



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 oraz § 4 pkt 1 uchwały nr XV/91/26 Rady Gminy Pęcław z dnia 19 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla Wójta Gminy Pęcław.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pęcław na sesji w dniu 19 marca 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 8 ust. 2, art. 36, art. 37 i art. 38 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), w związku z § 3, § 6 i § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1638 ze zm.) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1260) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 246), podjęła uchwałę nr XV/91/26 w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla Wójta Gminy Pęcław, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 1 ust. 1 oraz § 4 pkt 1 z istotnym naruszeniem art. 263 ust. 1 i art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., dalej ustawa), polegającym na naruszeniu zasady roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wyniku przyznania wójtowi wynagrodzenia za zakończony rok budżetowy.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Pęcław ustaliła wynagrodzenie Wójta Gminy Pęcław, różnicując jego wysokość w § 1 uchwały w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 września 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 246). W § 4 pkt 1 uchwały przewidziano wejście w życie przepisów jej § 1 ust. 1 od dnia 1 lipca 2025 r., a na podstawie § 4 pkt 2 uchwały regulacje § 1 ust. 2 uchwały mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2026 r. Zgodnie z § 5 uchwały weszła ona w życie z dniem podjęcia.

Tym samym, Rada Gminy Pęcław nadała regulacjom § 1 ust. 1 uchwały moc wsteczną. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych przewiduje zastosowanie podwyższenia wynagrodzenia Wójta od dnia 1 lipca 2025 r., jednakże skutek nadania mocy wstecznej polega na tym, że zmienioną uchwałą (w zakresie wysokości przewidzianej w § 1 ust. 1 uchwały) kwota wynagrodzenia Wójta będzie przysługiwała za miniony już rok budżetowy, tj. za drugą połowę roku 2025. Tym samym nastąpi zwiększenie wydatków budżetowych gminy na wynagrodzenie Wójta, które zostały już wcześniej zrealizowane i wypłacone. Oznacza to, że kwoty wydatków budżetu Gminy Pęcław, będące wydatkami na wynagrodzenia, będą musiały zostać dokonane po upływie roku budżetowego. 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. 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).

Zauważyć należy, rodzaje wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca wyodrębnił w art. 236 ustawy, gdzie w ust. 3 pkt 1 lit. a, 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, o czym przesądza art. 263 ust. 1 ustawy stanowiący, że: „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) za wskazany okres. 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).

Ponadto należy mieć na uwadze, że 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 2025 r. poz. 277 ze zm.). 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.

Należy wskazać, że dokonywanie innych wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego niż określone w wykazie, o którym mowa w art. 263 ustawy, 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 2025 r. poz. 1484).

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znalazło swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3569/18 wskazał, że „*podwyższenie Wójtowi wynagrodzenia z mocą wsteczną, za minione lata budżetowe, poczynając od 1 grudnia 2014 r. a kończąc na roku 2017, pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą roczności budżetu, zdefiniowaną w art. 211 ust. 1-4 u.f.p. Wynagrodzenie za lata ubiegłe, nie mieści się też w katalogu wydatków niewygasających, o których mowa w art. 263 ust. 3 u.f.p. Wreszcie, co również oczywiste, podstawą wypłaty podwyższonego wynagrodzenia Wójtowi G. za poprzednie, zamknięte już lata budżetowe nie jest w okolicznościach rozpoznawanej sprawy jakikolwiek tytuł wykonawczy, wyrok sądu, czy też ugoda, o których stanowi art. 164 u.f.p. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, określone w art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p. należą do kategorii "wydatków bieżących", a co za tym idzie powinny zostać zrealizowane do końca konkretnego roku budżetowego. W sytuacji, gdy każdy kolejny rok budżetowy, zamyka absolutorium z wykonania budżetu, brak jest podstaw prawnych do dokonywania korekty wydatków zabezpieczonych, a nie zrealizowanych w uchwałach budżetowych lat ubiegłych. Innymi*

słowy jeśli, jak twierdzi autor skargi kasacyjnej, Rada G. w konkretnym roku budżetowym (latach budżetowych) zabezpieczała środki finansowe na podwyższenie Wójtowi wynagrodzenia, lecz z różnych względów ich na ten cel nie wydatkowała do końca roku budżetowego, to wydatki te wygasły z upływem roku budżetowego (poszczególnych lat budżetowych). Błędne jest wobec tego stanowisko skarżącej kasacyjnie G., że uchwała budżetowa na rok 2018 nie zmienia i nie koryguje wydatków zabezpieczonych w latach ubiegłych, lecz wprowadza autonomiczną podstawę prawną dla wypłaty piastunowi organu wykonawczego wynagrodzenia miesięcznego. Sporny fragment § 7 uchwały odnosi się do zdarzenia przeszłego, z którym wiążą się określone skutki prawne. Mianowicie, Wójt otrzymał już wynagrodzenie za pracę w wysokości określonej uchwałą nr [...] Rady G. z dnia [...] grudnia 2014 r., która utraciła moc, na podstawie § 5 uchwały nr [...] z [...] kwietnia 2018 r. i, którego wypłatę zabezpieczono w kolejnych uchwałach budżetowych. Brak jest tym samym podstaw do ponownego dokonywania takiego wydatku w okresie, w którym nie obowiązuje uchwała budżetowa przewidująca wypłatę wynagrodzenia Wójtowi w wysokości już mu raz wypłaconej”.

Podkreślenia wymaga, że rada gminy nie ma zupełnej swobody w określaniu wysokości wynagrodzenia wójta. Musi stosować się w tym zakresie do wymagań wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych 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, uniemożliwia organowi stanowiącemu gminy dokonanie zmiany (tu: podwyższenia) jego wynagrodzenia z mocą wsteczną w stosunku do zakończonego roku budżetowego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi 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

Anna Żabska