burmistrzem została ta sama osoba, która pełniła tę funkcję w poprzedniej kadencji. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje swoją funkcję od dnia złożenia ślubowania do dnia złożenia ślubowania przez nowo wybranego wójta. Powyższa ocena akcentowana jest również w publikacjach, w których stwierdza się, że *„dla sytuacji pracowniczej bez znaczenia jest, że „nowym” wójtem pozostaje osoba, która dotychczas pełniła tę funkcję. Bez wątpienia jeden stosunek pracy uległ rozwiązaniu i nawiązuje się nowy. Nie ma tu mowy o ciągłości zatrudnienia”* (np. A. Piskorz-Ryń - „Wspólnota” nr 45/2010, s. 34; prof. A. Szewc - Stosunek pracy z wójtem nawiązuje przewodniczący rady gminy - Rzeczpospolita z dnia 25.03.2009r).

Z cyt. wcześniej art. 73 Kodeksu pracy jednoznacznie bowiem wynika, że nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Biorąc pod uwagę to, że z mocy prawa zakończył się stosunek pracy z burmistrzem kadencji 2006-2010, wygasły także warunki tego stosunku, czyli wynagrodzenie. Dlatego rada miejska powinna podjąć nową uchwałę określającą wynagrodzenie burmistrza kadencji 2010-2014.

Uchwała o ustaleniu wysokości wynagrodzenia jest aktem kształtującym treść indywidualnego stosunku pracy konkretnej osoby, a nie aktem generalnym ustalającym wynagrodzenie burmistrza. Byt uchwały ustaje z chwilą rozwiązania stosunku pracy, czyli w chwili złożenia ślubowania przez nowo wybranego burmistrza.

Nie ulega wątpliwości, iż wynagrodzenie ustalane jest odrębnie dla każdego stosunku pracy, bez względu na podstawę jego nawiązania, a więc także w przypadku nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru.

W sytuacji, w której m.in. burmistrz zostaje ponownie wybrany i zatrudniony w najbliższej kadencji na podstawie stosunku pracy z wyboru nie może być mowy o kontynuowaniu stosunku pracy – jak twierdzi wnoszący zastrzeżenia. Pośrednie potwierdzenie błędnej tezy zastrzeżeń jest dyspozycja art. 40 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym ustawodawca wyraźnie wskazuje, że w takiej sytuacji mamy do czynienia z ponownym zatrudnieniem, a nie kontynuowaniem poprzedniego.

Zgodnie z cyt. art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, 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. Powyższe musi skutkować stwierdzeniem, że Rada Miejska w Strzelcach Opolskich z chwilą wygaśnięcia mandatu Burmistrza w kadencji 2006-2010, była obowiązana ustalić Burmistrzowi kadencji 2010-2014 wynagrodzenie poprzez podjęcie nowej uchwały. Podkreślić należy, że jeżeli stanowisko Burmistrza obejmuje ta sama osoba, która była poprzednio Burmistrzem, to jest to nowy stosunek pracy, na podstawie nowego mandatu wyborczego.

Reasumując stwierdzić należy, że nie podejmując uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrza na początku nowej kadencji, naruszono przepis art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w związku z art. 73 § 2 k.p. Przepisy te zostały również powołane w treści Protokołu kontroli Gminy Strzelce Opolskie.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że ustalenia zawarte w protokole kontroli dot. wysokości wynagrodzenia wypłacanego Burmistrzowi dokonano w oparciu o dokumentację placową dostarczoną przez pracowników jednostki kontrolowanej. Powyższe ustalenia wskazują na konieczność dostosowania wysokości wynagrodzenia do obowiązujących przepisów i Rada Miejska w Strzelcach Opolskich podejmując nową uchwałę winna uwzględnić ograniczenia wynikające z przepisu art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

W związku z powyższym, Kolegium na podstawie art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oddaliło zastrzeżenia, postanawiając jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.

A large, stylized handwritten signature in black ink.

PREZES
Janusz Galkiewicz