



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

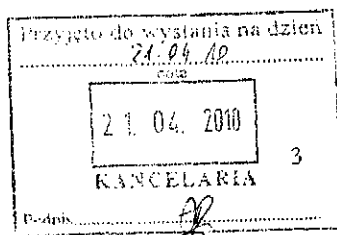
Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2010 r.

BP.WO-073-4/10
W/ 311 /10



Pan
Andrzej Otrębski
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

W związku z doręczeniem w dniu 15 kwietnia 2010 r. wystąpienia pokontrolnego po przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, zn. KGP-4100-11-01/2010, P/09/058 – dalej jako „Wystąpienie”:

na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.) składam zastrzeżenie co do przedstawionej w punkcie 2.2 Wystąpienia oceny przez Najwyższą Izbę Kontroli legalności wypłacenia w listopadzie 2009 r. nagród uznaniowych dla Wiceprezesów Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Uzasadnienie

I. Jak wskazano w Wystąpieniu, na mocy art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o

kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 33, poz. 254) w roku 2009 do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie stosowało się art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.).

Podkreślenia jednak wymaga, iż wskazany przepis wyłączył stosowanie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 26 września 1982 r., natomiast nie wyłączył stosowania wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 45, poz. 290, z późn. zm.).

Jak wiadomo, przy interpretacji przepisów prawa pierwszeństwo ma wykładnia literalna. Treść art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. nie może zaś budzić żadnych wątpliwości – zgodnie z tym przepisem, „w 2009 r. do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie stosuje się przepisu art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.)”. **Nie ma natomiast żadnego przepisu, z którego wynikałoby, że w 2009 r. do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie stosowało się przepisów rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.**

Kwestia ta ma o tyle istotne znaczenie, że w art. 24 ust. 2 mowa jest jedynie o funduszu nagród „w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostających w dyspozycji kierownika urzędu” po wejściu w życie ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe a także ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, zgodnie z art. 3 tejże ustawy w Prokuraturii Generalnej został zlikwidowany obligatoryjny, stały fundusz nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W związku z tym art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2010 r. został w Prokuraturii Generalnej zrealizowany w całości.

Natomiast wskazany art. 24 ust. 2 nie przewiduje w żaden sposób ani możliwości zwiększenia funduszu nagród, ani nawet nie zawiera delegacji do wydania rozporządzenia określającego zasady podwyższania tego funduszu. Przepis ten nie stanowił zatem podstawy prawnej przyznania w listopadzie 2009 r. nagród uznaniowych Wiceprezesom Prokuraturii Generalnej.

II. Podstawę prawną przyznania w listopadzie 2009 r. nagród wiceprezesom Prokuraturii Generalnej stanowił § 9 ust. 2 ówcześnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby

cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 45, poz. 290, z późn. zm.). Przepis ten daje możliwość fakultatywnego przesunięcia środków na nagrody, dokonywanego przez kierownika jednostki „w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia” – a zatem w zmiennej wysokości. **Chodzi tu zatem o inne środki, niż fundusz nagród w wysokości 3%, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.**

Nie może zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż przedmiot regulacji § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 marca 2007 r. jest odmienny od przedmiotu regulacji art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. O ile bowiem art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. dotyczą **obligatoryjnego** funduszu wynagrodzeń **w stałej wysokości** (3 proc. planowanych wynagrodzeń osobowych) utworzonego przez **Radę Ministrów**, to § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 marca 2007 r. daje możliwość **fakultatywnego** przesunięcia środków na nagrody, dokonywanego **przez kierownika jednostki** „w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia” – a zatem **w zmiennej wysokości.**

Może to – rzecz jasna – budzić poważne wątpliwości, czy regulacja § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 marca 2007 r. nie wykracza poza delegację zawartą w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Te kwestię można jednak rozważać wyłącznie w kategoriach de lege ferenda.

De lege lata obowiązuje zarówno art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak i § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 6 marca 2007 r. Jest przy tym oczywiste, że zakres regulacji obydwu przepisów jest rozbieżny. **Jak zaś wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r. (II PK 219/05, publ. OSNP 2007/7-8/96), jeżeli ustawa ma charakter restrykcyjny i ingeruje ograniczająco w prawa stron stosunków pracy, to „wykluczona jest interpretacja rozszerzająca jej zakres”.**

Podkreślenia jednak wymaga, że aktualna wysokość wynagrodzeń prezesa oraz wiceprezesów Prokuratury Generalnej jest zdecydowanie niższa, niż wynikałoby to z maksymalnej wysokości mnożników mających zastosowanie przy określaniu wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatków funkcyjnych dla tych stanowisk – zgodnie z § 2 pkt 1a rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 10, poz. 91, z późn. zm.). Nawet zatem w sytuacji, w której powołany art. 2 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. wyłączał waloryzację kwoty bazowej, w roku 2009 r. istniała możliwość podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatków funkcyjnych prezesa i wiceprezesów Prokuratury Generalnej – w ramach „widełek” określonych w § 2 pkt 1a rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 stycznia 2002 r.

Zgodnie z ustawą budżetową – znowelizowaną poprzez m.in. obniżenie w planie wydatków części 74 budżetu wysokości kwot na wynagrodzenia dla zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – po dokonaniu wypłat wynagrodzeń dla prezesa i wiceprezesów Prokuraturii Generalnej pozostawały w 2009 r. niewykorzystane środki na wynagrodzenia osobowe dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zgodnie z regulacją § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. kierownik jednostki miał podstawę prawną do przesunięcia tych środków na fakultatywny fundusz nagród.

III. Reasumując:

- po pierwsze, po wejściu w życie ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. w Prokuraturii Generalnej został zlikwidowany obligatoryjny, stały fundusz nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych;
- po drugie, podstawą prawną do przesunięcia środków na nagrody dla wiceprezesów stanowił § 9 ust. 2 ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r.;
- po trzecie, art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. przewidywał, że w roku 2009 r. do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie stosuje się jedynie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w którym mowa jest jedynie o **obligatoryjnym** funduszu nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych;
- po czwarte, ani art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009, ani żaden inny przepis nie przewidywał, by do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie miały w 2009 r. zastosowania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a w szczególności § 9 ust. 2 tego rozporządzenia;
- po piąte, przedmiot regulacji § 9 ust. 2 ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. był całkowicie rozbieżny od przedmiotu regulacji art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych – odrębną i niemającą żadnego znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje kwestia ewentualnego przekroczenia zakresu delegacji art. 24 ust. 2.

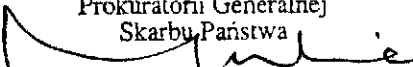
Jak wskazał Sąd Najwyższy z uzasadnieniu wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r. (II PK 219/06, OSNP 2007/7-8/96), w przypadku „ustaw restrykcyjnych, ingerujących ograniczająco w prawa stron stosunków pracy” wyłączona jest interpretacja rozszerzająca ich zakres.

Ustawa z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw – a w szczególności jej art. 3 – ma bez wątpienia

charakter restrykcyjny i ingeruje ograniczająco w prawa strony stosunków pracy. Wykluczona jest zatem jej wykładnia rozszerzająca.

Nie można zatem – wbrew literalnej treści art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. – dokonywać wykładni, zgodnie z którą w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyłączone były nie tylko przepisy o obligatoryjnym funduszu nagród, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ale też o fakultatywnym funduszu nagród, który był w ówczesnym stanie prawnym uregulowany jedynie w § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów dnia 6 marca 2007 r. Jak zaś zostało wskazane powyżej, powołany w Wystąpieniu art. 3 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. nie wyłączał stosowania ówczesnie obowiązującego § 9 ust. 2. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r.

Z powyższych względów zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie niniejszego zastrzeżenia.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

dr Marcin Dziurda