



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie: ", z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2014 roku" uchwały nr LII/331/2018 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki na sesji w dniu 26 kwietnia 2018 r. podjęła m.in. uchwałę Nr LII/331/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 maja 2018 r.

W toku badania legalności uchwały nr LII/331/2018 Organ Nadzoru stwierdził, że §7 tego aktu we fragmencie: ", z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2014 roku" w sposób istotny narusza art. 263 ust. 1 i art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - dalej: ustawy oraz art 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) - dalej: u.p.s., poprzez naruszenie zasady roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wyniku przyznania wójtowi wynagrodzenia za zakończone lata budżetowe, mającego jednocześnie charakter nagrody przynanej bez podstawy prawnej wójtowi jako pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru.

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki w uchwale ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki, do czego była upoważniona z mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 ust. 2 u.p.s.

Mocą §7 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2014 r.”.

Tym samym Rada Gminy nadała uchwale moc wsteczną. Skutek nadania mocy wstecznej polega na tym, że zmienioną uchwałą kwota wynagrodzenia Wójta będzie mu przysługiwała za minione lata budżetowe, tj. rok 2014, 2015, 2016 oraz 2017 i polegać będzie na wyrównaniu wydatków budżetowych gminy na wynagrodzenie Wójta, które już zostały zrealizowane i wypłacone. Oznacza to, że kwoty wydatków budżetu Gminy, będące wydatkami na wynagrodzenia, będą mogły zostać dokonane po upływie każdego, z wymienionych wyżej, lat budżetowych. Uchwała ma zatem ścisły związek z wydatkami budżetu gminy.

Jedną z podstawowych zasad finansów publicznych, w tym w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, jest zasada roczności budżetu, wyrażona w art. 211 ust. 1 - 4 ustawy: „1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. 2. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy. 3. Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. 4. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.”.

Roczność budżetu oznacza, że środki budżetowe wygasają z upływem roku budżetowego, na który zostały uchwalone. Zasada roczności, określana także zasadą czasowej specjalizacji budżetu, upoważnia do dokonywania wydatków budżetowych w okresie obowiązywania uchwały budżetowej, tj. przez dany rok budżetowy. Po tym okresie uprawnienie do dysponowania wydatkami wygasa (*Ustawa o finansach publicznych*, red. Mikos-Sitek, 2018 wyd. 7).

Rodzaje wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca wyodrębnił w art. 236 ustawy. Zgodnie z ust. 3 pkt 1 lit. "a" tego artykułu, jako wydatki bieżące zostały wskazane wydatki jednostek budżetowych (do których zaliczamy m.in. urząd gminy, jako pracodawcę wójta) na wynagrodzenia.

Wydatki budżetu gminy, w tym wydatki na wynagrodzenia pracowników samorządowych, przewidziane na określony rok budżetowy w uchwale budżetowej (wraz z ewentualnymi jej zmianami) powinny być zatem dokonywane do zakończenia tego roku budżetowego. Stanowi o tym art. 263 ust. 1 ustawy: "Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, z upływem roku budżetowego.". Skoro zatem brak jest podstaw prawnych do realizowania w kolejnym roku budżetowym niezrealizowanych w poprzednim roku budżetowym wydatków budżetowych, to tym bardziej sprzeczne z omawianą normą prawną, w kontekście norm wyrażonych w art. 211 ust. 1-4 ustawy, jest powtórne dokonywanie wydatków już zrealizowanych. Skoro wójt gminy otrzymał wynagrodzenie za pracę w czasie obowiązywania określonej uchwały rady gminy w sprawie wysokości jego wynagrodzenia i uchwały budżetowej obowiązującej w danym roku budżetowym, to brak jest podstaw do ponownego dokonywania takiego wydatku w okresie, w którym nie obowiązuje już uchwała budżetowa przewidująca wypłatę wynagrodzenia pracownikom samorządowym (w tym wójtowi) w wysokości już im wypłaconej.

Oczywiście, zgodnie z art. 263 ust. 2 i 3 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, do których nie stosuje się przepisu ust. 1, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Jednak jak sam przepis stanowi, dokonuje się tego nie w uchwale budżetowej, a w odrębnym od niej akcie oraz pod warunkiem, że w przedmiotowym wykazie wydatków ujęte zostaną wydatki związane z realizacją umów: 1) w sprawie zamówienia publicznego; 2) które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. Katalog wydatków budżetu gminy, które mogą zostać dokonane po upływie roku budżetowego jest zatem katalogiem zamkniętym i ustawodawca nie przewiduje możliwości by po upływie roku budżetowego mogły być dokonane wydatki na wynagrodzenia jako wydatki, z mocy art. 263 ust. 2 i 3 ustawy, niewygasające.

Uchwalenie wydatków niewygasających dotyczy zadań, których realizacja wykracza poza rok budżetowy (np. remontów, inwestycji) (*Ustawa o finansach publicznych*, red. Mikos-Sitek, 2018 wyd. 7). Z kolei zgodnie z ogólnymi zasadami prawa pracy, wynagrodzenie za pracę płatne raz w miesiącu wypłaca się z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego (art. 85 §2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz. U. z 2018 r. poz. 108). Nie można zatem uznać wynagrodzenia za pracę, w szczególności wynagrodzenia wójta jako pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, za wydatek, którego realizacja wykracza poza rok budżetowy. Ponadto, dokonywanie innych, niż określone w wykazie, o którym mowa w art. 263 ustawy, wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego po zakończeniu roku budżetowego może zostać zakwalifikowane jako dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311).

Wykazany wyżej brak prawnej możliwości dokonywania wydatków, które wygasają wraz z końcem obowiązywania uchwały budżetowej za dany rok budżetowy oznacza, że zwiększenie wynagrodzenia Wójtowi Gminy Kamieniec Żąbkowicki ze skutkiem wstecznym (na mocy kwestionowanego fragmentu uchwały) w stosunku do zakończonych lat budżetowych, ma charakter nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Okoliczność tę potwierdza treść wyjaśnień zawartych w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Kamieniec Żąbkowicki z dnia 28 maja 2018 r. Przewodniczący przyznaje, że motywem podjęcia uchwały o przedłożonej Organowi Nadzoru treści (w tym w zakresie przyznania Wójtowi Gminy wyrównania podwyższonego wynagrodzenia w stosunku do minionych lat budżetowych) był zamiar podkreślenia wysokich osiągnięć Wójta w obszarze istotnym z punktu widzenia interesu publicznego, tj. w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych na cele inwestycyjne, w tym związane z kompleksowymi - przy wielomilionowym wsparciu ze strony organów publicznych - pracami remontowymi w obrębie zespołu parkowo - pałacowego w Kamieńcu Żąbkowickim. Ponadto, jak wyjaśnia Przewodniczący, Rada Gminy wysoko oceniła także inne obszary działań Wójta, w tym daleko idące zaangażowanie w kierunku utrzymania dla mieszkańców jednych z najniższych w Powiecie Żąbkowickim stawek opłat za odpady komunalne i inne usługi komunalne, przy jednoczesnych działaniach na rzecz polepszenia warunków życia najuboższych (przede wszystkim emerytów oraz osób niepełnosprawnych).

W myśl art. 36 ust. 1 u.p.s. pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Pracownik samorządowy ma prawo do wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (art. 36 ust. 2 u.p.s.). Do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy wlicza się wszystkie poprzednio zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (art. 38 ust. 5 u.p.s.). Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny (art. 36 ust. 4 u.p.s.). Wójtowi należy się ponadto dodatek specjalny (art. 36 ust. 3 u.p.s.). Warunki i sposób wynagradzania wójta, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego oraz wysokość dodatku specjalnego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) (por. art. 37 u.p.s.).

Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 6 u.p.s. pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.s., czyli zatrudnionemu na podstawie powołania albo umowy o pracę, można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W myśl art. 39 ust. 2 pkt 1 u.p.s. pracodawca w regulaminie wynagradzania, dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, może określić warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej mogą zatem otrzymać tylko pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę albo powołania. Wójt jest zatrudniony na podstawie wyboru, w związku z czym nie można mu przyznać takiego świadczenia, nawet jeżeli w opinii rady gminy wykazuje się ponadprzeciętnymi osiągnięciami w realizacji zadań gminy. Argument ten został podzielony m.in. w: 1) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wa 852/14); 2) rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 października 2013 r. (sygn. PN.4131.458.2013, NZS 2014/2/42); 3) rozstrzygnięciu nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 sierpnia 2010 r., (sygn. PNK.I-0911/327/2010). Formą nagrodzenia wójta za jego dokonania może być tylko podjęcie przez radę gminy uchwały podwyższającej jego wynagrodzenie za pracę (w granicach przewidzianych przez w/w rozporządzenie), która, jako związana z wydatkami z budżetu gminy, nie może naruszać art. 263 ust. 1 i art. 211 ustawy, jak wskazano wyżej. Tym samym przyznanie sprzecznego z prawem wyrównania wynagrodzenia wójta z mocą wsteczną od 1 grudnia 2014 r. przyjmującego charakter nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej stanowi również omińnięcie ustawowych przepisów o braku możliwości przyznania takiej nagrody pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie wyboru (wójtowi).

Podkreślenia wymaga, że rada gminy nie ma zupełnej swobody w określaniu wysokości wynagrodzenia wójta. Musi stosować się w tym zakresie do wymagań wynikających z u.p.s. i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, jak również przepisów ustawy o finansach publicznych. Zasada roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego i związane z nią wygaśnięcie wydatków tego budżetu wraz z końcem roku budżetowego oraz wyłączenie wójta z zakresu normy prawnej z art. 36 ust. 6 u.p.s., powoduje, że nie ma znaczenia okoliczność niepogorszenia sytuacji prawnej wójta w przypadku zmiany (tu: podwyższenia) jego wynagrodzenia, które z mocy uchwały rady gminy ma mieć skutek z mocą wsteczną w stosunku do zakończonych lat budżetowych.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak