

Białystok, 27 sierpnia 2018 r.

RIO.II-025-24/18



Pan
Grzegorz Jakuc
Wójt Gminy Turośń Kościelna

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, stosownie do pisma OR.2120.1.2018 z dnia 18 lipca 2018 r. wyraża, następujący pogląd w sprawie:

Obowiązujące przepisy jednoznacznie stanowią, że to organ stanowiący jest zobowiązany do ustalenia wynagrodzenia wójtowi gminy. Konkluzja taka jest wynikiem całościowej analizy brzmienia: art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260), rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, art. 22 § 1 i 29 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Dodatkowo taki pogląd został usankcjonowany w orzecznictwie sądowym i administracyjnym. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 marca 2016 r. (1.4131.41.2016.MS), wydanym w odniesieniu do uchwały rady gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia wójta, wskazano, że: (...) *po strome rady gminy leży obowiązek ustalenia wynagrodzenia wójta* (...). Na niezbędność ustalenia wynagrodzenia pracowniczego zwraca się również uwagę szeroko w orzecznictwie sądowym, zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych. Przykładowo, w wyroku z dnia 7 sierpnia 2001 r. (sygn. akt III ZP 13/01) Sąd Najwyższy zaakcentował, że wynagrodzenie za pracę jest niezbędnym elementem stosunku pracy (ww. art. 22 § 1 kp), natomiast w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt 11 SA/Bd 264/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy podkreślił, że uchwała ustalająca wynagrodzenie burmistrza jest aktem ze stosunku pracy, bowiem kreuje jeden z warunków koniecznych stosunku pracy (ww. art. 29 § 1 pkt 3 kp). Należy również mieć na uwadze okoliczność, że w ustawowo określonym sformułowaniu art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, tj.: *wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały*, zawiera się takie jego ukształtowanie, które ma podstawy w przepisach prawa. W konsekwencji, rada gminy musi uwzględniać w procesie uchwałodawczym fundamentalny postulat określony w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei granice te wyznaczają przywołane wyżej regulacje ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o pracownikach samorządowych, czy wreszcie ww. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Wspomnieć należy, że to do organu wykonawczego należy przedstawienie projektu uchwały w przedmiotowej sprawie organowi stanowiącemu, co jak wynika z opisanego stanu faktycznego miało miejsce.

Zaznaczenia wymaga także fakt, że przepisy nie przewidują sankcji za niewykonanie ustawowego obowiązku podjęcia uchwały przez organ stanowiący w sprawie wynagrodzenia wójta, i nie upoważniają wojewody (jako organu nadzoru w tym przedmiocie) do wydania zarządzenia zastępczego, które zastąpiłoby uchwałę rady gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia (przypadki uprawniające wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego określa art. 98a ustawy o samorządzie gminnym).

Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony został w art. 5-18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.). Regionalne izby obrachunkowe nie są organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 i 2 oraz art. 46 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisjami orzekającymi pierwszej instancji są m.in. regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych. Organem orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych drugiej instancji jest Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Natomiast organami właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji są rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy (art. 57 ust. 1 ww. ustawy).

Zatem tut. Izba nie może zajmować stanowiska w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadku przedstawionym we wniosku, nie mniej jednak zwraca uwagę na zapisy art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i określone tam przesłanki przypisania odpowiedzialności, w tym na jedno z niezbędnych kryteriów - kryterium winy. Przepis art. 19 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi, że nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a stanowi jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku

Stanisław Srocki