

3.10.2014

M. da. a.

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach Ul. Targowa 18 25-520 Kielce

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)

Dom Pomocy Społecznej

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Jędrzejowski	Jędrzejów	Mnichów
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
-----	135	-----
Kod pocztowy	Poczta	
28- 300	Jędrzejów	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

- art.11; art.44 ust 1, pkt 2,3; art.46; art. 211 ust. 5 pkt 2, art 261, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- § 6 ust. 2, § 7 pkt 2, 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2010 r. nr 241, poz. 1616)

w powiązaniu z

- z art. 240 pkt 4 ustawy Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. 1974 Nr 24 poz. 141 z późn. zm.)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

W 2010 roku Dyrektor – jako pracodawca - w trakcie sporu zbiorowego ze Związkiem Zawodowym Pracowników Domu Pomocy Społecznej w Mnichowie o wzrost wynagrodzeń - przy udziale Mediatora z listy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Starosty Jędrzejowskiego, zawarł Porozumienie Mediacyjne, zobowiązując się do:

I

- podwyżki płac dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w Mnichowie obliczanej 1,5% wskaźnikiem wzrostu od dnia 1 stycznia 2010 r.,
- podwyżki obejmującej pracowników DPS w Mnichowie, którzy posiadali na dzień jej wprowadzenia 5 letni staż pracy,
- wzrostu wynagrodzenia w kwocie wyjściowej 34,68 zł. brutto przyznanego od miesiąca, w

którym pracownik nabył 5-letni staż pacy.

II

Na kanwie porozumienia - o dopuszczeniu do wprowadzenia do regulaminu wynagradzania zapisów o corocznej waloryzacji w oparciu o prognozowany wskaźnik inflacji lub przyjęty wskaźnik wzrostu wynagrodzenia określony w jednostkach budżetowych państwa - były Dyrektor wprowadził do Regulaminu Wynagradzania zapisy o corocznej waloryzacji w treści: cyt.: „**Postanowienia Protokołu Dodatkowego:**

- w §3 dodaje się ustęp 3 w następującym brzmieniu:

3. Wynagrodzenie brutto pracowników Domu Pomocy Społecznej podlega corocznie, podwyższeniu o wysokość wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 30 października każdego roku w Dzienniku Urzędowym RP Monitor Polski. Podwyższenie wynagrodzenia następować będzie od stycznia następnego roku.

w §3 dodaje się ustęp 4 w następującym brzmieniu:

- *4. Podwyższenie wynagrodzenia w 2011 roku nastąpi na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 30 października 2011 roku - do końca 2011 roku z wyrównaniem od stycznia." "*

Zobowiązania z wymienianego powyżej Porozumienia Mediacyjnego – część I - zostały wykonane.

Zobowiązania opisane w części II , to zobowiązania, które „rzekomo” wypełniają porozumienie w sporze zbiorowym - bowiem w Porozumieniu Mediacyjnym ze sporu zbiorowego, przywołane zostały wskaźniki prognozowane, przyjmowane do konstruowania budżetu i publikowane w ustawie budżetowej, a przyjęte natomiast w Regulaminie Wynagradzania wskaźniki - są wskaźnikami realnymi, publikowanymi przez Prezesa GUS i nie dotyczą sfery budżetowej. Przyjęte wskaźniki są ponadto wyższe od tych wskazanych w porozumieniu ze sporu zbiorowego. Wprowadzone regulacje nie zostały wypełnione w 2011 r., gdyż były Dyrektor uważał je za nieważne ze względu na ułomność natury formalnej i obiektywnej.

W lutym 2012 roku doszło do zmiany na stanowisku dyrektora.

W tym też roku 2012 - niewypełnienie regulaminowych zapisów stało się powodem sporu rozpatrywanego przez Sąd Pracy. Sądy - zarówno pierwszej jak i drugiej instancji uznały roszczenia pracownicze i nakazały wypłatę wynagrodzeń wynikających z Protokołu Dodatkowego do Regulaminu Wynagradzania Domu Pomocy Społecznej w Mnichowie – wskazując na kompetencje prawotwórcze kierownika jednostki budżetowej - opisane w art 77² kodeksu pracy.

Sądy I i II instancji uznały roszczenia pracownicze i w uzasadnieniu do wyroku - Sąd apelacyjny przywołuje Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2002 r. I PKN 693/01, gdzie cytuje iż „regulamin wynagradzania jest aktem normatywnym, a nie czynnością prawną w rozumieniu art. 58 k.c. Jego obowiązywanie zależy od tego, czy został wydany w oparciu o przepisy wyższego rzędu, i w granicach zawartego w nich upoważnienia” - mimo, że pozwany Dom Pomocy Społecznej w Mnichowie wykazywał, iż:

1. kompetencje prawotwórcze kierownika budżetowej jednostki organizacyjnej rodzące skutki finansowe zawężone są w udzielonym mu pełnomocnictwie §1 pkt 4 do: „*Dysponowanie*

przyznanymi jednostce środkami finansowymi w granicach limitu wydatków zawartych w planie finansowym jednostki, w tym zawieranie umów w zakresie bieżącej działalności jednostki i w zakresie realizacji planowanych wydatków inwestycyjnych do wysokości środków zaplanowanych w planie inwestycyjnym.” (Pełnomocnictwo udzielane jest w formie uchwały zarządu powiatu.)

2. istnieje sprzeczność z art 240 pkt 4 kp, którego wykładnię znajdujemy w uchwale SN z dnia 27 kwietnia 2004 r. II PZP 3/04:

„Co prawda przepis art. 240 § 4 k.p., stanowiący, że zawarcie układu zbiorowego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, ich gospodarstwach pomocniczych oraz zakładach budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, został do Kodeksu pracy wprowadzony dopiero przez ustawę nowelizacyjną z dnia 26 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 135, poz. 1146), lecz nie miało to większej doniosłości normatywnej, gdyż zasada ta jest skądinąd oczywista. Poza tym odnosi się ona w równym stopniu do zawierania układu zbiorowego, jak też do ustalania regulaminu wynagradzania, więc bez znaczenia jest fakt pominięcia art. 240 § 4 wśród przepisów, które zgodnie z brzmieniem art. 77² § 4 k.p. stosuje się odpowiednio do regulaminu wynagradzania”

3. była Dyrektor nie miała zabezpieczonych środków na rzeczony waloryzacje w uchwalonym budżecie i planie finansowym jednostki - zarówno w 2011 roku jak i na 2012r. - na co wskazują dokumenty sprawozdawczości budżetowej i inne dokumenty finansowe, co zeznała też przed Rejonowym Sądem Pracy w Jędrzejowie
4. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (przez analogię ustawy budżetowej do uchwały budżetowej) w podobnym stanie faktycznym, a mianowicie uzgodnień związkowych i ich realizacji w sferze budżetowej - zawarte w wyroku SN z dnia 17 marca 1998 r. Sygn. U. 23/97, jest następujące:

„Osiągnięcie zgody uzależnione jest bowiem nie tylko od woli stron, ale też innych, zewnętrznych wobec tej woli czynników. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to właśnie w odniesieniu do treści aktu normatywnego dotyczącego wynagrodzeń, których wysokość kształtowana jest środkami przewidzianymi w budżecie, zaś uwzględniając dodatkowo formę budżetu, niezgodność treści rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń z treścią ustawy budżetowej kwalifikowana musiałaby być w kategoriach nielegalności. Rozporządzenie winno bowiem być zgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ale także z treścią innych ustaw”

1. Mając na względzie art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) – w tekście ufp, a także § 6 ust. 2, § 7 pkt 2, 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2010 r. nr 241, poz. 1616):

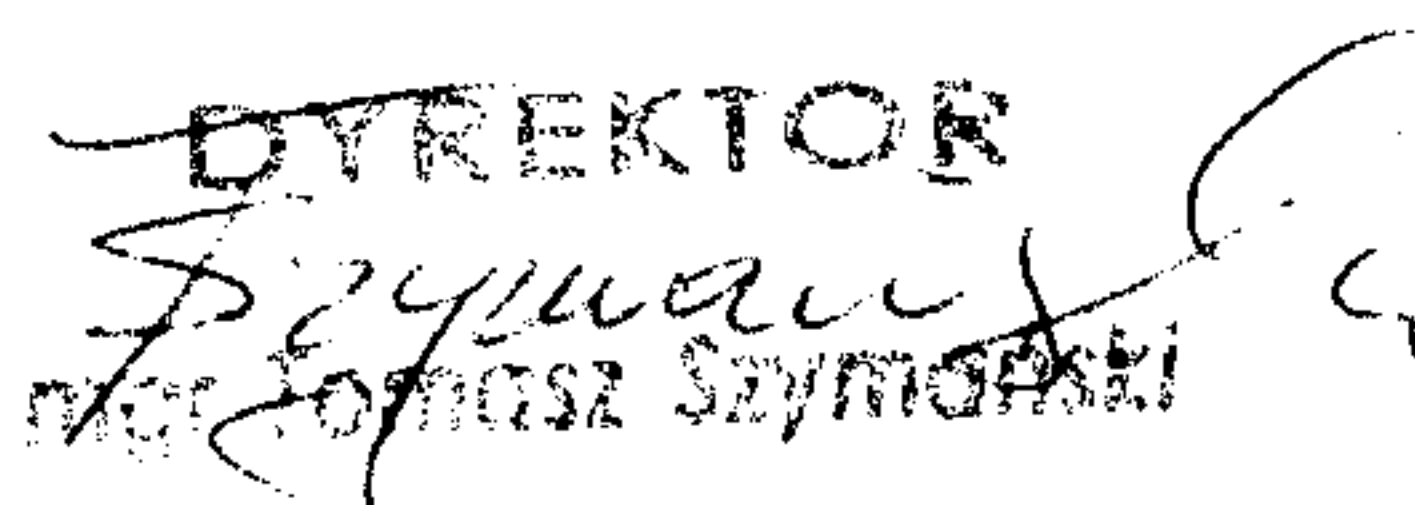
- a) Jakie działanie powinien podjąć obecny dyrektor samorządowej jednostki budżetowej, zobligowany do wypłaty wynagrodzeń pracowniczych, wynikających z Protokołu dodatkowego do Regulaminu wynagradzania, zasądzonych za rok 2011, 2012 prawomocnymi wyrokami z Sądów pracy - w sytuacji gdy regulacje te wprowadzone przez byłą Dyrektor aktem normatywnym, nie były ujęte w planie finansowym Domu Pomocy Społecznej w Mnichowie? W roku 2013 i w roku bieżącym - zasądzone wynagrodzenia pracownicze prawomocnymi wyrokami są wypłacone – biorąc pod uwagę zapis art. 164

ufp – zmniejszając środki finansowe na wydatki z bieżącej działalności statutowej.

2. Jak w kontekście przepisów prawa finansów publicznych w powiązaniu z art. 240 pkt 4 ustawy kodeks pracy kształtują się kompetencje prawotwórcze kierownika jednostki budżetowej, angażujące grosz publiczny w perspektywie wieloletniej?
3. Czy istnieją okoliczności prawnie uzasadnione do tworzenia przez kierownika jednostki budżetowej wieloletniego zaangażowania prawnego z tytułu wynagrodzeń, bez uprzedniego zaangażowania budżetowego, prowadzące do zaciągnięcia zobowiązań wobec pracowników jednostki budżetowej?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

W rozumieniu obecnego dyrektora – zarówno sam Protokół Dodatkowy nr 1 do Regulaminu Wynagradzania Pracowników Domu Pomocy Społecznej w Mnichowie, jak i wyrok są w kolizji z ustawą Kodeks Pracy - w związku z art. 240 pkt 4, jak również z ustawą o finansach publicznych – art.11; art.44 ust 1, pkt 2,3; art.46; art. 211 ust. 5 pkt 2, art 261, a poczynione regulacje w sprawie wzrostu wynagrodzeń doprowadziły do zaciągnięcia zobowiązań, które nie znalazły zabezpieczenia w uchwale Rady Powiatu przy uchwalaniu budżetu Powiatu na dany rok i w konsekwencji nie znalazły odzwierciedlenia w rocznym planie finansowym jednostki (stworzone zostało zaangażowanie prawne, bez uprzedniego zaangażowania rachunkowego). Te regulacje zrodziły poważne konsekwencje prawne i finansowe, ponieważ kierownik budżetowej jednostki organizacyjnej nie ma legitymacji i możliwości do zaciągania zobowiązań przekraczających rok obrachunkowy, na co wskazuje przepis art. 240 pkt 4 kp. i inne przytoczone powyżej przepisy prawa. Porozumienie Mediacyjne nie nakreślało sposobu ani formy wprowadzenia wynegocjowanych ustaleń do regulaminu wynagradzania, a co za tym idzie należy stosować zasady ogólne, przewidziane przepisami prawa – kodeks pracy, ustawa o finansach publicznych i ustawa o samorządzie powiatowym.

Data wypełnienia wniosku 29/09/2014	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej Tomasz Szymański	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej DYREKTOR  mgr Tomasz Szymański
--	---	--