

**Część I. Status skarbnika JST.
Obowiązki i uprawnienia związane
z organizacją urzędu JST**

Michał Łyszczarz, Grzegorz Dragon, Marek Rotkiewicz

Rozdział I. Zatrudnienie skarbnika

1. Ogólna charakterystyka stanowiska skarbnika

Stanowisko głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy do jednego z najbardziej odpowiedzialnych, ale też wyposażonych w szerokie kompetencje, stanowisk związanych ze sferą finansów publicznych. Odpowiedzialność za gospodarkę finansową JSFP ponosi kierownik tej jednostki, jednak należy pamiętać, że FinPubU umożliwia powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej również pracownikom jednostki. Stosownie do treści art. 54 ust. 1 FinPubU głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych kierownik jednostki powierza zarówno obowiązki, jak i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki,
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz
- 3) dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

W praktyce oznacza to, że skarbnik posiada najszerszą wiedzę na temat kondycji finansowej JST, w której zostało mu powierzono stanowisko, a z tego powodu ma również największy, poza organem wykonawczym, wpływ na kształt i rozwiązania przyjęte w budżecie jednostki. To właśnie skarbnik zajmuje się z reguły koordynacją realizacji zadań poszczególnych komórek organizacyjnych podczas planowania budżetowego. W konsekwencji do jego zadań należy również stałe kontrolowanie stopnia realizacji budżetu, a co za tym idzie – wykrywanie zagrożeń w postaci przekroczenia planowanych wydatków lub niewykonania budżetu.

Oczywiście zadania skarbnika nie ograniczają się wyłącznie do ogólnego czuwania nad realizacją rocznych założeń finansowych, lecz są bardziej szczegółowe, obejmując takie kwestie, jak naliczanie wynagrodzeń, odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne itd. Zakres kompetencji, a co za tym idzie – również odpowiedzial-

ności skarbnika, jest zatem niezwykle szeroki, a sam skarbnik to osoba ważna z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania JST, zatem częste zmiany na tym stanowisku nie są korzystne dla samorządu.

Zostało to również dostrzeżone przez ustawodawcę w postaci wzmacniania odpowiednio pozycji skarbnika, jego odwołanie jest bowiem dokonywane przez organ stanowiący JST. Takie zastrzeżenie ma oczywiście na celu zapobieżenie zbyt częstym zmianom osób zajmujących stanowisko skarbnika, a w efekcie umożliwienie realizacji planów finansowych w dłuższej perspektywie, często wykraczającej poza czteroletnie ramy kadencji organu wykonawczego.

2. Wymagania dla kandydatów na skarbników

Wymogi kwalifikacyjne stawiane przed osobami zatrudnianymi na stanowisku skarbnika w samorządzie określa obecnie **art. 54 ust. 2 FinPubU**. Z tego przepisu wynika, że **głównym księgowym może być osoba**, która spełnia przedstawione poniżej wymogi:

- 1) ma obywatelstwo państwa członkowskiego UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że odrębne ustawy uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania obowiązków głównego księgowego;
- 5) spełnia jeden z poniższych warunków:
 - a) ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i posiada co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości,
 - b) ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i posiada co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości,
 - c) jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów,
 - d) posiada certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych albo świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Ten przepis należy rozpatrywać w kontekście art. 54 ust. 8 FinPubU, stosownie do którego przepisy dotyczące głównego księgowego stosuje się odpowiednio do skarbnika (głównego księgowego budżetu JST). Zatem przywołana regulacja art. 54 ust. 2 FinPubU

uszczegóławia wymogi ustalone dla skarbnika w art. 6 ust. 1 i 2 PracSamU, stosownie do których można ubiegać się o powołanie na to stanowisko, jeżeli kandydat:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 PracSamU, co do których kierownik jednostki, o której mowa w art. 2 PracSamU, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele UE oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium RP. Ponadto osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku;
- 4) nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Jak wynika z powyższego, obecnie kandydat na skarbnika nie musi posiadać wyższego wykształcenia, jeżeli spełnia któryś z pozostałych wymogów w zakresie wykształcenia określonych w FinPubU.

3. Tryb powoływania skarbników

Zatrudnienie skarbnika w samorządzie odbywa się na podstawie najmniej stabilnej dla pracownika podstawy zatrudnienia, czyli powołania. Może ono, ale nie musi, zostać poprzedzone konkursem.

3.1. Uregulowania prawne stosunku pracy skarbnika

Stosunek pracy skarbnika JST regulują przepisy kilku ustaw. Zaliczamy do nich przede wszystkim: KP, PracSamU oraz ustawy ustrojowe: SamGminU, SamPowiatU oraz SamWojU. Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 PracSamU jednoznacznie wskazuje, że **skarbnik JST jest zatrudniony na podstawie powołania**.

Regulacje dotyczące powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy znajdują się w art. 68–72 KP. Zgodnie z art. 68 § 1 KP stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Tym odrębnym przepisem w stosunku do skarbników gminy jest art. 18 ust. 2 pkt 3 SamGminU stanowiący, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy powoływanie i odwoływanie na wniosek wójta skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu. Podobne regulacje znajdują się w pozostałych ustawach ustrojowych, czyli w art. 12 pkt 3 SamPowiatU oraz w art. 18 pkt 17 SamWojU.

Powołanie skarbnika jest swoistym dualizmem prawnym, gdyż łączy w sobie zarówno elementy stosunku pracy między osobą powołaną a pracodawcą, jak i czynność administracyjnoprawną, jaką jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący JST. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 PracSamU czynności z zakresu prawa pracy za urząd gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w stosunku do skarbnika gminy, starosta wobec skarbnika powiatu, a marszałek województwa wobec skarbnika województwa. To oznacza, że pracodawcą skarbnika JST jest odpowiednio: urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski. Zatem pracodawcą nie jest ani organ wykonawczy, ani JST. Takie określenie pracodawcy w PracSamU niejednokrotnie rodziło wątpliwości oraz nieścisłości m.in. w postępowaniach sądowych. Fakt, że np. urząd gminy jest jednostką organizacyjną, pozwala jednak na stwierdzenie, iż jednostka posiada zdolność sądową oraz zdolność procesową. Określenie urzędu gminy jako pracodawcy pracowników samorządowych oznacza również, że wszystkie dokumenty dotyczące zatrudnienia danego pracownika powinny być oznaczane w imieniu urzędu, a nie np. wójta.

Orzecznictwo

Z mocy art. 3 KP Urząd Miejski jest pracodawcą, ale burmistrz jako szef urzędu, wykonuje za niego ustawowe obowiązki pracodawcy: nawiązuje i rozwiązuje stosunki pracy, określa wynagrodzenia, przyznaje wynagrodzenia itp. Z tej przyczyny, jako pracodawca, Urząd ma odrębny numer REGON nadawany przez właściwy organ statystyczny i dla takich celów, i numer NIP dla celów identyfikacji podatkowej tego pracodawcy. Jest on oczywiście, jako pracodawca, płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (wyr. SA w Lublinie z 9.5.2013 r., III AUa 209/13, Legalis).

W związku z tym to na jednostce organizacyjnej, jaką jest urząd JST, ciąży obowiązek z zakresu wykonywania czynności dotyczących pracowników samorządowych zatrudnionych w tym urzędzie. Jak wykazano powyżej, czynności z zakresu prawa pracy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek), jednak trzeba pamiętać, że powołującym jest inny podmiot niż pracodawca – w tym przypadku organ stanowiący JST. Podstawą do nawiązania stosunku pracy z kandydatem na skarbnika jest akt powołania podjęty przez radę lub sejmik w formie uchwały.

Kodeks pracy reguluje ogólne zasady dotyczące stosunku pracy z powołania. Zgodnie z art. 68 § 1¹ KP stosunek pracy z powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, chyba że na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, wówczas stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. W przypadku powołania skarbnika ustawy ustrojowe nie zawierają żadnych szczególnych unormowań dotyczących okresu, na jaki powinien być zawiązany stosunek pracy, wobec czego należy przyjąć, że nie ma prawnej możliwości, by był to czas określony.

Stosunek pracy powstały na podstawie powołania jest mniej „bezpieczny” dla pracownika niż ten, który powstał na skutek zawarcia umowy o pracę. Przejawia się to przede wszystkim w mniejszej trwałości tego stosunku prawnego, ponieważ pracownik może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska. Stosunek pracy nawiązany na podstawie powołania charakteryzuje zmniejszenie ochrony jego trwałości – organ, który dokonał aktu powołania, może w każdym momencie trwania tego stosunku odwołać pracownika ze stanowiska.

3.1.1. Konkurs na stanowisko skarbnika

Przepisy KP stanowią, że powołanie, w tym wypadku skarbnika, może być poprzedzone konkursem, choćby przepisy szczególne nie przewidywały wymogu wyłonienia kandydata na dane stanowisko wyłącznie w wyniku konkursu. To oznacza, że wójt (starosta lub marszałek), zanim wystąpi z wnioskiem o powołanie konkretnej osoby, może przeprowadzić postępowanie rekrutacyjne, w którym zostanie wyłoniony kandydat na stanowisko.

Mogą pojawić się wątpliwości, czy nie istnieją przepisy szczególne nakazujące przeprowadzenie konkursu na stanowisko skarbnika. Skarbnik bowiem jest pracownikiem samorządowym zajmującym kierownicze stanowisko urzędnicze, do którego stosuje się przepisy PracSamU. Jedynym bezpośrednim wyłączeniem stosowania tej ustawy wobec niego jest art. 34 PracSamU, który jednak nie wyłącza stosowania art. 11 PracSamU. Natomiast zgodnie z przepisem ust. 1 art. 11 PracSamU nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Można zatem odnieść wrażenie, że wybór kandydata na skarbnika musi być również poprzedzony postępowaniem konkursowym i tylko osoba, która wygra, będzie mogła zostać powołana na to stanowisko.

Nie jest to jednak pogląd, z którym można się zgodzić. O ile nie ma wątpliwości, że skarbnik JST jest pracownikiem samorządowym zajmującym kierownicze stanowisko urzędnicze, o tyle należy zwrócić uwagę, że rozdział, w którym są zawarte normy dotyczące postępowania kwalifikacyjnego, jest zatytułowany „Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku”. Stąd jednoznacznie wynika, że przepisy tego rozdziału nie mają zastosowania wobec pracowników samorządowych zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę. W związku z tym do skarbnika JST będzie miał zastosowanie przepis art. 68 § 1¹ KP, który jedynie umożliwia (a nie wymaga) przeprowadzenie konkursu na to stanowisko.

Ustalając fakultatywność postępowania konkursowego, należałoby się zastanowić, czy do wyłonienia kandydata na stanowisko skarbnika będą miały zastosowanie przepisy dotyczące zasad naboru na stanowiska urzędnicze, które znajdują się w rozdziale 2 PracSamU. Również w tym przypadku należy stwierdzić, że warunki przeprowadzenia konkursu będą zależały od podmiotu przeprowadzającego. Do jego właściwości należy bowiem ogłoszenie konkursu, powołanie komisji konkursowej oraz określenie zasad, na podstawie których konkurs będzie się odbywał.

Przeprowadzenie konkursu na stanowisko skarbnika może przyczynić się do wyłonienia kandydata o najlepszych kwalifikacjach, jednak samo zakończenie postępowania nie stanowi podstawy do zatrudnienia. W literaturze podkreśla się, że samo wygranie konkursu nie rodzi roszczenia o nawiązanie stosunku pracy. Tym bardziej ma to zastosowanie w przypadku stanowiska skarbnika, którego ostatecznie powołuje inny organ niż ten odpowiedzialny za przeprowadzenie konkursu. Z tego względu należy przyjąć, że wygrana w konkursie może jedynie przyczynić się do przedłożenia organowi stanowiącemu JST wniosku o powołanie danej osoby.

Zatem należy uznać, że choć postępowanie konkursowe nie jest obligatoryjne w przypadku powoływania osoby na stanowisko skarbnika, to może ono nieść ze sobą wymierne korzyści w postaci wyłonienia najlepszego kandydata. Daje to również wójtowi (staroście, marszałkowi województwa) dodatkowy argument w przypadku konfliktu z radą w sprawie wyboru skarbnika. Stanowi także jasny sygnał zamiaru zachowania transparentności w obsadzaniu istotnych stanowisk w samorządzie.

3.1.2. Forma aktu powołania

Przechodząc do kolejnej kwestii, należy zauważyć, że w doktrynie funkcjonują przeciwstawne poglądy na temat formy aktu powołania. Niektórzy autorzy przyjmują, że brak formy pisemnej nie powoduje nieważności czynności, powołując się na stosowanie przepisów dotyczących umów o pracę na czas nieokreślony. Inni zaś twierdzą, że choć sankcja bezwzględnej nieważności powołania nie została bezpośrednio wyrażona w przepisach KP dotyczących nawiązania stosunku pracy z powołania, to jednak za stosowaniem tej sankcji przemawia brzmienie art. 68² § 1 KP, w którym jest mowa o „doręczeniu” powołania. To z kolei przemawia za formą pisemną.

Jednak w przypadku powołania skarbnika JST dyskusja w tym zakresie nie ma większego sensu, gdyż aktem powołania jest uchwała organu stanowiącego JST, która bez wątplenia powinna być sporządzona na piśmie. I choć powołanie kojarzy się z czynnością jednostronną (organ powołuje daną osobę na stanowisko), to bezsporną kwestią jest wymóg wyrażenia zgody przez osobę zainteresowaną objęciem stanowiska skarbnika. Jest to bezwzględny warunek do zaistnienia stosunku pracy, o czym jednoznacznie mówi art. 11 KP wyrażający zasadę swobody nawiązania stosunku pracy. Powołanie ma dwuistoty charakter:

- 1) uprawniony organ powierza danej osobie określone stanowisko,
- 2) stanowi oświadczenie woli podmiotu powołującego o nawiązaniu stosunku pracy.

3.1.3. Specyfika powołania

3.1.3.1. Termin nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania

Zgodnie z przepisem art. 68² § 1 KP stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli ten termin nie został określony – w dniu doręczenia powołania, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W przypadku powołania skarbnika JST nie ma przepisów szczególnych regulujących odmiennie tę kwestię. Należy zatem uznać, że uchwała w sprawie powołania osoby na stanowisko skarbnika powinna również określać termin nawiązania stosunku pracy. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji, w której wójt, starosta lub marszałek województwa, odpowiedzialny za doręczenie aktu powołania (wykonanie uchwały) przyszłemu skarbnikowi, może opóźnić datę powołania skarbnika (przez późniejsze doręczenie aktu).

3.1.3.2. Czas nieokreślony

Zgodnie z przepisem art. 68 § 1¹ KP stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się na czas nieokreślony. Jedynie gdy przepisy szczególne przewidują powołanie pracownika na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Stosu-

nek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w akcie powołania lub – jeżeli ten termin nie został określony – w dniu doręczenia powołania, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Gdy przepisy szczególne nie nakazują powołania na dane stanowisko na czas określony, a w akcie powołania określono czas trwania stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania, wówczas należy przyjąć, że stosunek został zawarty na czas nieokreślony. W powyższej sytuacji określenie terminu trwania stosunku pracy jest mniej korzystne, niż to wynika z prawa pracy – takie postanowienie jest nieważne.

3.1.4. Wymogi określone w procesie powołania skarbnika

W samym procesie powołania należy wyróżnić dwa ważne warunki, czyli wniosek wójta (starosty lub marszałka województwa) oraz podjęcie uchwały przez organ stanowiący JST. Powołanie skarbnika JST jest w pełni uregulowane w KP, ustawach ustrojowych oraz w PracSamU. W żadnym z tych aktów prawnych nie znajduje się podstawa do określania dodatkowych wymogów, jakie powinien spełnić kandydat na skarbnika. Dlatego próby uregulowania takich dodatkowych czynników należy uznać za niezgodne z prawem. Do takich niedopuszczalnych czynników, na które wskazuje orzecznictwo, można zaliczyć m.in. wprowadzanie do statutu gminy przepisów zobowiązujących radę gminy do wysłuchania kandydata na stanowisko lub odczekania odpowiedniego okresu od złożenia wniosku (wyr. WSA w Lublinie z 16.12.2008 r., III SA/Lu 368/08, Legalis; wyr. NSA w Warszawie z 3.12.2003 r., II SA 283/03, Legalis).

Należy zatem uznać, że **wniosek wójta (starosty, marszałka województwa) jest jedyną obligatoryjną czynnością bezpośrednio poprzedzającą powołanie osoby na stanowisko skarbnika – jest to warunek *sine qua non***. Próba powołania skarbnika JST bez wyraźnego wniosku ww. podmiotów jest opatrzona wadą proceduralną stanowiącą podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego JST w całości.

Ustawy ustrojowe nie precyzują, jakie warunki powinien spełniać wniosek wójta (starosty lub marszałka województwa). Oczywiście jest jednak, że ten wniosek nie jest tożsamy z wnioskiem, o którym mowa w przepisach KPA. **W praktyce można zatem przyjąć, że forma pisemna wniosku nie jest wymagana**. Może on zatem zostać złożony osobiście, ustnie do protokołu na sesji organu stanowiącego JST. Jednak lepszą sytuacją jest możliwość złożenia wniosku o powołanie skarbnika w formie pisemnej, dzięki czemu radni będą mogli się z nim zapoznać, przygotować ewentualne pytania i zastanowić się nad podjęciem uchwały.

Wniosek powinien konkretnie wskazywać jedną osobę z imienia i nazwiska. Choć nie jest to wymagane przepisami, wniosek może również obejmować krótką charakterystykę osoby: wykształcenie, doświadczenie zawodowe czy nawet powody, dla których o powołanie tej osoby wnioskuje wójt, starosta lub marszałek województwa. Te informacje, choć są jedynie fakultatywne, mogą usprawnić głosowanie nad kandydatem.

3.1.5. Zasady głosowania w sprawie powołania skarbnika

W gminie rada, zgodnie z art. 14 SamGminU, podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy SamGminU stanowią inaczej. Przykładem takich regulacji zawartych w SamGminU są przepisy dotyczące wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady (art. 19 ust. 1 SamGminU – bezwzględna większość ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym), głosowanie nad udzieleniem absolutorium (art. 28a ust. 2 SamGminU – bezwzględna większość ustawowego składu rady) czy uchwała w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium (art. 28b ust. 4 SamGminU – rada gminy podejmuje kwalifikowaną większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym). Jednak nie tylko SamGminU odrębnie reguluje zasady głosowania przez radę gminy, zgodnie bowiem z art. 160 PrUSP ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów – w głosowaniu tajnym, oraz w myśl art. 9 ust. 1 ReferLokU organ stanowiący JST podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu. A zatem głosowanie jawne jest generalną zasadą stanowienia uchwał przez radę i tylko przepisy ustaw mogą określić od niej wyjątki. Zdarza się, że statuty gmin (lub regulaminy rady gmin) dopuszczają możliwość zarządzenia głosowania tajnego, jednak takie zapisy powinny być kwestionowane przez organy nadzoru jako istotne naruszenie prawa. Zgodnie z orzecznictwem (wyr. WSA w Lublinie z 9.6.2011 r., III SA/Lu 212/11): „Rada gminy nie może dowolnie kształtować trybu głosowania w sprawach, które należą do jej właściwości, powołując się na argumenty pragmatyczne typu sprawniejszego głosowania”. Ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza w tym zakresie wyjątków dotyczących jawnego trybu podjęcia uchwały. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku uchwał rady powiatu (art. 13 ust. 1 SamPowiatU). Jedynie w przypadku województwa, zgodnie z art. 44 ust. 1 SamWojU, sejmik województwa powołuje i odwołuje skarbnika województwa bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

Należy zatem przyjąć, że **organ stanowiący gminy i powiatu nie ma prawnej możliwości utajnienia głosowania w sprawie powołania skarbnika**. Zatem uchwała w tym przedmiocie jest uchwałą podjętą zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym oraz w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, gdyż nie ma żadnych regulacji szczególnych w tym zakresie.

Należy się jednak zastanowić, co zrobić w sytuacji, gdy rada nie zgodzi się z wnioskiem i nie powoła kandydata na stanowisko skarbnika. Decyzja w sprawie nawiązania stosunku pracy z daną osobą należy wyłącznie do właściwości organu stanowiącego JST, w związku z czym wójt gminy (starosta i marszałek województwa) nie ma środków prawnych umożliwiających wpływ na decyzję rady (sejmiku). **Nie ma wątpliwości, że tylko rada (sejmik) może powoływać skarbnika.** Trzeba jednak zwrócić uwagę, że kształtowanie stosunku pracy przez organ stanowiący JST jest mocno ograniczone. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok NSA z 10.3.1995 r.

Orzecznictwo

Dokonanie wyboru, mianowanie i powołanie są czynnościami powierzającymi konkretnym osobom określone funkcje publiczne. Po dokonaniu tych czynności następuje nawiązanie stosunku pracy przez uprawniony organ – tj. kierownika zakładu pracy – z osobą, której w powyższym trybie powierzono funkcję publiczną. Jednym z podstawowych uprawnień kierownika zakładu pracy jest ustalenie wynagrodzenia (składającego się z różnych elementów), niedopuszczalne jest więc ustalenie wynagrodzenia przez radę gminy dla skarbnika i sekretarza gminy (wyr. NSA z 10.3.1995 r., II SA 1839/94, Legalis).

Jednak przepisy ustaw ustrojowych nie przewidują sytuacji, w której rada nie przyjmie kandydatury zaproponowanej przez wójta (starostę lub marszałka województwa). Niemniej jednak takie sytuacje zdarzają się w samorządach i w dalszym ciągu mogą się zdarzać. Niewątpliwie w takim przypadku organ stanowiący nie może zaproponować bądź powołać na stanowisko osoby, o którą nie wnioskował wójt (starosta, marszałek). Taka czynność będzie bowiem obciążona wadą proceduralną, co w konsekwencji doprowadzi do stwierdzenia nieważności takiego powołania rozstrzygnięciem nadzorczym lub orzeczeniem sądowym. Wówczas najlepszym rozwiązaniem jest zaproponowanie przez wójta, starostę lub marszałka województwa innej osoby, która ma większe szanse na uzyskanie poparcia radnych. Trzeba bowiem zaznaczyć, że jedynie współdziałanie obu organów JST może doprowadzić do skutecznego powołania osoby na stanowisko skarbnika.

Trzeba jeszcze wspomnieć, że przepisy ustaw ustrojowych nie przewidują możliwości powoływania osób pełniących obowiązki skarbnika. W związku z tym powierzenie obowiązków nie powinno mieć stałego charakteru, a jedynie doraźny – mający na celu rozwiązanie danego problemu. Powierzenie danej osobie pełnienia obowiązków skarbnika gminy stoi w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 3 SamGminU, gdyż „możliwość powołania osoby »pełniącej obowiązki« musi wyraźnie wynikać z przepisu prawa. Przykładem takiego uregulowania jest art. 36a ust. 4a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w brzmieniu [ze stycznia 2009 r. – przypis autora] (...). Obowiązująca wówczas ustawa o pracownikach samorządowych, ani żaden inny przepis prawny nie przewidywał zaś instytucji osoby »pełniącej obowiązki« Skarbnika Gminy” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 19.10.2011 r., NK.I.4131.365.2011ABej [w:] Nowe Zeszyty Samorządowe 2012, Nr 1, poz. 13, str. 126).

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że powołanie osoby na stanowisko odniesie skutek w pełni jedynie w przypadku dokonania wszystkich niezbędnych czynności związanych z nawiązaniem stosunku pracy. Wobec brzmienia art. 69 i art. 29 § 5 KP trzeba uznać, że do tych czynności należy określenie warunków pracy i płacy, których powinien dokonać wójt (starosta, marszałek województwa). W szczególności powinni oni określić, stosując odpowiednio art. 29 § 1 KP:

- 1) miejsce wykonywania pracy,
- 2) wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,
- 3) wymiar czasu pracy.

3.2. Wzory dokumentów

3.2.1. Wniosek o powołanie na stanowisko skarbnika gminy

.....
(miejsowość i data)

Rada Gminy

Wniosek o powołanie Pana/Pani na stanowisko Skarbnika Gminy

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), wnioskuję o powołanie

Pana/Pani na stanowisko Skarbnika Gminy

Informuję, że Pan/Pani spełnia wymagania określone w art. 54 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) oraz w art. 6 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.), gdyż:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada kwalifikacje do wykonywania pracy głównego księgowego przez:
 - a) ukończenie szkoły/studiów
 - b) ... letni staż pracy na stanowisku

Jednocześnie informuję, że Pan/Pani charakteryzuje się

.....
(podpis wójta)

3.2.2. Uchwała rady gminy w sprawie powołania skarbnika gminy/miasta

UCHWAŁA NR

RADY GMINY/MIEJSKA/MIASTA

z dnia 201... r.

w sprawie powołania Skarbnika Gminy/Miasta

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.) oraz art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.) na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta miasta:

Rada Gminy/Miejska/Miasta

uchwała, co następuje:

§ 1

Powołać z dniem 201... r. Pana/Panią na stanowisko Skarbnika Gminy/Miasta.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

4. Stosunek pracy i elementy tego stosunku

Na stosunek pracy skarbnika gminy¹ składają się elementy określone w KP. Poza czynnością powołania dokonywaną przez radę gminy elementy stosunku pracy określa wójt odrębnym dokumentem, w którym przede wszystkim należy określić:

- 1) miejsce wykonywania pracy,
- 2) wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia,
- 3) wymiar czasu pracy.

¹ W tym rozdziale kwestie dotyczące skarbnika gminy będą dotyczyć również skarbnika powiatu i skarbnika województwa, o ile nie zostało to inaczej wskazane w tekście. Dlatego użycie sformułowania „rada gminy” oznacza również radę powiatu i sejmik województwa, natomiast użycie słowa „wójt” oznacza też starostę i marszałka województwa.

4.1. Miejsce wykonywania pracy

Miejsce pracy uzgodnione przez strony ma istotne znaczenie w zakresie „terytorialnej” realizacji zwykłych obowiązków pracowniczych. W praktyce ważne jest, że określenie miejsca pracy wprost przekłada się na kwestię podróży służbowych, którymi są wyjazdy poza stałe miejsce pracy na polecenie pracodawcy w celu wykonania zadania służbowego. W zależności od tego, w jaki sposób pracodawca i pracownik odniosą się do tego zagadnienia w umowie, dany wyjazd będzie delegacją lub nie. Należy jednak pamiętać o kilku podstawowych sprawach. Przede wszystkim miejsce pracy może być określone wężej lub szerzej, ale zawsze musi odpowiadać rzeczywistemu zakresowi „geograficznemu”, na którym pracownik realizuje swoje zwykłe, powtarzalne czynności. Prawidłowe – czyli w dużej mierze zgodne z rzeczywistością – określenie miejsca pracy będzie skutkowało wypłatą bądź brakiem wypłaty świadczeń delegacyjnych przy danym wyjeździe.

Miejsce pracy można określić w różny sposób. Może to być stały punkt, np. siedziba pracodawcy, adres jednostki organizacyjnej (filia, oddział) albo całkowicie inne miejsce, niezwiązane z pracodawcą. Może to nastąpić przez podanie pewnego obszaru (np. teren danego województwa, powiatu). W wyroku SN z 1.4.1985 r. (I PR 19/85, Legalis) wskazano m.in., że miejsce pracy może być określone na stałe bądź jako miejsce zmienne, przy czym w tym ostatnim przypadku zmienność miejsca pracy może wynikać z samego charakteru (rodzaju) pełnionej pracy.

Przy określaniu miejsca pracy pracownika zawsze trzeba kierować się rzeczywistym, faktycznym obszarem, po jakim porusza się będzie pracownik w ramach zwykłych, codziennych czynności. Warto mieć tutaj na uwadze powtarzalność i regularność świadczenia pracy w danym punkcie lub na danym obszarze. Miejsce pracy zawsze powinno zostać określone:

- 1) konkretnie (SN uznał za niedopuszczalne zawieranie w umowach zapisów, zgodnie z którymi pracownicy wyrażaliby bezwarunkową zgodę na czasową zmianę miejsca pracy w każdym przypadku uzasadnionym potrzebami pracodawcy, tj. bez określenia miejscowości, w której praca miałaby być świadczona, jak również okresu, którego te zmiany dotyczą – wyrok z 16.12.2008 r., I PK 96/08, Legalis),
- 2) w sposób rzeczywisty, tj. w bezpośrednim powiązaniu z zakresem terytorialnym zwykłej, codziennej pracy pracownika.

Miejscem wykonywania pracy skarbnika niewątpliwie jest urząd. Zgodnie z doktryną i orzecnictwem miejsce nie musi być określone w sposób konkretny (przez wskazanie adresu) – może to być określenie w formie nazwy miejscowości. Nie można jednak przyjąć innego sposobu określenia miejsca pracy wobec skarbnika. Nieuzasadnione byłoby wskazanie miejsca pracy jako obszaru, gdyż charakter pracy ściśle wiąże się z „punktowym” określeniem miejsca pracy.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że podróż służbowa polega na wykonywaniu na polecenie pracodawcy zadania służbowego poza miejscowością, w której znajduje się stałe miejsce pracy pracownika lub w której znajduje się siedziba pracodawcy. Dopiero w sytuacji takiego wyjazdu skarbnik, który ma określone miejsce pracy na terenie danej miejscowości, będzie w delegacji i tym samym będzie miał prawo do świadczeń z tym związanych.

Rozliczenie kosztów dojazdu na dworzec w miejscowości wyjazdu w delegację nie będzie korzystało ze zwolnienia podatkowego, gdyż tym są objęte diety i inne należności za czas podróży służbowej pracownika do wysokości określonej w przepisach PodrSłużbR. Zatem dojazd na dworzec (w obrębie miejscowości rozpoczęcia podróży) nie jest objęty pojęciem podróży służbowej.

4.2. Wynagrodzenie skarbnika

Kolejną kwestią do uregulowania w akcie powołania jest wyznaczenie wysokości wynagrodzenia. Wynagrodzenie pracowników samorządowych, a zwłaszcza osób zajmujących kierownicze stanowiska w urzędzie, jest określone przez PracSamU oraz WynagrPracSamR. Zgodnie z art. 36 ust. 2 PracSamU pracownikowi samorządowemu przysługują:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze,
- 2) dodatek za wieloletnią pracę,
- 3) nagroda jubileuszowa,
- 4) jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz
- 5) dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastka).

Wynagrodzenie pracownika jest jednym z ważniejszych elementów stosunku pracy. Na stałe wynagrodzenie skarbnika składają się co najmniej dwa składniki, czyli wynagrodzenie zasadnicze oraz obligatoryjny dodatek funkcyjny. Po osiągnięciu 5-letniego stażu pracy do składników wynagrodzenia dochodzi również dodatek za wieloletnią pracę. **Wysokość wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego powinien ustalić wójt w momencie powołania skarbnika na stanowisko.** Zmiana wysokości wynagrodzenia w trakcie trwania stosunku pracy jest dla pracodawcy czynnością utrudnioną. Nie ma bowiem podstawy prawnej do tego, by jednostronną czynnością zmienić skarbnikowi warunki pracy i płacy. Jeśli zmiana warunków nie następuje w wyniku porozumienia stron, wówczas pracodawca nie może obniżyć wynagrodzenia skarbnikowi przez wypowiedzenie warunków pracy i płacy. Zwrócił na to uwagę SN w wyroku z 28.6.2011 r. (II PK 11/11, Legalis), w którym uznał, że obniżenie wynagrodzenia osoby zatrudnionej na podstawie powołania jest możliwe jedynie przez odwołanie pracownika i jego ponowne powołanie z niższym wynagrodzeniem. Zatem w przypadku skarbnika JST wójt powinien złożyć wniosek do rady gminy o odwołanie skarbnika oraz o powołanie tej samej osoby na stanowisko, a ponadto rada gminy powinna przyjąć dwie uchwały – w sprawie odwołania i powołania skarbnika gminy.

4.2.1. Wynagrodzenie zasadnicze

Podstawowym składnikiem uposażenia skarbnika jest wynagrodzenie zasadnicze. Jego wysokość jest uzależniona od JST, w której dana osoba została powołana na stanowisko skarbnika. W WynagrPracSamR zostały określone jedynie maksymalne stawki tego podstawowego składnika wynagrodzenia. W przypadku minimalnej granicy należy odwołać się do przepisów szczególnych regulujących minimalne wynagrodzenie za pracę. Jednak biorąc pod uwagę brzmienie art. 36 ust. 1 PracSamU, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz

posiadanych kwalifikacji zawodowych, podstawowy składnik pensji skarbnika gminy powinien zwykle kształtować się w okolicach górnej granicy.

Największe uposażenie mogą otrzymywać skarbnicy największych miast w Polsce – miasta stołecznego Warszawy oraz miast na prawach powiatu, liczących ponad 300 000 mieszkańców. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego w ich przypadku nie może przekroczyć 6000 zł. Główni księgowi budżetu miast powyżej 100 000 mieszkańców mogą otrzymywać maksymalnie do 5600 zł pensji, w gminach liczących między 15 000 a 100 000 mieszkańców wynagrodzenie zasadnicze wynosi nie więcej niż 5200 zł, natomiast w gminach do 15 000 mieszkańców pensja zasadnicza powinna być równa ok. 4800 zł.

4.2.2. Dodatek funkcyjny

Wynagrodzenie zasadnicze jest tylko jednym z kilku obowiązkowych składników całej pensji skarbników gmin. Innym obligatoryjnym elementem jest dodatek funkcyjny. Ten składnik wynagrodzenia jest przyznawany przede wszystkim pracownikom zajmującym stanowiska kierownicze i powinien stanowić pewną rekompensatę za trudności i odpowiedzialność przy wykonywaniu czynności na danym stanowisku. Zatem wysokość dodatku funkcyjnego powinna zależeć od rodzaju wykonywanej pracy oraz od liczby spraw, którymi osoba na danym stanowisku jest zobowiązana się zająć. W przypadku skarbników gmin o wysokości tej części uposażenia również decyduje WynagrPracSamR, które w tabeli III załącznika Nr 3 wskazuje maksymalny poziom dodatku.

Podobnie jak w przypadku wynagrodzenia zasadniczego, najwyższy poziom dodatku funkcyjnego mogą otrzymywać skarbnicy miasta stołecznego Warszawy oraz miast na prawach powiatu, czyli liczących powyżej 300 000 mieszkańców – maksymalnie do 2750 zł. Dla skarbników zatrudnionych w gminach od 15 000 do powyżej 100 000 mieszkańców dodatek funkcyjny wynosi maksymalnie 2200 zł. Natomiast w najmniejszych gminach ten dodatek nie jest wyższy niż 1760 zł.

Należy podkreślić, że od 1.1.2018 r. zmieniły się (w wyniku wejścia w życie nowelizacji WynagrPracSamR – Dz.U. z 2017 r. poz. 1621) zasady dotyczące dodatku funkcyjnego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. Od 1.1.2018 r. dodatek funkcyjny jest kwotowo wskazany w WynagrPracSamR.

Tabela 1. Stawki dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych z powołania i wyboru

Stawka dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania	Do końca 2017 r.	Od początku 2018 r.
	Procent najniższego wynagrodzenia zasadniczego	Maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych)
1	do 40%	440
2	do 60%	660
3	do 80%	880
4	do 100%	1100