

Radom, dnia 12 czerwca 2017 r.

Załącz sprawy: ON-1.1710.1.2017
Nr ewidencyjny: RKN-013605.2017

Kolegium Izby
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
za pośrednictwem
Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
ul. Koszykowa 6 a, 00-564 Warszawa

Jednostka kontrolowana: Starostwo Powiatowe w Radomiu
26-600 Radom, ul. Domagalskiego 7

ZASTRZEŻENIA

**do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym
z dnia 2 czerwca 2017 r., znak: WK.0920.5.2017**

Na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych /t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 561/, zgłaszam zastrzeżenia do wniosku zawartego w punkcie 3 wyżej wskazanego wystąpienia pokontrolnego, doręzonego jednostce kontrolowanej w dniu 6 czerwca 2017 r., zarzucając:

- naruszenie art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych /t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 902/, poprzez błędną jego wykładnię i w konsekwencji przyjęcie, iż wynikający z tego przepisu limit wynagrodzenia pracownika samorządowego w wysokości siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w skali miesiąca obejmuje swym zakresem również dodatek za wieloletnią pracę o którym mowa w art. 38 ust. 1 tej ustawy.

Uzasadnienie

Wystąpieniem pokontrolnym z dnia 2 czerwca 2017 r., doręczonym kontrolowanej jednostce 6 czerwca 2017 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdził, iż w okresie od dnia 16 grudnia 2014 r. wynagrodzenie Starosty nie odpowiada wymogom przewidzianym w art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Jako podstawę skierowanego wystąpienia, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, przyjął ustalenia zawarte w protokole kontroli, w którym stwierdzono, iż suma wszystkich składników wynagrodzenia Starosty w skali miesiąca łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, przekraczała kwotę o której mowa w art. 37 ust. 3 o pracownikach samorządowych, co zdaniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stanowiło naruszenie tego przepisu. W konsekwencji, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zawnioskował o przedłożenie Radzie Powiatu projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia Starosty.

Z takim stanowiskiem zgodzić się jednak nie można, bowiem jest ono efektem błędnej wykładni przywołanego powyżej przepisu art. 37 ust. 3 o pracownikach samorządowych.

Stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, staroście, tak jak innym pracownikom samorządowym, przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Nadto, zgodnie z art. 36 ust. 3, staroście przysługuje dodatek specjalny.

Ustawodawca, w art. 37 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zawarł delegację upoważniającą Radę Ministrów, do ustalenia warunków i sposobu wynagradzania starosty, a także maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego, zastrzegając jednocześnie, w art. 37 ust. 3, iż maksymalne wynagrodzenie, nie może przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W ustępie 2 artykułu 37, określone zostały kryteria, jakie wziąć powinna pod uwagę Rada Ministrów ustalając wysokość wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków. Powyższe unormowanie spełnia zatem wymogi delegacji ustawowej przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Umieszczenie postanowienia określającego maksymalną kwotę wynagrodzenia właśnie w ustępie 3 artykułu 37,

zawierającego delegację dla Rady Ministrów wskazuje, iż przepis ten adresowany jest do Rady Ministrów, nakazując, iż określone przez Radę Ministrów stawki składników wynagrodzenia mają być tak ukształtowane, aby miesięczne wynagrodzenie nie przekraczało limitu określonego w art. 37 ust. 3., co stanowi istotny element wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przepis ten, nie może być zatem interpretowany w ten sposób – jak to właśnie uczynił Prezes Izby, iż określa on maksymalną wysokość wynagrodzenia ustalanego dla starosty przez radę powiatu, a zatem obejmującego wszystkie składniki łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę. Przemawia za tym nie tylko umiejscowienie normy art. 37 ust. 3 w przepisie zawierającym delegację ustawową dla Rady Ministrów, ale także zakres regulacji rozporządzenia Rady Ministrów. Rozporządzenie to, określa maksymalne stawki wynagrodzenia oraz dodatków, za wyjątkiem dodatku za wieloletnią pracę. Oznacza to, że limit wysokości wynagrodzenia, zawarty w delegacji ustawowej dla Rady Ministrów, nie dotyczy wszystkich składników wynagrodzenia starosty, a tylko tych, które unormowane są w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym w ramach tej delegacji ustawowej. Zauważyć zaś należy, iż rozporządzenie Rady Ministrów nie reguluje kwestii wysokości dodatku za wieloletnią pracę, którego **wysokość unormowana jest wprost w ustawie, a konkretnie, w art. 38 ustawy o pracownikach samorządowych**, a więc już poza przepisem ustanawiającym delegację ustawową i limit wynagrodzenia.

Dodatkowo też, względy logiki wykluczają taką wykładnię art. 37 art. 3, iż ustanowiony tam limit wynagrodzenia obejmuje swym zakresem również dodatek za wieloletnią pracę. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, dodatek za wieloletnią pracę wzrasta z każdym rokiem o 1 procent wynagrodzenia zasadniczego, aż do osiągnięcia poziomu 20 procent tego wynagrodzenia. Gdyby zatem przyjąć, że art. 37 ust. 3 obejmuje swym zakresem również dodatek za wieloletnią pracę, to przyjąć by należało, iż w niektórych przypadkach, uchwała rady powiatu ustalająca wynagrodzenie starosty, w dacie jej uchwalania byłaby zgodna z prawem, gdyż wysokość dodatku za wieloletnią pracę byłaby w tej wysokości, że łączna kwota wynagrodzenia wraz z tym dodatkiem nie przekraczałaby limitu przewidzianego w art. 37 ust. 3, jednakże w następnym lub kolejnych latach, wskutek nabywania przez starostę z mocy prawa wyższego dodatku, uchwała ta stawałaby się sprzeczna z prawem. Taka wykładnia, przeczy założeniu racjonalności ustawodawcy. Skoro dodatek za wieloletnią pracę, jest ze swej istoty zmienny, a zmienność ta następuje z mocy prawa wskutek upływu czasu, to nie mogą tego elementu wynagrodzenia dotyczyć limity, które uwzględnione być

mogą jedynie w dacie podejmowania uchwały ustalającej wysokość wynagrodzenia. Skoro bowiem ustalenie wysokości wynagrodzenia następuje w drodze uchwały, a ocena zgodności z prawem uchwały następuje z punktu widzenia stanu faktycznego i stanu prawnego z daty jej podejmowania, to na ocenę tę nie mogą mieć wpływu zdarzenia, jakie nastąpiły po dacie jej podjęcia. Takim zaś zdarzeniem, następującym po dacie podjęcia uchwały o ustaleniu wynagrodzenia, jest nabycie przez pracownika prawa do wyższego dodatku za wieloletnią pracę.

Powyższego w żadnym stopniu nie zmienia fakt, iż w przypadku Starosty Radomskiego, w dacie ustalenia wynagrodzenia uchwałą Rady Powiatu w Radomiu z dnia 16 grudnia 2014 r., przysługiwała mu maksymalna wysokość dodatku za wieloletnią pracę. Również bowiem i w tym wypadku, dodatek ten nie mógł być objęty limitem z art. 37 ust. 3, bowiem w przeciwnym razie doszłoby do niedopuszczalnej dyskryminacji pracownika z uwagi na staż pracy. Przepis art. 37 ust. 3 **nie może bowiem być rozumiany w ten sposób, że ustanowiony tam limit nie dotyczy dodatku za wieloletnią pracę dla tych pracowników, którzy mogą nabyć wyższy dodatek z tego tytułu, zaś obejmuje swym zakresem dodatek przysługujący tym, którzy nabyli już ten dodatek w maksymalnej wysokości.** Taka wykładnia omawianego tu przepisu jest niedopuszczalna nie tylko z uwagi na ogólnie pojmowane względy słuszności, lecz przede wszystkim wykładnia taka pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP. Ta bowiem norma konstytucyjna, nakazuje równość między innymi w zakresie wynagrodzenia za pracę, będąc elementem zasady równego traktowania przez władze publiczne. W zgodzie z tą konstytucyjną zasadą powinny być wykładane wszelkie przepisy normujące także prawa pracownicze.

Wreszcie też podkreślić należy, iż ustalenie kwestionowanego wynagrodzenia nastąpiło przez właściwy organ – Radę Powiatu i we właściwym trybie, to jest w drodze uchwały. Jednocześnie też, uchwała w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia, stosownie do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, podlegała kontroli ze strony organu nadzoru, z punktu widzenia zgodności z prawem (art. 76 i nast. ustawy o samorządzie powiatowym), została przedłożona organowi nadzoru i w stosunku do tej uchwały, organ nadzoru nie zgłosił jakichkolwiek zastrzeżeń. Stwierdzić zatem należy, iż uchwała ta, skoro nie została stwierdzona jej nieważność w ramach nadzoru, korzysta z domniemania zgodności z prawem. Pogląd taki jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tym samym uznać należy, iż również Wojewoda, jako organ nadzoru, podziela stanowisko o prawidłowości i zgodności z prawem wysokości ustalonego wynagrodzenia.

Biorąc zatem pod uwagę, iż łączna wysokość wszystkich składników wynagrodzenia Starosty Radomskiego poza dodatkiem za wieloletnią pracę, nie przekracza limitu przewidzianego w art. 37 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, to stwierdzić należy, iż wynagrodzenie Starosty Radomskiego ustalone zostało w sposób prawidłowy i brak jest podstaw do skierowania wystąpienia w zakresie objętym niniejszymi zastrzeżeniami.

STAROSTA
Andrzej Słupczyński