

Nowa Słupia, dnia 08.10.2009 roku

**Kolegium Regionalnej  
Izby Obrachunkowej  
w Kielcach  
ul. Targowa 18  
25-520 Kielce**

Znak: WG-0711-17/09

Korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) składam zastrzeżenia do Kolegium Izby do wniosków pokontrolnych zawartych w piśmie znak: WK-60/22/3788/2009 z dnia 21.09.2009 roku (data wpływu do Urzędu Gminy – 25.09.2009 roku) z kontroli doraźnej przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Nowa Słupia w dniach 3 -8 lipca 2008 roku w zakresie wydatków na wynagrodzenia osobowe za okres od dnia 01.01. 2007 roku do dnia zakończenia kontroli. Zastrzeżenia składam do wniosków pokontrolnych o Nr 1,2 i 6.

**Wniosek pokontrolny Nr 1**

*„Wynagrodzenia dla pracowników ustalać na podstawie obowiązującego regulaminu wynagradzania, określającego szczegółowe warunki wynagradzania, stosownie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2, w związku z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku, o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458), przy uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk, określonego Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r, w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U., Nr 50, poz. 398).”*

Powyższy wniosek został sformułowany poprzez wywiedzenie nieprawidłowości w zmianie wynagrodzeń pracowników Urzędu Gminy, jakie miało miejsce w dniu 29.05.2009 roku z mocą obowiązywania od dnia 01 stycznia 2009 roku, gdzie podstawą przeszerogowania płac

było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowski (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, ze zm.).

W wystąpieniu w opisie nieprawidłowości zawarto następujące twierdzenia:

„...w dniu dokonania zmiany przedmiotowego wynagrodzenia pracownikom, w obiegu prawnym urzędu nie funkcjonował regulamin wynagradzania pracowników, określający szczegółowe warunki wynagrodzenia, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego oraz wymagania kwalifikacyjne pracowników, stosownie do takiego obowiązku wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 1, pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o, pracownikach samorządowych. Wymóg takowy potwierdza pismo Departamentu Prawnego Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 roku. Przedmiotowy regulamin wprowadzony został Zarządzeniem Nr 42/09 Wójta Gminy z dnia 29 czerwca 2009 roku, tj. miesiąc po terminie dokonania podwyżek i wyrównaniu płac. W zaistniałej sytuacji powołanie nieobowiązujących przepisów prawa, przy jednoczesnym braku wspomnianego regulaminu jako podstawy dokonania zmiany wynagrodzenia pracowników jest naruszeniem obowiązujących przepisów prawa”.

W wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano, który przepis prawa został naruszony.

Kryterium legalności obliguje do wskazania naruszenia konkretnej normy prawnej, zachowania innego niż wymaga dyspozycja tej normy od jej adresata. Regionalna Izba Obrachunkowa będąc państwowym organem nadzoru i kontroli gospodarki finansowej winna kierować się kryterium legalności. Zasada legalności (zwana także zasadą praworządności) wyrażona jest w art. 6 i początkowej części art. 7 k.p.a. Zgodnie z nią organy władzy publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a w toku postępowania stoją na straży praworządności. Jest to także zasada konstytucyjna. Artykuł 7 Konstytucji RP, stanowiąc szeroko, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, nawiązuje jednocześnie do zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej. Standardy Kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych będących załącznikiem do uchwały Nr 6/06 KR RIO z dnia 28 września 2006 roku wyrażają i podkreślają również zasadę legalności - w sposób następujący „Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym”.

Dalej w opisie nieprawidłowości zawarto twierdzenia:

„W dniu 29.05.2009 roku bowiem, tj. w dniu ustalania przedmiotowego wynagrodzenia dla pracowników Urzędu, jak również wypłacaniu tegoż wynagrodzenia oraz wyrównaniu za miesiąc styczeń-kwiecień 2009 roku Wójt jako pracodawca obowiązany był stosować w tym zakresie przepisy określone:

- ustawą z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458),
- rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398),
- funkcjonującym w jednostce regulaminem wynagradzania pracowników.”

Rozważając powyższe nasuwa się wątpliwość - jak w dacie zmiany wynagrodzeń, tj. w dniu 29.05.2009 roku Wójt miał stosować Regulamin wynagradzania pracowników, który został wprowadzony w dacie 29 czerwca 2009 roku Zarządzeniem Nr 42/09 Wójta Gminy. Data wprowadzenia przedmiotowego Regulaminu była jak najbardziej zgodna z normą przepisu art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych w związku z art. 58 przedmiotowej ustawy, który stanowi, że jednostki w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dostosują swoje statuty oraz regulaminy do zmian wynikających z niniejszej ustawy. Zgodnie z dyspozycją normy prawnej zawartej w tym przepisie obowiązek wprowadzenia regulaminu wynagradzania przypada na dzień 01.07.2009 roku, co było dochowane.

Powoływanie w wystąpieniu w opisie nieprawidłowości pisma Departamentu Prawnego Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 roku, który niejako ten wymóg narzuca, przed ustawową datą wprowadzenia regulaminu jest przede wszystkim sprzeczne z podanym wyżej art. 58 ustawy o pracownikach samorządowych i tym samym z zasadą legalności. Zarówno k.p.a. jak i konstytucja, określając zasadę praworządności, odnoszą się do działań administracji na podstawie przepisów prawa. Przepisami prawa powszechnie obowiązującego, na których organy administracji muszą się opierać i których muszą przestrzegać, są przepisy zawarte w następujących aktach normatywnych: konstytucji, ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, rozporządzeniu, aktach prawa miejscowego. Powyższy katalog źródeł prawa (powszechnie obowiązującego) jest zamknięty. Wszelkie inne akty prawne (typu instrukcje, czy też powołane przez RIO pismo Departamentu) nie mogą stanowić podstawy prawnej obowiązku wprowadzenia Regulaminu wynagradzania w dniu 29.05.2009 roku i mieć zastosowanie, gdy przepis ustawowy zawarty w art. 58 ww. ustawy o pracownikach samorządowych taki obowiązek wprowadził do dnia

30.06.2009 roku. Idąc dalej jak więc można było zastosować do powyższych zmian wynagrodzeń rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych, jeśli określa ono tylko dolne granice wynagrodzenia zasadniczego. Do czasu wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników określającego m.in. maksymalne kwoty wynagrodzenia zasadniczego pracowników należało przyjąć za podstawę zmiany wynagrodzeń rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowski (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, ze zm.), który określa dolne i górne granice wynagrodzenia, co zostało wyraźnie określone w art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.

Ponadto w złożonych w dniu 23.07.2009 roku do RIO przyczynach odmowy podpisania protokołu podniosłem, że zmiana wynagrodzeń dokonana została w dniu 29.05.2009 roku lecz z mocą obowiązywania od dnia 01.01.2009 roku i mając na względzie fundamentalną zasadę nie działania prawa wstecz (lex retro non agit) nie ulega wątpliwości, że zmiana wynagrodzeń w tej dacie mogła nastąpić tylko na zasadach i w granicach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, ze zm.). Natomiast regulamin wynagradzania, który został wydany na podstawie nowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w zakresie wynagradzania w oparciu o powołany wyżej przepis art. 58 (w terminie zgodnym z tą normą prawną) będzie miał zastosowanie do ewentualnych przyszłych zmian wynagrodzeń. Tym samym wniosek pokontrolny Nr 1 sporządzony przez Wydział Kontroli RIO jest bezprzedmiotowy w świetle ww. przepisów.

## **Wniosek pokontrolny Nr 2**

*„Dodatek funkcyjny przyznawać i wypłacać na warunkach oraz w sposób określony w regulaminie wynagradzania obowiązującym w jednostce, stosownie do art. 39 ust. 2 pkt 2, w związku z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458) oraz § 3 pkt 2, § 2 pkt 2 i Załącznika Nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398).”*

W opisie nieprawidłowości na podstawie, której wywiedziono ww. zalecenie, zawarto twierdzenia:

„Pracownikom objętym kontrolą (Zastępca Wójta, Skarbnik, Zastępca Skarbnika), którym przyznano i wypłacono dodatek funkcyjny nie określono stawki procentowej przyznanego dodatku w stosunku do najniższego wynagrodzenia. Określono tylko kwotowo wysokość przyznanego dodatku. Stąd, pomimo zmiany najniższego wynagrodzenia określonego w przepisach o wynagrodzeniu, wysokość przedmiotowego dodatku nie ulega relatywnej zmianie. Dla prawidłowego ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego stosownie do obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie § 3 ust. 1 pkt 1, w związku z § 2 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku, w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, z późn. zm.) należało przyjąć procent aktualnej wysokości najniższego wynagrodzenia zasadniczego w pierwszej kategorii zaszeregowania, określonej w tabeli miesięcznych kwot wynagrodzenia zasadniczego”.

Ustawodawca natomiast nie nakłada obowiązku procentowego określenia wysokości dodatku funkcyjnego. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2.08.2005 roku w zapisie § 3 ust. 2 stanowi jedynie – ustala się wykaz stanowisk pracowniczych, w tym pracowników zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych i stanowiskach urzędniczych, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, zaszeregowanie do kategorii wynagrodzenia zasadniczego i stawek dodatku funkcyjnego, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Przy ustalaniu dodatków funkcyjnych dla pracowników Urzędu Gminy przepis ten został w pełni zastosowany, określając dodatek - numerem stawki oraz wysokością kwoty z zachowaniem dopuszczalnych wysokości określonych procentowo w tabeli stawek dodatku funkcyjnego. Tabela stanowiąca załącznik do ww. rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia nie określa minimalnych ani stałych wysokości procentowych dodatku, określa jedynie górne granice, natomiast w przypadku pracowników Urzędu Gminy przyznane dodatki mieszczą się w granicach dopuszczalnych.

Należy podnieść, że w przedstawionym opisie nieprawidłowości RIO nie wskazało, który przepis został naruszony. Jeżeli do prawidłowego ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego należało stosować jak wskazano - stawkę procentową, to w jakim zakresie jej niezastosowanie doprowadziło do nieprawidłowego ustalenia jej wysokości? Kryterium legalności obliuguje do wskazania naruszenia konkretnej normy prawnej, zachowania innego niż wymaga dyspozycja

tej normy od adresata tej normy. W sformułowanym opisie i zaleceniu RIO wskazuje możliwość wystąpienia naruszenia, a nie samo naruszenie przepisu, co czyni wniosek pokontrolny Nr 2 niezasadnym.

### **Wniosek pokontrolny Nr 6**

*„Na stanowisku inspektora zatrudniać osoby spełniające wymagania kwalifikacyjne do pracy na tym stanowisku, posiadające wyższe wykształcenie stosownie do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398).”*

Po pierwsze należy podnieść, że Regionalna Izba Obrachunkowa przeprowadziła w Urzędzie Gminy Nowa Słupia doraźną kontrolę w zakresie „wydatków na wynagrodzenia osobowe za okres od dnia 01.01.2007 roku do dnia zakończenia kontroli”. Do próby kontrolnej Inspektor RIO przyjął wynagrodzenia : Wójta Gminy, Zastępcy Wójta, Skarbnika Gminy, Zastępcy Skarbnika oraz Inspektora wymienionego w poz. 33 załącznika nr 1 (tj. Pani Danuta Żebrowska). Załącznik Nr 1 do protokołu kontroli zawierał wykaz pracowników Urzędu Gminy Nowa Słupia zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych wg. stanu na dzień 1 lipca 2009 roku .

Z powyższego wynika, że przy doborze próby kontrolnej Inspektor kierował się stanowiskami kierowniczymi w Urzędzie Gminy. Jakim natomiast kryterium kierował się przy doborze do próby kontrolnej Inspektora wymienionego w poz. 33 (pani Danuta Żebrowska)? Dlaczego to akurat ta, a nie inna pozycja załącznika została przyjęta do badania, jeśli zgodnie z upoważnieniem kontrola dotyczyła wynagrodzeń osobowych wszystkich pracowników? W treści protokołu nie uzasadniono tego kryterium doboru. Zgodnie natomiast ze Standardami Kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych będących załącznikiem do uchwały Nr 6/06 KR RIO z dnia 28 września 2006 roku inspektor kontroli winien zachować szeroko pojęty obiektywizm również przy doborze próby do kontroli. Zapis pkt 5.12. ww. Standardów Kontroli stanowi, że dokonując wyboru próby do kontroli należy rozważyć cele kontroli, populację poddawaną próbie i wielkość próby. Analiza tych zagadnień pomoże ustalić, co będzie uważane za nieprawidłowości i jaka populacja będzie wykorzystana do doboru próby. Zgodnie natomiast z postanowieniami pkt. 5.13. i 5.14. Standardów Kontroli - próba z całej populacji, która stanowi podstawę do wyciągania wniosków dotyczących całej badanej populacji musi być reprezentatywna, Izby stosują statystyczne i niestatystyczne

metody doboru próby w zależności od potrzeb kontroli. Zastosowanie odpowiedniej metody musi prowadzić do uzyskania rzetelnych dowodów kontroli.

W opisie nieprawidłowości zakwestionowano kwalifikacje Pani Danuty Żebrowskiej, pozostającej w zatrudnieniu nieprzerwanie od dnia 01.06.2003 roku na stanowisku inspektora, do zajmowania tegoż stanowiska inspektora, w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 02 sierpnia 2005 roku jest zarzutem niezasadnym, ponieważ z mocy art. 4 ustawy z dnia 6 maja 2005 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2005 roku Nr 122, poz. 1022) pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 7 sierpnia 2005 roku) nie spełniali wymagań kwalifikacyjnych zawartych w art. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) mogą być nadal zatrudniani na zajmowanych stanowiskach. Analogiczne rozwiązania wprowadza art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398). Zatem z mocy samego prawa brak kwalifikacji do zajmowania stanowiska inspektora Pani D. Żebrowskiej zostało konwalidowane i usankcjonowane jako prawidłowe.

Pragnę podkreślić, że na stanowiska inspektora w Urzędzie Gminy Nowa Słupia zawsze zatrudniałem osoby spełniające wymagania kwalifikacyjne, stosownie do obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowski (Dz.U. Nr 146, poz. 1223, ze zm.).

W świetle powyższego wniosek pokontrolny Nr 6 jest nieuzasadniony, a poprzedzający opis nieprawidłowości z doborem próby kontrolnej budzi poważne wątpliwości.

W Ó J T

*Wiesław Jerzy Gałka*