

# Włodarz kończy urzędowanie? Finansowe świadczenia poprawią mu nastrój

Przedłużona kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego zakończy się 30 kwietnia. **Odchodzącym ze stanowisk z wyboru trzeba wypłacić trzymiesięczną odprawę, często również skumulowany ekwiwalent urlopowy, a w niektórych przypadkach dodatkowo odprawę emerytalną**



dr Małgorzata Grześków  
adwokat, kancelaria BKB Baran  
Książek Bigaj

Obecna kadencja organów jednostek samorządowych trwa dłużej niż zwykle (miała się zakończyć jesienią, ale została przedłużona na mocy ustawy z 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego). Jej koniec dla urzędników oznacza obowiązek rozliczenia się z pracownikami samorządowymi, którzy sprawowali swoje funkcje z wyboru. Standardowo upływ kadencji spowoduje wygaśnięcie ich mandatów i rozwiązanie stosunków pracy, a pod pewnymi warunkami nabędą oni też prawo do dodatkowych świadczeń. W praktyce chodzi przede wszystkim o odprawę oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop. Kto i kiedy je otrzyma? Czy łączą się one z innymi dodatkowymi świadczeniami?

## Komu przysługuje

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.) odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługuje:

- wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), burmistrzowi dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcy burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałym członkom zarządu dzielnicy m.st. Warszawy,
- staroście, wicestaroście, członkom zarządu powiatu,
- marszałkowi, wicemarszałkowi i członkom zarządu województwa.

Prawo do tego świadczenia determinują dwie przesłanki:

- 1) rozwiązanie stosunku pracy musi nastąpić w związku z upływem kadencji,
- 2) uprawniony pracownik nie może nawiązać nowego stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie (chodzi wyłącznie o najbliższą kadencję i o ten sam urząd).

## ⇒ Czy pracownikom samorządowym z wyboru oprócz specjalnej trzymiesięcznej odprawy na koniec kadencji przysługuje zwykle odprawa wynikająca z przepisów kodeksu pracy?

Nie. Pracownicy uprawnieni do trzymiesięcznej odprawy nie mogą się jednocześnie ubiegać o odprawę przewidzianą w art. 75 kodeksu pracy (dalej: k.p.). Co prawda art. 75 k.p. stanowi, że: „pracownikowi, który nie pozostawał w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym, przysługuje odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia”, jednak ustawa o pracownikach samorządowych wyłącza możliwość kumulowania obu świadczeń (art. 40 ust. 3 u.p.s.). Pracownik samorządowy uprawniony do odprawy w związku z upływem kadencji nie nabędzie więc jednocześnie jednomiesięcznej odprawy kodeksowej (nawet jeśli spełnił ustawowe przesłanki i w związku z wyborem przebywał na urlopie bezpłatnym).

## Związek z upływem kadencji

Odprawa przewidziana w art. 40 u.p.s. przysługuje tylko wtedy, gdy stosunek pracy danego pracownika został rozwiązany „w związku” z upływem kadencji. Jakiegokolwiek inne przyczyny ustania stosunku pracy (np. rezygnacja czy odwołanie) nie dają podstaw do przyznania tego świadczenia.

W przypadkach, gdy mandat samorządowca wygaśnie z przyczyn niezwiązanych z upływem kadencji, na nowo w grę będzie wchodził

art. 75 k.p. (i możliwość nabycia odprawy kodeksowej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia). Potwierdza to również orzecznictwo Sądu Najwyższego (np. wyrok z 9 maja 2000 r., sygn. akt I PKN 623/99, OSNA-PiUS 2001, nr 20, poz. 614).

## Kontynuacja zatrudnienia

Są też przesłanki negatywne. Zgodnie z przepisami u.p.s. odprawa związana z upływem kadencji nie przysługuje, jeśli uprawniony pracownik zostanie ponownie zatrudniony w najbliższej kadencji na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie (art. 40 ust. 2 u.p.s.). Istnieją więc trzy przesłanki, które – spełnione łącznie – odbierają pracownikowi prawo do odprawy:

- 1) pracownik będzie ponownie zatrudniony w następnej kadencji,
- 2) kolejny stosunek pracy zostanie nawiązany na podstawie wyboru,
- 3) zatrudnienie nastąpi w tym samym urzędzie.

## PRZYKŁAD 1

### Gdy starosta zostaje wicestarostą

Starosta po upływie kadencji został wybrany na stanowisko wicestarosty w tym samym urzędzie. Odprawa nie przysługuje, gdyż zostały tutaj spełnione przesłanki z art. 40 ust. 2 u.p.s.: pracownik zostanie ponownie zatrudniony w najbliższej kadencji na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie.

## PRZYKŁAD 2

### Z powiatu do urzędu miasta

Starosta po upływie kadencji został wybrany na prezydenta miasta. W tym przypadku odprawa powinna zostać wypłacona, gdyż mamy do czynienia z zatrudnieniem w innym urzędzie.

## PRZYKŁAD 3

### Burmistrz wraca na poprzednie stanowisko

Po wyborach burmistrz wrócił na stanowisko dyrektora departamentu w urzędzie gminy, w której pełnił urząd. Czy przysługuje mu odprawa? W tym przypadku odprawa powinna zostać wypłacona. Chodzi co prawda o ten sam urząd, ale nie mamy do czynienia ze stosunkiem pracy z wyboru.

## PRZYKŁAD 4

### Jeśli samorządowiec nie doczekał finału

Wójt w trakcie trwania kadencji zrezygnował ze swojego stanowiska. W tym przypadku odprawa nie przysługuje. Stosunek pracy musi zostać rozwiązany w związku z upływem kadencji.

## ⇒ Ile czasu urząd ma na wypłatę trzymiesięcznej odprawy dla odchodzącego włodarza?

Odprawa powinna zostać wypłacona w ostatnim dniu zatrudnienia pracownika niezależnie od tego, na kiedy przypada termin wypłaty wynagrodzeń według zasad obowiązujących u danego pracodawcy (tj. w danym urzędzie).

## ⇒ Czy jeśli burmistrz zostanie po kilkumiesięcznej przerwie zatrudniony

## Rozliczenie za zaległy urlop

Koniec kadencji oznacza również konieczność rozliczenia urlopow. Niewykorzystane w trakcie kadencji urlopy z dniem wygaśnięcia mandatu przekształcają się w prawo do ekwiwalentu pieniężnego (art. 171 k.p.). Samorządowi włodarze bardzo często, mając w perspektywie możliwość otrzymania ekwiwalentu, celowo nie chcą korzystać z urlopow – i trudno ich do tego zmusić. Przede wszystkim dlatego, że w jednostkach samorządu terytorialnego czynności z zakresu prawa pracy związane z udzielaniem urlopow wobec szefów wykonują ich podwładni. Wobec wójta będzie to np. wyznaczona przez niego osoba lub sekretarz gminy (art. 8 u.p.s.). To znacznie utrudnia sprawę. Trudno sobie wyobrazić sekretarza, który miałby zmusić swojego szefa do pójścia na urlop. Drugą kwestią to brak wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej jednostronne wysłanie pracownika na urlop zaległy. Taka możliwość wynika jedynie z orzecznictwa, a nie z konkretnej regulacji (wyrok SN z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt PK 124/2005).

## na stanowisku w urzędzie, to będzie zobowiązany zwrócić odprawę?

Jeśli zatrudnienie burmistrza nastąpi w tym samym urzędzie, ale na innej podstawie niż wybór (np. umowa o pracę), to powrót do urzędu nie pozabawi go odprawy (i to nawet wtedy, gdy zatrudnienie nastąpi w najbliższej kadencji).

## W niektórych przypadkach inne benefity

Pracownicy samorządowi mogą otrzymywać odprawy z różnych tytułów. Kumulacja tych podstaw czasem sprawia, że pracownicy kończący zatrudnienie otrzymują więcej niż jedną odprawę. Świadczeniem, które wchodzi tutaj w grę i łączy się z zakończeniem stosunku pracy, jest odprawa emerytalno-rentowa.

Pracownikom samorządowym przysługuje prawo do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Nabycie prawa do tej odprawy jest uzależnione od dwóch czynników:

- 1) możliwości zakwalifikowania pracownika do kręgu „pracowników samorządowych” oraz
- 2) przejścia na emeryturę lub rentę, które musi pozostawać „w związku” z ustaniem stosunku pracy.

Wysokość tego świadczenia jest uzależniona od stażu pracy pracownika (art. 38 u.p.s.).

Ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie ewentualnego zbiegu różnych odpraw, co nakazuje przyjąć, że każda odprawa przysługuje niezależnie od innych. Takie stanowisko jest prezentowane przez SN, który w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że „w prawie pracy nie istnieje jakaś jedna odprawa, jest ich tyle, ile przewidują przepisy ustalające warunki ich powstania. Nie pozostają one względem siebie w stosunku *lex specialis lex generalis*” (uzasadnienie uchwały SN z 24 stycznia 1992 r., sygn. akt I PZP 5/92).

Podobnie SN wskazał w wyroku z 30 maja 2001 r. (sygn. akt I PKN 416/00): „(...) każda odprawa przysługuje na podstawie tych przepisów, które ustalają warunki jej nabycia i jest «niezależna» od innych odpraw, także wtedy, gdy źródłem ich powstania jest to samo zdarzenie w postaci rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Odprawy służą bowiem realizacji różnych celów”.

## PRZYKŁAD 5

### Kwoty mogą być znaczące

Starosta z wynagrodzeniem 18 000 zł brutto i stażem pracy powyżej 20 lat postanawia odejść na emeryturę po zakończonej kadencji. W tym przypadku starosta dostanie zarówno odprawę emerytalną, jak i odprawę

w związku z upływem kadencji.

Odprawa emerytalna wyniesie:

6 x 18 000 zł = 108 000 zł

Odprawa w związku z upływem kadencji wyniesie:

3 x 18 000 zł = 54 000 zł

Obie odprawy oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.

## ⇒ Czy odprawa emerytalna dla wójta musi zostać uchwalona przez radę? Czy można ją wypłacić bez uchwały rady?

Sądy administracyjne zwracają uwagę, że odprawa emerytalna jest rodzajem wynagrodzenia, a więc rada gminy ma kompetencje do podjęcia uchwały w sprawie jej przyznania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1960/11).

Z punktu widzenia przepisów prawa pracy nie ma jednak wątpliwości, że taka uchwała nie warunkuje prawa do odprawy, a jej brak nie może powodować odebrania prawa do należnego świadczenia. Rozpatrując sprawę o takie roszczenia, sądy pracy wskazują, że uchwała rady gminy ma charakter wyłącznie techniczny, skoro zarówno prawo do tej odprawy, jak i jej wysokość określają przepisy ustawowe. Rada gminy powinna podjąć taką uchwałę przed ustaniem stosunku pracy pracownika, co umożliwi wypłatę odprawy w dniu zakończenia stosunku pracy. Po ustaniu stosunku pracy wójta to uprawnienie rady gminy wygasa. Ewentualna bezczynność organu gminnego narusza podstawowe interesy pracownika i naraża gminę na straty finansowe w postaci odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczenia (wyrok Sądu Okręgowego we Włocławku z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt IV Pa 40/13).

## W razie sporu o odprawę pozwanym będzie urząd

W praktyce problematyczną kwestią okazuje się oznaczenie strony pozwanej w sprawie o świadczenia należne pracownikom samorządowym (w tym odprawy). Pozwanym w tym przypadku będzie urząd (nie gmina czy burmistrz). Z art. 2 pkt 1 u.p.s. wyraźnie wynika, że pracownicy samorządowi są zatrudnieni w poszczególnych urządach. Pracodawcą, na gruncie polskiego prawa pracy, nie musi mieć osobowości prawnej (art. 3 k.p.).

## Podstawa prawna

- ustawa z 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 2418)
- art. 2 pkt 1, art. 8, art. 38, art. 40 ustawy z 11 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
- art. 3, 75, 171 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)