

UCHWAŁA Nr 11/ 2008
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 23 stycznia 2008 roku

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Dyrektora Muzeum Papiernictwa
w Dusznikach Zdroju do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 grudnia 2007
roku Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 5 a oraz art. 25 b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. tekst jednolity z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w wyniku rozpatrzenia powołanego na wstępie zastrzeżenia postanawia:

§ 1.

Uwzględnić zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym pkt. 15 i pkt. 16 złożone przez Dyrektora Muzeum Papiernictwa w Dusznikach Zdroju.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

- I. Dyrektor Muzeum Papiernictwa w Dusznikach Zdroju wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 grudnia 2007 roku znak WK.60/DS./K-93/07 doręczonego w dniu 20 grudnia 2007 r. Wnoszący sformułował zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w zakresie wniosku pkt. 15 i pkt. 16 i zarzucił mu naruszenie prawa przez błędną wykładnię przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz.U. Nr 45, poz. 446 ze zm.) oraz niewłaściwe zastosowanie art. 77² Kodeksu pracy.

W uzasadnieniu do rzeczonych zarzutów, Dyrektor Muzeum, stwierdził, iż w punkcie 15 wniosków pokontrolnych jednostka kontrolowana została zobowiązana do dostosowania „Tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego” dla pracowników Muzeum w sposób określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 45, poz. 446 ze zm.), poprzez wskazanie przedziału kwotowego w danej kategorii zaszeregowania oraz dostosowania stawek wynagrodzenia zasadniczego w granicach kwot określonych w załączniku do ww. rozporządzenia. Z treści tak sformułowanego wniosku wynika, iż Izba uznała przepisy rozporządzenia jako aktualnie obowiązujące, mające zastosowanie w całości w instytucjach kultury prowadzących działalność w zakresie upowszechniania kultury, w tym także w muzeach. Zdaniem Dyrektora Muzeum, stanowisko takie nie może być uznane za zasadne. Wydane na podstawie art. 31 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. z 2001 r. Dz.U. Nr 13, poz. 123 ze zm.) rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących gospodarkę finansową na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych, zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 49, poz. 574), wprowadzającym zasady wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. Powyższa zmiana była konsekwencją wprowadzenia ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136), na mocy której od dnia 1 stycznia 2000 r. uległy zmianie zasady gospodarki finansowej

wszystkich instytucji upowszechniania kultury, oparte od tego czasu wyłącznie na zasadach określonych w art. 27-29 ustawy, z wyłączeniem zastosowania wobec instytucji kultury przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W konsekwencji powyższych zmian, w ustawie budżetowej nie są wyodrębniane środki finansowe na podwyżki wynagrodzeń dla instytucji kultury w dziale kultura i sztuka, ponieważ instytucje przestały należeć do państwowej sfery budżetowej. Z tego też względu nie są aktualizowane stawki wynagrodzeń zasadniczych określonych w rozporządzeniu między innymi pod względem ich dostosowania do wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonego w trybie ustawowym. I jak dalej wywodzi, zgodnie z przepisami kodeksu pracy instytucje kultury uzyskały prawo samodzielnego określania stawek a także własnych zakładowych systemów wynagradzania w formie zakładowych układów zbiorowych pracy czy regulaminów wynagradzania. Na powyższą ocenę prawną poprawności jego wyводу Skarżący załączył dowód w postaci odpisu pisma MKiDzN z dnia 10.03.2000 r. L.dz. BB-IV-10-12/76/2000.

W dalszej części swoich zastrzeżeń Dyrektor Muzeum wywodzi, iż wynikający z art. 77² Kp obowiązek tworzenia regulaminu wynagradzania w zakładach pracy zatrudniających co najmniej 20 pracowników dotyczy wszystkich pracodawców niezależnie od przynależności sektorowej (a więc także w sferze budżetowej). Regulamin wynagradzania pracowników Muzeum Papiernictwa w Dusznikach Zdroju, stanowi źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kp. Obligatoryjnym składnikiem regulaminu wynagradzania jest stworzenie możliwości określania w umowach o pracę wynagrodzenia zasadniczego. Służą temu stawki miesięczne (godzinowe) wynagrodzenia przyznawane pracownikom stosownie do określonej dla danego stanowiska pracy kategorii zaszeregowania. Obowiązujące przepisy nie określają sposobu ustalania stawek wynagrodzenia wobec czego w regulaminie wynagradzania mogą one być ustalone przez wskazanie przedziału kwotowego w danej kategorii zaszeregowania, lub kwotą minimalną, co zapewnia większą elastyczność w ich stosowaniu. Na zakończenie Dyrektor Muzeum podkreśla, iż z przytoczonych powyżej względów, do pracowników Muzeum nie ma zastosowania „Tabela stawek wynagrodzenia zasadniczego” stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia.

- II. W wyniku złożonego zastrzeżenia, Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wyznaczył członków Kolegium do podjęcia czynności związanych z oceną materiałów związanych z kontrolą w rzeczonej jednostce organizacyjnej w przedmiocie przedstawionych zarzutów. Wniesione zarzuty dotyczą kwestii szczegółowo opisanych na stronie 4 wystąpienia pokontrolnego.
- III. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej dokonując oceny wniesionego zastrzeżenia przez Dyrektora Muzeum Papiernictwa w Dusznikach Zdroju i przedstawionych na ich poparcie argumentów, jak również materiału dowodowego związanego z ustaleniem stanu faktycznego, a w dalszej części sformułowaniem wniosku nr 15 oraz nr 16 wystąpienia pokontrolnego stwierdza, iż zasługują one na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. tj. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.) instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. W ramach tych uprawnień instytucja kultury może zbywać środki trwałe. Przy zbywaniu środków trwałych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Ponadto podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, o której mowa w art. 28 ust. 3 ustawy. Również z art. 28 ust. 1 i ust. 3 ustawy wynika, iż instytucja kultury pokrywa koszty

bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, a wysokość rocznej dotacji na działalność instytucji kultury ustala organizator.

Istotna zmiana ustrojowa w zakresie gospodarki finansowej instytucji kultury, nastąpiła w wyniku zmian legislacyjnych dokonanych ustawą z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136 ze zm.), którą w art. 29 pkt. 2 dokonano następującej zmiany w ustawie z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 110, poz. 721 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 1999 r. Nr 101, poz. 1178):

“2) w art. 32:

- a) w ust. 1 wyrazy "prowadzą gospodarke finansową na zasadach określonych dla zakładów budżetowych" zastępuje się wyrazami "prowadzą w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury",
- b) skreśla się ust. 4 i 5.”

Jak wynika z powyższego przepisu ustawodawca odszedł od formy zakładu budżetowego na rzecz samodzielności instytucji kultury. Powyższe potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2001 r. sygn. akt I SA 2197/01 opublikowany w zbiorze informacji prawnej LEX nr 81756; w którym Sąd wywodzi: “Jeśli z art. 9 ust. 1 ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika powinność organizowania działalności kulturalnej przez tworzenie samorządowych instytucji kultury, a te w myśl art. 27 ust. 1 tej ustawy samodzielnie gospodarują przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarke w ramach posiadanych środków, zgodnie zaś z art. 28 pokrywają koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów - to powyższe uregulowania prawne stanowią *lex specialis*, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym, a także przepisy, do których odesłano w art. 17 ustawy o finansach publicznych”.

W związku z powyższym można podzielić pogląd zaprezentowany w informacji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie zmian w ustawie z dn. 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w którym czytamy, iż zmiana zasad gospodarki finansowej powoduje, że nie będą wprowadzane dalsze zmiany w ponadzakładowym układzie zbiorowym pracy dla pracowników państwowych instytucji kultury z dnia 29.04.1997 r. z przyczyn formalnych. Nie będą podwyższane stawki wynagrodzeń zasadniczych w rozporządzeniu Ministra KiS z dnia 23.04.1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników instytucji kultury w dziale kultura i sztuka ponieważ instytucje kultury nie należą już do państwowej sfery budżetowej. Zgodnie z przepisami kodeksu pracy instytucje uzyskały prawo samodzielnego określania stawek a także własnych zakładowych systemów wynagradzania (regulamin wynagradzania, zakładowy układ zbiorowy pracy).

Zgodnie z art. 78 § 2 k.p. regulamin wynagradzania musi umożliwiać określenie wynagrodzenia za pracę, a zatem winien przewidywać wysokość oraz zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, a także innych (dodatkowych) składników wynagrodzenia, jeżeli zostały one przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy. Regulaminy wynagradzania mogą zawierać taryfikatory kwalifikacyjne pracowników oraz robót, składniki wynagradzania, formy wynagradzania oraz zasady wypłacania wynagrodzeń, a także ich wysokość. Regulamin wynagradzania w każdym przypadku musi umożliwiać ustalenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Pracodawca może ponadto ustalić inne dodatkowe (fakultatywne) świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. W regulaminach wynagradzania ustalone są zwykle składniki wynagrodzenia, takie jak: wynagrodzenie zasadnicze, wynikające z przyznanej kategorii zaszerogowania, dodatkowe wynagrodzenie za pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia, uciążliwych lub szczególnie niebezpiecznych, a także

inne dodatkowe składniki wynagrodzenia, np. dodatki stażowe, dodatki funkcyjne, nagrody jubileuszowe - chyba że nagrody te przysługują pracownikowi na podstawie przepisów szczególnych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż na podstawie art. 239 § 3 Kp, regulaminu nie ustala się dla: członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego, sędziów i prokuratorów.

Pracownicy instytucji kultury nie mieszczą się zatem w kategorii wyłączającej stosowanie przepisów dotyczących wydawania regulaminu wynagradzania.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski