

Uchwała Nr.....

Rady Miasta i Gminy Dobre

Z dnia

W sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 2 lutego 2026 roku na Burmistrza Miasta i Gminy Dobre zatytułowanej „skarga na burmistrza Miasta i Gminy Dobre P. Kamila Wichrowskiego o niegospodarność trwonienie finansów publicznych”.

Na podstawie art. 18b, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 i 1436), art. 229 pkt 3, art. 237 § 1 i 3, art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2025 r., poz. 1691) po rozpatrzeniu przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji skargi złożonej na Burmistrza Miasta i Gminy Dobre uchwała się, co następuje:

§ 1. Skargę z dnia 2 lutego 2026 roku przekazaną przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uznaje się za bezzasadną.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Dobre do przekazania skarżącemu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem, jako odpowiedzi na złożoną skargę z pouczeniem o art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego.

§ 3. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Dobre do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi organu przekazującego – Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Do Uchwały Nr Rady Miasta i Gminy Dobre z dnia w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 2 lutego 2026 roku na Burmistrza Miasta i Gminy Dobre zatytułowanej „ skarga na burmistrza Miasta i Gminy Dobre P. Kamila Wichrowskiego o niegospodarność trwonienie finansów publicznych”.

W dniu 11 lutego 2026 roku do Urzędu Miasta i Gminy Dobre wpłynęła korespondencja od Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wraz z załączoną skargą Skarżącego w celu rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Skarga została zatytułowana „skarga na burmistrza Miasta i Gminy Dobre P. Kamila Wichrowskiego o niegospodarność trwonienie finansów publicznych”. Komisja Skarg, Wniosków i petycji na posiedzeniu w dniu 27 marca 2026 roku spotkała się celem rozpatrzenia skargi. Skarżący został zawiadomiony o terminie posiedzenia.

Skarga wydaje się być bazowana na przekonaniu, że Burmistrz w nieprzemysłany sposób ogłasza konkursy na stanowiska Urzędu Miasta i Gminy Dobre oraz w niewłaściwie „układa pracę pracowników”, jak to określa Skarżący. Wymieniono w jej treści stanowiska oraz pracowników, jak i kilka też dotyczących „dublowania etatów”.

Zgodnie z art. 70 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks Pracy (Dz. U z 2025 r. poz. 277, 807, 1423, 1661, z 2026 r. poz. 25) „Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony.”. § 2 tego przepisu stanowi, iż „Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. W okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem.”.

Powołanie jest z gruntu niestabilnym rodzajem umowy o pracę – pracownik może zostać odwołany w każdej chwili, w tym nawet w czasie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, czego normalnie uczynić nie można (art. 72 § 1 k.p.: „Jeżeli odwołanie nastąpiło w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, bieg wypowiedzenia rozpoczyna się po upływie tego okresu. Jeżeli jednak usprawiedliwiona nieobecność trwa dłużej niż okres przewidziany w art. 53 § 1 i 2, organ, który pracownika powołał, może rozwiązać stosunek pracy bez wypowiedzenia.”).

Osoba powołana po jej odwołaniu nie ma obowiązku świadczenia pracy – przysługuje jej natomiast wynagrodzenie, o którym mowa w art. 70 § 2 k.p. W przypadku objętym skargą, pracownik z uwagi na długość zatrudnienia podlegał 3-miesięcznemu okresowi wypowiedzenia, a odwołanie nie nastąpiło z przyczyn określonych w art. 52 k.p. (dyscyplinarnych). W okresie wypowiedzenia przysługiwało mu prawo do wynagrodzenia, połączone ze zwolnieniem ze świadczenia pracy.

Burmistrz wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu, a co za tym idzie – decyduje o strukturze organizacyjnej urzędu, w tym o tworzeniu nowych stanowisk (art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych). Dodatkowo w zakresie kompetencji Burmistrza leży zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) oraz kierowanie bieżącymi sprawami, w tym reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym).

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizuje pewien katalog zachowań, które mogą podlegać penalizacji w przypadku decyzji kadrowych. Obejmują one:

1. Dokonanie wydatku bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – decyzje kadrowe były dokonywane przez Burmistrza, a zatem zostały dokonane na podstawie upoważnienia wynikającego z ustawy i mieściły się planie finansowym gminy;
2. Niedokonaniem w terminie obowiązków finansowych (np. nieopłacenie składek z tytułu zatrudnienia, nieterminowa zapłata wynagrodzeń) – do tego czynu doszłoby, gdyby nie uregulowano należności wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów, których wykonanie w ocenie skarżącego było niegospodarne; na marginesie jednocześnie należy zaznaczyć, że brak zapłaty należności pracowniczych skutkowałby także popełnieniem czynu z art. 282 § 1 pkt 1 kodeksu pracy, zagrożonym karą grzywny.

Jak podkreśla się w praktyce (J. Czerw [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 30): W szczególności zadań wójta nie może wykonywać rada gminy, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9.09.2021 r., III OSK 2519/21 521, zwracając uwagę, że: „To, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej), nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu”. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 25.10.2018 r., II SA/Op 378/18, stwierdzając, że: „Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze”. Jak podkreśla A. Wierzbica: „Podział spraw gminy pomiędzy organy tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest dokonany przez ustawodawcę wyraźnie. Sprawy te dzielą się na takie, które zostały zastrzeżone konkretnym przepisem prawa dla wójta, oraz na pozostałe wykonywane przez radę”.

Subiektywna ocena osoby trzeciej, że jakieś decyzje kadrowe były błędne, niezasadne, że mogły być lepsze, nie skutkuje odpowiedzialnością wójta / burmistrza / prezydenta miasta, nie mieści się też w zasadzie w kognicji rady – co obszernie wyjaśnił wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 2265/23, LEX nr 3837248 gdzie wskazano, że organ uchwałodawczy nie ma kompetencji narzucania organowi wykonawczemu sposobu załatwiania konkretnych spraw, w

tym podejmowania lub zaniechania określonych decyzji kadrowych (poza jednym wyjątkiem – Skarbnika, gdzie ustawa przyznaje jej wyraźne kompetencje).

Polityka kadrowa prowadzona przez Burmistrza w zakresie upoważnienia ustawowego oraz budżetu gminy podlega odpowiedzialności politycznej i jest oceniana w wyborach przez mieszkańców gminy. Skarga do Rady Miasta i Gminy nie jest metodą prowadzenia polemiki z polityką prowadzoną przez organ wykonawczy. Skarga w niniejszej sprawie stanowi w tym aspekcie właśnie wyraz polemiki z wyjaśnianym wielokrotnie przez Burmistrza na sesjach Rady Miasta i Gminy aspektem prowadzenia polityki kadrowej, które co do materii (decyzji o zatrudnieniu, zakończeniu zatrudnienia lub realizacji etatyzacji w oparciu o środki wyasygnowane w budżecie Miasta i Gminy na wynagrodzenia) nie podlega kognicji Rady Miasta i Gminy, a stanowi wyłączne uprawnienie Burmistrza wynikające z przepisów prawa. Zadaniem Burmistrza jest realizacja polityki kadrowej w ramach budżetu – to opisywane w skardze zastrzeżenia (np. brak wypłaty odwołanemu pracownikowi wynagrodzenia za okres wypowiedzenia) skutkowałyby odpowiedzialnością Burmistrza. Burmistrz jako pracodawca ma bowiem obowiązek terminowego i prawidłowego wypłacania wynagrodzenia (art. 94 pkt 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy).

Niewypłacenie wynagrodzenia pracownikowi (w tym w okresie wypowiedzenia) przez Burmistrza, będącego kierownikiem urzędu i pracodawcą samorządowym, jest poważnym naruszeniem prawa pracy. Burmistrzowi grozi odpowiedzialność wykroczeniowa, karna oraz dyscyplinarna, jeśli nie realizuje tych obowiązków.

Zgodnie z art. 218 § 1a Kodeksu Karnego, jeśli niewypłacanie wynagrodzenia ma charakter uporczywy lub wynika ze złośliwości, Burmistrz może ponieść odpowiedzialność karną za naruszenie praw pracowniczych (kara grzywny, ograniczenia wolności, a nawet pozbawienia wolności do lat 2).

Skarga wynika zatem częściowo z niezrozumienia obowiązków, jakie nakłada na Burmistrza Kodeks Pracy, a częściowo stanowi wyraz polemiki z decyzjami kadrowymi podejmowanymi na podstawie umocowania ustawowego, do których Burmistrz był uprawniony realizując budżet gminy. Fakt, że ww. decyzje mieściły się w ramach budżetu oraz planu finansowego jednostki potwierdziła m.in. Rada Miasta i Gminy Dobre udzielając Burmistrzowi absolutorium za okres, którego dotyczy skarga, po opinii komisji rewizyjnej, a także Regionalna Izba Obrachunkowa pozytywnie opiniując wniosek w tej sprawie.

W związku z powyższym skargę uznano za bezzasadną.