

UCHWAŁA NR XII.69.2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 26 maja 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez burmistrza Miasta Sławno do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

§ 1. Oddala się zastrzeżenia Burmistrza Miasta Sławno do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 23 kwietnia 2021 r.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 7 grudnia 2020 r. do 3 marca 2021 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta Sławno za lata 2016-2019, wybranych zagadnień za okres sprzed 2016 r. oraz występujących w roku 2020.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 23 kwietnia 2021 r. (znak: WK.0913.1504.42.K.2020), stwierdzając w nim m.in. następującą nieprawidłowość polegającą na tym, że w latach 2015-2020 obowiązki Sekretarza powierzono Zastępcy Burmistrza, zamiast dokonać obsadzenia ww. stanowiska w drodze procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze, przewidzianej w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U z 2014 r. poz. 1202, ze zm.).

Odpowiedzialność za przedmiotową nieprawidłowość została przypisana Burmistrzowi, a jako wskazanie zmierzające do usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności sformułowany został wniosek zatrudniania Sekretarza zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Pismem z dnia 7 maja 2021 r. Burmistrz Miasta Sławno zgłosił zastrzeżenie do wskazanego powyżej wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 kwietnia 2021 r. Wskazał w nim, że w zakresie nieprawidłowości wskazanej w wystąpieniu pokontrolnym w jego ocenie „*Trudna sytuacja finansowa gminy a także przepisy prawa pozwoliły powierzyć Zastępcy Burmistrza obowiązki Sekretarza Gminy a wszelkie wyjaśnienia zaistniałej sytuacji, łącznie z wyrokami sądów, zostały zamieszczone w aktach kontroli pod numerem 57. Taki stan rzeczy jest w pełni zgodny z zapisami ustawy o pracownikach samorządowych i w przypadku Miasta Sławno sprawdza się jego funkcjonowanie*”.

Ponadto w trakcie kontroli Burmistrz Miasta Sławno wskazywał w przedmiotowym zakresie, że „*rozmiar zadań nie uzasadnia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy Sekretarza i Zastępcy, które są najwyższymi po Burmistrzu stanowiskami w samorządzie gminnym i wiążą się z koniecznością poniesienia znacznych wydatków na wynagrodzenia*”. W złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach Burmistrz wskazał również na wyroki sądów administracyjnych dotyczące możliwości łączenia stanowiska Zastępcy Burmistrza ze stanowiskiem Sekretarza, które zostały wydane przed rokiem 2013.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 26 maja 2021 r., w którym nie brali udziału przedstawiciele jednostki kontrolowanej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje.

Wniesione przez Burmistrza Miasta Sławno zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z zasadą praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia.

Następnie należy wyjaśnić w tym zakresie, że zgodnie z art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych (obowiązuje od dnia 01.09.2013 r.) - obsadzenie stanowiska Sekretarza nie może zostać zrealizowane w trybie powierzenia obowiązków i nie znajduje do niego zastosowania art. 21 tej ustawy, przewidujący możliwość ich powierzenia na okres do 3 miesięcy. To z kolei oznacza, że jedyną możliwość zatrudnienia na stanowisku Sekretarza stanowi wyłonienie kandydata w otwartym i konkurencyjnym naborze, na co wskazał również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21.03.2019 r. (sygn. akt II PK 248/17). Powyższe znajduje oparcie również w literaturze wskazującej, iż cyt. ustawa nie daje możliwości zatrudnienia, także czasowego, na stanowisku Sekretarza na jakiegokolwiek innej podstawie, w tym poprzez awans wewnętrzny (art. 20 cyt. ustawy), przeniesienie do pracy w innej jednostce samorządowej (art. 22) czy też przeniesienie w ramach reorganizacji wewnętrznej urzędu (art. 23) – tak m.in.: A. Rycak i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, WK 2016, nt. 13.

W związku z powyższym Kolegium wskazuje, że przepisy prawa obowiązujące w latach 2015-2020 nie stwarzały podstaw prawnych umożliwiających Burmistrzowi Miasta Sławno obsadzenia stanowiska Sekretarza poprzez powierzenie w tym zakresie obowiązków swojemu Zastępcy z jednoczesnym odstępniem w przedmiotowym zakresie od zastosowania procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze. To właśnie literalne brzmienie przepisów powszechnie obowiązującego prawa – a nie rozmiar zadań czy sytuacja ekonomiczna jednostki samorządu terytorialnego – przesądzały o konieczności zastosowania jedynej formy zatrudnienia pracownika na stanowisku Sekretarza poprzez jego obsadzenie w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Dlatego właśnie argumentacja podnoszona przez Burmistrza Miasta Sławno (zwłaszcza powoływanie się na wyroki sądów administracyjnych sprzed 2013 r.) nie pozwala na uznanie prawidłowości stanowiska przedstawionego w złożonych zastrzeżeniach. Prowadziłoby to bowiem do zaakceptowania, niedopuszczalnej zdaniem Kolegium Izby na gruncie cyt. przepisów, możliwości omijania obowiązku przeprowadzania procedury konkursowej na stanowisko Sekretarza, wynikającego z art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*