

Projekt

**UCHWAŁA NR XLVII/...../23
RADY MIEJSKIEJ W CZARNEJ BIAŁOSTOCKIEJ**

z dnia 11 maja 2023 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 29 marca 2023 r. dotyczącej usunięcia naruszenia prawa
w przedmiocie obsadzenia stanowiska urzędniczego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572), w związku z art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Uznaje się za niezasadną skargę p. z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie "usunięcia naruszenia prawa, polegającego na obsadzeniu stanowiska sekretarza gminy z naruszeniem przepisów u.u.p.s.", złożoną u Wojewody Podlaskiego i przekazaną Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej zgodnie z właściwością (pismo z dnia 30 marca 2023 r. znak: NK-II.1411.19.2023.ES).

2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady do zawiadomienia Skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi, przekazania treści uchwały wraz z uzasadnieniem oraz pouczenia o treści art. 239 Kpa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Urszula Taudul

Załącznik do uchwały Nr XLVII/...../23
Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej
z dnia 11 maja 2023 r.

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi

Zgodnie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775) oraz § 75 ust. 1 i ust. 9 Statutu Gminy Czarna Białostocka (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2022 r. poz. 5358), Rada Miejska jest organem właściwym do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności Burmistrza.

Wniosek pana z dnia 29 marca 2023 „o podjęcie działań dyscyplinujących organ Gminy Czarna Białostocka do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na obsadzeniu stanowiska sekretarza gminy z naruszeniem przepisów u.u.p.s.” został skierowany do Wojewody Podlaskiego, jednakże w dniu 30 marca 2023 r. Podlaski Urząd Wojewódzki pismem znak: NK-II.1411.19.2023.ES, przekazał zgodnie z właściwością Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej, jako skargę dotyczącą działalności Burmistrza Czarnej Białostockiej.

Pismo pana z dnia 29 marca 2023 r. wpłynęło do Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej w dniu 31 marca 2023 r. i na podstawie § 67a ust. 3 Statutu Gminy Czarna Białostocka zostało przekazane do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem zbadania zawartych w nim zarzutów.

Zgodnie z § 67a ust. 1 Statutu Gminy Czarna Białostocka, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, rozpatruje i bada skargi wnoszone na działania Burmistrza z zachowaniem właściwości organu na zasadach wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności w postanowieniach Działu VIII Skargi i Wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2023 r. dokonała analizy zagadnień podnoszonych w skardze i ustaliła co strony podają:

- 1) Wnioskodawca w piśmie z dnia 29 marca 2023 r. zatytułowanym „Wniosek” zwrócił się do Wojewody Podlaskiego z wnioskiem o podjęcie działań dyscyplinujących organ gminy Czarna Białostocka do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na obsadzeniu stanowiska sekretarza gminy z naruszeniem przepisów u.o.p.s. W uzasadnieniu podał, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa jest więc prawnym obowiązkiem każdego organu władzy publicznej. Przytoczył przepisy ustawowe regulujące sposób i procedurę obsadzenia stanowiska oraz wymogi osoby pełniącej funkcję sekretarza. W piśmie Skarżący zarzuca, iż „*sytuacja w gminie Czarna Białostocka nie odpowiada wyżej opisanym wymogom, i tym samym funkcjonuje z naruszeniem prawa. Na stanowisku sekretarza gminy zatrudniono osobę poprzednio zajmującą stanowisko kierownika Referatu Organizacyjnego w drodze awansu wewnętrznego a nie w drodze otwartego naboru.*” Skarżący w swoim piśmie przedstawił historię naboru na stanowisko sekretarza gminy: „*03 marca 2020 r. ogłoszono nabór na stanowisko sekretarza gminy (w składzie Komisji Rekrutacyjnej była osoba, która obecnie jest sekretarzem gminy) wyznaczając termin na składanie dokumentów do 23 marca 2020 r., następnie przedłużono ten termin do 20 kwietnia 2020 r. (informacja bez daty), 15 kwietnia 2020 r. jeszcze raz przedłużono termin na składania dokumentów "do 10 dnia po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu Covid-19" (czyli de facto: "ad calendas graecas ")), zaś 22 maja 2020 r. ogłoszono, że nabór zostaje unieważniony "z przyczyn organizacyjnych". "Ogłoszenie nowego naboru, warunki przystąpienia do jego przystąpienia, wymagane dokumenty oraz powołanie komisji" miało nastąpić odrębnym pismem. W dniu 25 maja 2020 r. ogłoszono ponowny nabór (w składzie Komisji Rekrutacyjnej znalazła się ponownie osoba, która obecnie jest sekretarzem gminy) wyznaczając termin na składanie ofert do 15 czerwca 2020 r. Wymagania formalne spełniła 1 osoba. 22 czerwca 2022 r. poinformowano w BIPie Urzędu Miejskiego w Czarnej Białostockiej, że z powodu .niespełnienia wymogów merytorycznych nie wyłoniono kandydata na stanowisko" (należy zaznaczyć, że kandydat spełnił wymogi formalne). W dniu 10 sierpnia 2020 r. ogłoszono ponowny nabór*

wyznaczając termin na składanie dokumentów do 21 września 2020 r. Wymagania formalne spełniła ponownie tylko 1 osoba (inna niż w poprzednim naborze). W dniu 29 września 2020 r. poinformowano w BIPie U. M. w Czarnej Białostockiej, że "z powodu "niespełnienia wymogów merytorycznych nie wyłoniono kandydata na stanowisko" (także teraz zgłaszający się kandydat spełnił wymogi formalne). Od stycznia 2021 r. na stanowisku sekretarza gminy zatrudniono w drodze awansu wewnętrznego a nie w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru! osobę dotychczas zajmującą stanowiska kierownika Referatu Organizacyjnego (członka wspomnianych komisji rekrutacyjnych). Nawiasem mówiąc osoba dotychczas zatrudniona na stanowisku sekretarza gminy, na mocy art. 24h ust. 5 in fine ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako: "u.s.g"), zobowiązana jest do złożenia oświadczenia majątkowego w dniu rozwiązania umowy o pracę. Termin publikacji oświadczeń w BIP-ie nie został określony przez ustawodawcę. Powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Można przyjąć, iż jest to czas konieczny dla dotarcia przesyłek listowych z oświadczeniami, wykonania ich kopii i wprowadzenia informacji do BIP. Na BIPie Urzędu Miejskiego w Czarnej Białostockiej brak jednak oświadczenia majątkowego osoby dotychczasowego sekretarza. Doprawdy, prawdziwa "kombinacja czarno-białostocka" ("slalom czarnobiałostocki") z pogwałceniem prawa i jego obchodzeniem." Zdaniem Skarżącego, „U.o.p.s. nie daje podstaw do zatrudnienia na stanowisku sekretarza gminy w trybie awansu wewnętrznego, przeniesienia do pracy w innej jednostce samorządowej, czy przeniesienia w ramach reorganizacji wewnętrznej urzędu gminy. Podobną ocenę stosowania przepisów wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2019 r., w którym wskazał, że od dnia 1 września 2013 r. zatrudnienie osoby na stanowisku sekretarza gminy mogło nastąpić tylko po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru na to stanowisko. Wadliwa umowa o pracę na stanowisku sekretarza gminy jest ważna, ale powinna być rozwiązana. Po stwierdzeniu, że nawiązanie stosunku pracy nastąpiło z naruszeniem prawa powstaje po stronie pracodawcy obowiązek rozwiązania takiej umowy. Wszak na kierowniku instytucji publicznej (tutaj - Burmistrzu Czarnej Białostockiej) ciąży obowiązek usuwania sytuacji niezgodnych z prawem. Jeżeli podczas naboru nie zostanie wyłoniony odpowiedni kandydat, procedura powinna zostać powtórzona. Mimo, że u.o.p.s nie precyzuje, w jakim czasie kandydat powinien zostać wyłoniony, kierownik urzędu (tutaj - Burmistrz Czarnej Białostockiej) musi zatrudnić sekretarza niezwłocznie. Nie może uchylać się od poszukiwania kandydata i przeprowadzania kolejnych naborów w celu zatrudnienia sekretarza gminy. Nie można zasłaniać się "dobrem gminy i tym, że nie ucierpiał budżet gminy a urząd funkcjonował bez zarzutu, wykonywaniem zadań zastępcy wójta przez samego wójta i/lub przez innych pracowników urzędu gminy." Zdaniem Skarżącego „brak prawidłowego obsadzenia funkcji sekretarza gminy, może spowodować utrudnienie w działaniu urzędu gminy i obniżenie jego efektywności, co może bezpośrednio odbić się na prawach mieszkańców gminy.”, dlatego uważa swój wniosek za uzasadniony.

- 2) Burmistrz Czarnej Białostockiej w piśmie z dnia 17 kwietnia 2023 r. znak: RM.0004.41.2023 poinformował, że podziela zawarte we wniosku odniesienia do art. 7 Konstytucji RP, który mówi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Burmistrz Czarnej Białostockiej, pracownicy Urzędu Miejskiego wykonują swoje obowiązki przestrzegając powyższych postanowień konstytucji oraz obowiązującego porządku prawnego. Wnioskodawca odwołuje się również do zapisów art. 5 ust. 1, ust 1a i ust 1b ustawy o pracownikach samorządowych. Warto w tym miejscu przytoczyć wskazane wyżej przepisy w ich pełnym brzmieniu:

„Art.5. 1. W urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim tworzy się odpowiednio stanowisko sekretarza gminy, powiatu i województwa, zwanego dalej „sekretarzem”.

1a. Nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska.

1b. Obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Przepisu art. 21 nie stosuje się.

2. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

3. Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu.

4. Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

5. Sekretarz nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich.”

Odpowiadając na zawarte we wniosku stwierdzenia Burmistrz poinformował, że w odniesieniu do przedstawianego zagadnienia formułowane są różne opinie i przed podjęciem decyzji podlegały one dokładnej analizie. Wnioskodawca powołując się na zacytowane wyżej przepisy zapomina, że ustawa o pracownikach samorządowych stanowi spójną całość i poszczególnych jej zapisów nie należy stosować w oderwaniu od reszty tego aktu normatywnego. W artyku 12 ust. 1 wzmiankowanej ustawy ustawodawca zdefiniował co należy rozumieć przez wolne stanowisko - „Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik”. Nie budzi niczyjej wątpliwości, że stanowisko sekretarza jest kierowniczym stanowiskiem urzędniczym. Dalej ustawa w art. 20 ust. 1 mówi: „Pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny)”, a ust. 2 dodaje „Awans wewnętrzny może zostać dokonany jedynie w ramach tej samej grupy stanowisk, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 czyli urzędniczych w tym kierowniczych stanowisk oraz pomocniczych i obsługi.”. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 5 ust. 1b u.p.s., z którego wynika, że zabronione jest tylko „powierzenie pełnienia obowiązków sekretarza” to awans wewnętrzny jest jak najbardziej dopuszczalny, ponieważ pojęcie „awans” oznacza zupełnie coś innego niż „powierzenie obowiązków”. Inne rozumienie przepisów dotyczących zarówno definiowania wolnego stanowiska jak również zasad awansu wewnętrznego i wyłączenie spod jurysdykcji tych przepisów stanowiska sekretarza powodowałoby zabronione prawnie nierówne traktowanie i dyskryminację pracowników w zatrudnieniu (art. 18^{3a} Kodeksu pracy). Oczywistym jest, że awansowany urzędnik musi spełniać ustawowe wymagania kwalifikacyjne niezbędne do zatrudnienia na stanowisku sekretarza. W tym miejscu warto przytoczyć fragment odpowiedzi Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 maja 2015 na interpelację poselską w sprawie *granic prawnych procedur regulujących zasady zatrudniania na stanowiskach sekretarz miasta, gminy lub powiatu*(nr 32481). Minister odpowiada: „Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że stanowisko to przyporządkowane zostało do grupy stanowisk, dla których podstawę zatrudnienia stanowi umowa o pracę (art. 4 ust. 1 pkt 3 analizowanej ustawy). Stosownie do uregulowań rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) - stanowisko sekretarza zostało określone jako „Stanowisko kierownicze urzędnicze” (Załącznik nr 3, Tabela nr IV, Stanowiska, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę. Lit A, lp. 1, Lit B, lp. 1 oraz Lit C, lp. 1). Powyższe koreluje z definicją „wolnego stanowiska urzędniczego, w tym kierowniczego stanowiska urzędniczego” wyrażoną w art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w świetle której, jest to stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik. Przy czym, stosownie do postanowień powołanego na wstępie art. 5 ust. 1a ustawy o pracownikach samorządowych, nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska. Tym samym, nie ulega wątpliwości, że stanowisko sekretarza należy do kategorii „kierowniczych stanowisk urzędniczych” i podlega tym samym uregulowaniom, co pozostałe kierownicze stanowiska urzędnicze z uwzględnieniem uwarunkowań uregulowanych w art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Warto wspomnieć, że ww. ust. 1a i 1b zostały dodane do art. 5 analizowanej ustawy na gruncie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 645). Podstawą wprowadzenia danych rozwiązań było spostrzeżenie wskazujące, że: „W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego praktykuje się zatrudnianie osoby pełniącej obowiązki sekretarza, osoba taka zatrudniana jest poza otwartym naborem i często nie spełnia wymogów stawianych sekretarzowi przez ustawę o pracownikach samorządowych. Z tych powodów konieczne jest wprowadzenie w ustawie o pracownikach samorządowych przepisu, na wzór art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn.

zm.), zakazującego wprost obsadzania stanowiska sekretarza w drodze powierzenia obowiązków oraz przepisu określającego maksymalny termin, w jakim powinien zostać zorganizowany otwarty nabór na stanowisko sekretarza.” (uzasadnienie do projektu druk nr 497 i 498). W świetle powyższego, odpowiadając na pytanie pierwsze zawarte w przedmiotowej interpelacji, trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że ustawodawca nie zabrania zatrudnienia sekretarza odpowiednio gminy, powiatu, województwa w drodze tzw. awansu wewnętrznego. Mając na uwadze powyższe oraz stanowisko komentatorów wskazane w przedmiotowej interpelacji nie sposób pominąć, że można także spotkać się ze stanowiskiem odmiennym z którego wynika, iż „przepisy ustawy premiują wręcz przeniesienie pracownika na wyższe stanowisko, nawet przed procedurą otwartego i zewnętrznego naboru. Według art. 20 u.p.s. pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). Wspomniane rozwiązanie ustawodawca uwzględnił, definiując zakres pojęcia "wolne stanowisko urzędnicze (w tym wolne kierownicze stanowisko urzędnicze)" poprzez wskazanie w dyspozycji art. 12 ust. 1 u.p.s., że jest to stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku, lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik. (...) Wolne stanowisko to takie, które nie zostało obsadzone poprzez awans pracownika. Awansowanie na sekretarza jest więc możliwe spośród pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym pod warunkiem spełnienia wymogów kwalifikacyjnych określonych w ust. 2 tego artykułu.” Podobne stanowisko zostało sformułowane uchwałą Nr 0102-315/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w Olsztynie z dnia 09 września 2015 roku w sprawie rozpatrzenia zastrzeżenia do zalecenia zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 24 lipca 2015 r. znak RIO.II.600-45/2015. Kolegium RIO przyjęło następujące rozstrzygnięcie: „Analizując, w szerszym zakresie przepisy prawa rozstrzygające o podstawach prowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze należy jednak wskazać na przepis art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie rozstrzygające o uwzględnieniu stanowiska wnoszącego zastrzeżenie jest przyjęcie interpretacji, iż nabór kandydatów ma charakter otwarty i konkurencyjny jedynie wówczas, gdy w urzędzie istnieje wolne stanowisko urzędnicze. Art. 12 ust.1 ustawy wprost definiuje, kiedy mamy do czynienia z wolnym stanowiskiem urzędniczym i ma to miejsce wówczas, gdy na stanowisko, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo, na którym mimo przeprowadzenia naboru nie został zatrudniony pracownik. Nie ulega wątpliwości, iż nabór kandydatów w trybie otwartym i konkurencyjnym jest konieczny w przypadku, gdy powstaje wolne stanowisko urzędnicze, w tym kierownicze stanowisko urzędnicze. Obowiązek ogłoszenia naboru powstaje wówczas, gdy istnieje w urzędzie wolne stanowisko urzędnicze z uwagi na nie dokonanie przeniesienia pracownika samorządowego posiadającego wymagane kwalifikacje na dane stanowisko, nie został przeprowadzony nabór albo w wyniku ogłoszonego naboru nie zatrudniono pracownika. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie obowiązek naboru otwartego i konkurencyjnego powstaje jedynie w ściśle określonych okolicznościach opisanych w art. 12 ust. 1 ustawy i nie można uznać naboru, za jedyną prawnie określoną procedurę wyboru kandydata i zatrudnienia na stanowisku sekretarza gminy. Znowuż RIO w Szczecinie przyjęło odmienne stanowisko (brak informacji dotyczących rzeczywistych okoliczności sprawy – powierzenie obowiązków czy powołanie na stanowisko) i wskazało: „Stosownie do art. 5 ust. 1a w zw. z art. 11 cyt. ustawy nabór kandydatów na wolne stanowisko sekretarza przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska. W dacie dokonywania przez Starostę zatrudnienia na stanowisku Sekretarza obowiązywał art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym obsadzenie stanowiska Sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia wykonywania obowiązków” – czytamy w uzasadnieniu. W naszej ocenie, co wykazano wyżej, nie ma podstaw prawnych do uznania, że powierzenia obowiązków i powołania na stanowisko to są te same kategorie prawne. W komentarzu do wymienionego stanowiska czytamy: „Utworzenie w gminie stanowiska sekretarza jest obligatoryjne, podobnie jak w przypadku zastępcy wójta. Ani wójt w drodze regulaminu organizacyjnego, ani rada gminy w drodze regulacji statutowej nie mogą z tych stanowisk zrezygnować. Przy czym na stanowisko zastępcy wójta wójt może zatrudnić osobę bez żadnych kompetencji (może to być człowiek z układu politycznego wójta), a na stanowisko sekretarza może zatrudnić tylko osobę, która posiada

wymagane przez ustawodawcę kompetencje. Taki właśnie cel miała zmiana ustawy o pracownikach samorządowych. Miało to też ochronić sekretarzy przed politycznymi decyzjami, albowiem wielu wóldarzy miast likwidowało stanowisko sekretarza, by pozbyć się zastanego pracownika lub nie obsadzało tego stanowiska po powstaniu wakatu. Rodziło to zagrożenie dla funkcjonowania urzędu gminy. Dlatego też ustawodawca chciał, aby sekretarz był apolitycznym fachowcem, tzw. dyrektorem urzędu i zapewnił jego funkcjonowanie podczas zawirowań politycznych. RIO dokonało więc nadinterpretacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie tylko w oderwaniu od pozostałych przepisów, ale także w oderwaniu od przesłanek, jakie stały za samą zmianą przepisów. Ustawodawca w stosunku do stanowiska sekretarza wprowadził jedynie obligatoryjność funkcjonowania i obsadzania tego stanowiska i to w terminie 3 miesięcy od powstania wakatu (w art. 5 ust. 1a u.p.s.). Nie wyłączył jednak w stosunku do tego stanowiska stosowania art. 20 i art. 22 u.p.s., a jedynie wyłączył stosowanie art. 21 u.p.s. i możliwość obsadzania tego stanowiska w drodze p.o. (art. 5 ust. 1b u.p.s.)”. Warto dodać, że w 2022 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła kompleksową kontrolę w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej. Elementem działań kontrolnych zawsze jest sprawdzenie i weryfikacja prawidłowości objęcia stanowiska przez wybranego w wyborach powszechnych burmistrza, powołania skarbnika, zastępcy burmistrza oraz sekretarza gminy. Żadnych uwag i zastrzeżeń w tym zakresie nie wniesiono. Wnioskodawca odwołuje się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2019 roku. W tym dniu Izby SN wydały ponad 120 orzeczeń i wyroków w różnych sprawach. Można domniemywać, że chodziło o wyrok sygn. akt IIPK 248/17 Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. We wskazanej sprawie SN rozważał zupełnie odmienny stan faktyczny, którego szczegółów nie znamy – kwestię powrotu do pracy zwolnionego, po spowodowanej wypadkiem długiej nieobecności, sekretarza. Reasumując rozważania sądu w tej konkretnej sprawie:

1. W ocenie sądu, od 1 września 2013 roku obsadzenie stanowiska sekretarza mogło nastąpić po przeprowadzeniu konkursu, nie było dopuszczalne obsadzenie tego stanowiska w drodze powierzenia obowiązków (data oznacza wejście w życie przepisów art. 5 ust 1a i 1b ustawy ops a uzasadnienie dla tych przepisów wskazano w zacytowanej odpowiedzi na interpelację poselską).

2. Starosta naruszył art. 5 ust 1b ustawy o pracownikach samorządowych („Obsadzenie stanowiska sekretarza nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków”).

3. Sąd miał wątpliwości co do kwalifikacji powódki oraz osoby, która ją zastąpiła od 1 grudnia 2015 r., co zdaniem sądu „może sugerować chęć zatrudnienia na stanowisku osoby wyłącznie lojalnej wobec starosty, bez uwzględnienia konieczności wykonywania powiatowych zadań publicznych przez politycznie bezstronne i kompetentne osoby”.

4. Przedmiotem rozważań sądu nie była analiza przepisów dotyczących definicji wolnego stanowiska urzędniczego czy też zasad awansu wewnętrznego wynikających z ustawy ops.

5. Osoba, która była zatrudniona na stanowisku sekretarza i zgłasza zamiar powrotu do pracy w trybie art. 53 par. 5 kodeksu pracy a nie wszczęto procedury konkursowej, ma pierwszeństwo w zatrudnieniu a pracodawca zobligowany jest do ponownego zatrudnienia tego pracownika na stanowisku sekretarza powiatu (zastrzeżenia sformułowane i wymienione w p. 3, 4 nie stanowią wobec tego przeszkody).

6. Sąd uznał za wadliwą wykładnię dokonaną w niniejszej sprawie przez Sąd Okręgowy i uchylił zaskarżony wyrok.

Odnosząc się do zawartego we wniosku opisu przebiegu naboru na stanowisko Sekretarza w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej wypada stwierdzić, że wnioskodawca przez przypadek lub w sposób zamierzony pominął fakt, że pierwszy konkurs na to stanowisko został ogłoszony 24 września 2019 roku a nabór trwał do 11 października. W wyniku przeprowadzonej procedury konkursowej Komisja, w której skład wchodziła osoba, która obecnie jest sekretarzem, wyłoniła kandydata, Burmistrz Czarnej Białostockiej zaakceptował ustalenia komisji i z wybranym kandydatem została zawarta umowa. Dla porządku zaznaczam, że Kierownik Referatu Organizacyjnego jest powoływany jako członek komisji rekrutacyjnej związanej z naborem pracowników na stanowiska urzędnicze, ponieważ jest po prostu odpowiedzialny za organizację i pracę Urzędu. Udział w pracach komisji konkursowych na stanowisko Sekretarza gminy nie był ani wyjątkowy ani też nie stanowił jakiegokolwiek odstępstwa od stosowanej procedury. Co więcej Komisja jest kilkuosobowym organem kolegialnym a jedynym dokumentem sporządzanym odrębnie przez każdego członka komisji jest karta oceny rozmowy kwalifikacyjnej. Powołany Sekretarz, w związku z zamiarem rozpoczęcia prowadzenia własnej działalności gospodarczej, której nie można łączyć z funkcją

sekretarza, złożył wniosek o rozwiązanie umowy z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, czyli z końcem lutego 2020 roku. Już 3 marca 2020 r. ogłoszono nowe postępowanie konkursowe. Wnioskodawca w sposób intencjonalny, podkreśla, że postępowanie „unieważniono z przyczyn organizacyjnych” nawet nie próbując ich zgłębić. Warto wobec tego przypomnieć, że w trakcie ogłoszonego kolejnego konkursu obwieszczono lockdown spowodowany pandemią. Życie społeczne i publiczne prawie zamarło. Rozpoczęto dopiero tworzenie przepisów określających zasady funkcjonowania administracji. Instytucje, w tym urzędy musiały ograniczyć swoją działalność tylko do spraw niezbędnych np. z zakresu USC. Kontynuowanie postępowania konkursowego w tym stanie rzeczy było całkowicie nieuzasadnione i wręcz niemożliwe a zachodziła obawa, że potencjalni kandydaci mogą mieć trudności ze zgromadzeniem niezbędnych dokumentów, jeżeli takie musieliby uzyskać w innych instytucjach. Co więcej przepisy dotyczące ważności działań przeprowadzanych w formie zdalnej, na odległość były również dopiero tworzone. Ponownie konkurs ogłoszono 25 maja 2020 roku a kolejny 10 sierpnia 2020. Dzisiaj z perspektywy upływu 3 kolejnych lat łatwo jest ironizować, bagatelizować czy lekceważyć podejmowane wówczas działania.

Warto wyjaśnić, że procedura konkursowa na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miejskim została określona Regulaminem naboru na wolne stanowiska w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej, wprowadzonym Zarządzeniem 81/19 z dnia 12 września 2019 roku Burmistrza Czarnej Białostockiej i składa się z trzech części:

- analiza pod względem formalnym złożonych dokumentów;
- test pisemny obejmujący znajomość podstawowych zagadnień dotyczących aktów prawnych wymienionych w ogłoszeniu jak również podstawowych zadań realizowanych na stanowisku;
- rozmowa kwalifikacyjna.

W wymienionych przez Wnioskodawcę konkursach, kandydaci do testu oraz rozmowy kwalifikacyjnej przystępowali nieprzygotowani. Jeden z kandydatów z rozbrajającą szczerością przyznał, że nawet nie zapoznał się z podstawowymi, wskazywanymi w ogłoszeniu o konkursie, aktami prawnymi. Kolejny z kandydatów w przeprowadzonym teście uzyskał 9,5 pkt. na 39 możliwych (t.j. 24%). Celem przeprowadzanego naboru jest wyłonienie kandydata, który nie tylko spełni wymogi formalne ale również da rękojmię należytej i kompetentnej realizacji powierzonych zadań. W obu przypadkach nie wyłoniono kandydatów. Do przeprowadzonej procedury konkursowej i opublikowanych rozstrzygnięć kandydaci nie wnieśli żadnych pytań oraz nie zgłoszono najmniejszych zastrzeżeń.

Odnosząc się do kwestii oświadczeń majątkowych należy wskazać, że oświadczenie majątkowe poprzedniego Sekretarza znajduje się w BIP Urzędu Miejskiego w zakładce Oświadczenia majątkowe Przyjmowane przez Burmistrza Czarnej Białostockiej:

http://bip.um.czarnabialostocka.wrotapodlasia.pl/oswiadczenia-majatkowe/przyjmowane_przez_burmistrza_czarnej_bialostockiej/

Powyższe oświadczenie zostało złożone 30 marca 2020 roku, już po ustaniu zatrudnienia.

Ujęte w cudzysłowie sformułowania „kombinacja czarno-białostocka”, „ślalom czarnobiałostocki” swoją wymową przypominają narrację jednego z mieszkańców naszego miasta, który unika płacenia podatków, wnoszenia opłat za odpady komunalne, podłączenia nieruchomości do kanalizacji jednakże w niniejszej sprawie nie dostrzegam uzasadnienia do ich analizowania.

Osoba powołana obecnie na stanowisko Sekretarza spełnia wymagania określone ustawą, legitymuje się wykształceniem wyższym magisterskim na kierunku administracja. Ukończyła studia podyplomowe kadry i płace oraz liczne szkolenia pomocne w pracy urzędniczej, m.in.: archiwizacja, zarządzanie i obieg dokumentów, prowadzenie, raportowanie i rozliczanie projektów finansowanych z EFS, kwalifikowalność środków z EFS i zamówienia publiczne, prowadzenie spraw oświatowych w jst, Kodeks Postępowania Administracyjnego. W chwili powołania na stanowisko Sekretarza posiadała trzynastoletni staż pracy na stanowisku urzędniczym oraz ponad dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym jako Kierownik Referatu Organizacyjnego w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej. W trakcie swojej kariery zawodowej poznała również pracę w referacie Ewidencji Ludności i Urzędu Stanu Cywilnego. Realizując wzorowo swoje obowiązki związane z zadaniami gminy jako organu prowadzącego dla szkół i przedszkola potrafiła jednocześnie skutecznie zastąpić pracownika

na stanowisku obsługi Rady Miejskiej i informacji publicznej co zapewniło niezakłóconą pracę organu stanowiącego Gminy. Koordynowała wdrożenie w Urzędzie Miejskim systemu elektronicznego obiegu dokumentów SmartDoc. Współtworzyła wniosek i była koordynatorem w zakresie EFS realizowanego i zakończonego sukcesem projektu rozbudowy i modernizacji Przedszkola „Kraina Marzeń”. W okresie od stycznia 2017 r. do lipca 2019 w związku z długotrwałymi nieobecnościami (przekraczającymi 640 dni) sekretarza gminy, realizowała zadania przypisane Kierownikowi Referatu Organizacyjnego umożliwiając tym samym efektywne działanie Urzędu Miejskiego. W związku z powyższym jej powołanie na stanowisko Sekretarza gminy w drodze awansu wewnętrznego było działaniem racjonalnym, zgodnym z ustawą o pracownikach samorządowych i uzasadnionym potrzebami Gminy Czarna Białostocka. Podjęte przez Burmistrza Czarnej Białostockiej decyzje są zgodne z prawem, nie naruszały i nie naruszają obowiązującego prawa, nie ma podstaw ani formalnych ani prawnych do zmiany istniejącego stanu rzeczy.

- 3) Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym oraz po wnikliwej analizie skargi i zebranej w sprawie dokumentacji, w świetle obowiązujących przepisów uznała, iż skarga pana z dnia 29 marca 2023 dotycząca „usunięcia naruszenia prawa, polegającego na obsadzeniu stanowiska sekretarza gminy z naruszeniem przepisów u.u.p.s.” - jest niezasadna (w głosowaniu jawnym Komisji: za - 4 radnych członków Komisji, przeciw – 0, wstrzymujących się – 0). Komisja nie dopatrywała się naruszenia prawa w przedmiocie obsadzenia stanowiska sekretarza gminy. Wnioskodawca odwołuje się do zapisów art. 5 ust.1, ust. 1a i ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych zapominając, że ustawa stanowi całość i poszczególnych jej zapisów nie należy stosować w oderwaniu od reszty tego aktu normatywnego. Ustawodawca nie zabrania zatrudniania sekretarza gminy, powiatu, województwa w drodze awansu wewnętrznego. Awansowanie na sekretarza jest możliwe spośród pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w ust. 2. W 2022 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła kompleksową kontrolę w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej. Kontrolerzy sprawdzali między innymi prawidłowość objęcia stanowisk przez burmistrza, powołania, zastępcy burmistrza, skarbnika gminy oraz sekretarza gminy. Organ kontrolujący żadnych uwag i zastrzeżeń nie wniósł. Procedurę konkursową na wolne stanowisko urzędnicze w Czarnej Białostockiej określa regulamin przyjęty zarządzeniem nr 81/19 z dnia 12 września 2019 roku. Do przeprowadzonej procedury konkursowej i opublikowanych rozstrzygnięć, kandydaci nie wnieśli pytań i nie zgłosili zastrzeżeń. Odnosząc się do kwestii oświadczenia majątkowego należy wskazać, że oświadczenie majątkowe poprzedniego sekretarza znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Czarnej Białostockiej. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stwierdziła, że podjęte przez Burmistrza Czarnej Białostockiej decyzje są zgodne z prawem, nie naruszały i nie naruszają obowiązującego prawa, i nie ma podstaw ani formalnych ani prawnych do zmiany istniejącego stanu rzeczy.

Zgodnie z § 67a ust. 12 pkt 1 Statutu Gminy Czarna Białostocka Komisja przygotowała projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia wniosku z dnia 29 marca 2023 r. o podjęcie działań dyscyplinujących organ Gminy Czarna Białostocka do usunięcia naruszenia prawa w przedmiocie obsadzenia stanowiska urzędniczego, wraz z uzasadnieniem zawierającym pełną analizę wniosku/skargi.