

AK-II.1711.34.2023/24

Toruń, 15 stycznia 2024 r.

Pani

**Dagmara Reszkowska**  
Dyrektor  
Wojewódzkiej i Miejskiej  
Biblioteki Publicznej

w Bydgoszczy

### **Wystąpienie pokontrolne**

Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Marszałkowskiego przeprowadził planową kontrolę w Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej im. W. Bełzy w Bydgoszczy w zakresie wskazanym w upoważnieniu z dnia 26 października 2023 r. nr AK-II.1711.34.2023, temat: Regulamin wynagradzania w kontekście racjonalności wydatkowania środków publicznych na podwyższone świadczenia pracownicze.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole doręczonym i podpisanym przez obie strony w dniu 20 grudnia 2023 r.

W oparciu o zgromadzoną w trakcie kontroli dokumentację stwierdzono nieprawidłowości będące wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, za co odpowiedzialność ponosi dyrektor Instytucji.

W wyniku analizy przedłożonej dokumentacji oraz po uwzględnieniu wyjaśnień dyrektora Biblioteki złożonych w dniu 21.12.2023 r. stwierdzono, iż: zasady wynagradzania pracowników ustanowione w Regulaminie wewnętrznym wykazują niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa, zwłaszcza w kontekście zagrożeń dla prawidłowej i racjonalnej gospodarki finansowej instytucji. Omówienie przedstawia tabela poniżej

**Ocena zasad wynagradzania pracowników ustanowionych w *Regulaminie* wewnętrznym wg kryterium zgodności z prawem w kontekście zagrożeń dla prawidłowej gospodarki finansowej instytucji.**

<b>Kryterium oceny zgodności zapisu</b>	<b>Regulamin wynagradzania</b>
<p><b>Zakres oceny –</b> Prawo do dodatku za wieloletnią pracę.</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> Art. 31 ust. 1-3 ustawy o o.p.d.k. ; § 2 r.w.p.</p>	<p>W § 5 określono wysokość dodatku od 5% (5 lat pracy) jak również to, że dodatek ten wzrasta o 1% za każdy następny rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.</p> <p><u>Zapis ten pozostaje w zgodzie z obowiązującymi przepisami.</u></p> <p>Jednakże w punkcie 11 pozostawiono zapis cyt., „pracownikom, którzy na dzień 31.12.2022 r. legitymują się 30 letnim lub większym stażem pracy zachowuje się 30% dodatek stażowy, powielając zasady określone w <i>Regulaminie</i> wynagradzania z dnia 11 maja 2017 r.”</p>
	<p>Utrzymanie w mocy przyznanego pracownikom wcześniej uprawnienia do dodatku wyższego niż 20% należy rozpatrzyć zarówno w aspekcie prawnym jak i finansowym. Rozsądnym byłoby zachować przywilej zwiększonego świadczenia dla osób, którzy nabyli go przed wejściem w życie rozporządzenia tj. 2015 r., a nie przed 31.12.2023 r.</p> <p>Wydatkowanie środków publicznych podlega szczególnym regułom, w szczególności wyrażonym w art. 44 ust.2 ustawy o finansach publicznych.</p> <p>Biorąc pod uwagę linię orzecznictwa w zakresie stanowienia przez pracodawcę zasad wynagradzania można wywieść, że utrzymanie w mocy przyznanego pracownikom wcześniej uprawnienia jest dopuszczalne. <u>Jednakże każdy przypadek wskazujący na korzystniejsze zasady wynagradzania odbiegający od przepisów prawa, powinien być poddany analizie nie tylko w aspekcie prawnym, ale także w aspekcie efektywności zarządzania środkami publicznymi.</u></p> <p>Dlatego określając politykę płac należy mieć na uwadze, że Biblioteka jest jednostką sektora finansów publicznych, a zasady gospodarowania środkami publicznymi podlegają innym rygorom niż w sektorze prywatnym.</p> <p><u>Należy czynić starania w kierunku zmiany Regulaminu.</u></p> <p><b>Powyższe nie wypełnia postanowień art. 31 ust. 2 u.o.p.d.k., stwarza możliwości naruszenia obowiązujących przepisów prawa.</b></p>

<p><b>Zakres oceny –</b> Składniki wynagrodzenia pracownika instytucji kultury.</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> Art. 31 ust. 1, ustawy o o.p.d.k. ;</p>	<p>W § 3 pkt 1-4 <i>Regulaminu wynagradzania</i> obowiązującego na mocy Zarządzenia dyrektora Biblioteki nr 21/22 zapisano, iż wynagrodzenie pracownika składa się z wynagrodzenia zasadniczego i innych składników za pracę... nie określając jakich.</p> <p><u>Ustawa wprost wprowadza składniki wynagrodzenia pracowników instytucji kultury art. 31 pkt 1.</u> <u>Należy również wprowadzić regulamin wynagrodzenia głównego księgowego.</u></p> <p><b>Zapis ten należy wprowadzić do Regulaminu.</b></p>
<p><b>Zakres oceny –</b> Warunki ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego i jego wypłacania .</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> Art. 31 ust. 1 ustawy o o.p.d.k. ; § 6 r.w.p.</p>	<p>Z zapisów § 6 pkt 1 <i>Regulaminu wynagradzania</i> wynika, że pracownik wykonujący funkcje kierownicze /wymienione w zał. nr 2/ otrzymuje dodatek funkcyjny. Dokładna wysokość dodatku określa pracodawca w umowie zawartej z pracownikiem /stały element wynagrodzenia/, co jest zgodne z art. 31 ust.1 u.o.p.d.k. i określono górną granicę dodatku tj. <b>50%</b> wynagrodzenia zasadniczego.</p> <p>Dodatek funkcyjny wpisany w umowie o pracę jest stałym elementem wynagrodzenia i jest w umowie z pracownikiem składnikiem obligatoryjnym jaki pracodawca ma obowiązek wypłacić /zrezygnować z zapisu „w ramach posiadanych środków”/</p> <p>Powyższy zapis może stanowić czynnik ryzyka wykroczenia przeciwko prawom pracownika wynikającym z art. 282 § 1 pkt 1 Kp. Mianowicie w sytuacji przyznania dodatku funkcyjnego w umowie z pracownikiem jako składnika obligatoryjnego, pracodawca ma obowiązek wypłacić pracownikowi wszystkie należne mu, /stałe/ składniki wynagrodzenia za pracę.</p> <p>Zmiana wysokości dodatku wiąże się ze zmianą umowy i wypowiedzenia pracownikowi dotychczasowych warunków płacy, zgodnie z art. 42 § 1 Kp.</p> <p><b>Powyższe wypełnia art. 31 ust 1 u.o.p.d.k. oraz § 6 r.w.p. jednakże w celu uniknięcia ryzyka wykroczenia przeciwko prawom pracownika wynikającym z art. 282 § 1 pkt 1 Kp, zapisy Regulaminu wynagradzania wymagają ponownej analizy i wprowadzenia stosownych zmian.</b></p>
<p><b>Zakres oceny –</b> Warunki ustalenia wysokości <i>dodatku specjalnego</i> i jego wypłacania .</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> Art. 31 ust. 4 ustawy o</p>	<p>W § 7 pkt 1 <i>Regulaminu wynagradzania</i> obowiązującego na mocy Zarządzenia dyrektora Biblioteki nr 21/22 wprowadzono zapis, iż w przypadku powierzenia dodatkowych zadań pracownik może otrzymać dodatek specjalny. Wysokość dodatku ustala pracodawca, uwzględniając zakres i stopień trudności powierzonych zadań lub obowiązków, ale nie podano katalogu tych zadań.</p> <p>Zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy, pracownik za wykonanie</p>



<p>o.p.d.k. ; oraz § 7 pkt 3 r.w.p.</p>	<p>dodatkowych czynności albo za pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze może otrzymać dodatek specjalny. (§ 7.1 rozporządzenia).</p> <p>Określono, że dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia oraz, że nie może on łącznie przekroczyć <b>40%</b> wynagrodzenia zasadniczego pracownika.</p> <p>Należy również zaznaczyć, iż suma dodatków specjalnych nie może przekraczać wymaganego prawem limitu.</p> <p><b>Powyższe wypełnia art. 31 ust 4 u.o.p.d.k. ale wymaga uzupełnienia w uregulowaniach wewnętrznych.</b></p>
<p><b>Zakres oceny –</b> Prawo do <b>nagrody</b>.</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> Art. 31 ust. 5 ustawy o o.p.d.k.</p>	<p>W §10 pkt 1-2 <i>Regulaminu wynagradzania</i> wskazano, że w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia może być tworzony fundusz <u>premi i nagród</u>. Zasady przyznawania i wypłacania powyższych świadczeń ustala odrębny <u>regulamin</u>, który zostaje ustalony każdorazowo w momencie podjęcia decyzji o wypłacie takiego świadczenia przez dyrektora.</p> <p>W 2022 r. taki <i>Regulamin</i> został opracowany na potrzeby wypłaty <b>Nagrody Rocznej</b> - Zarządzenie 24/2022 z dnia 14.12.2022 r. Nie określono jednak katalogu zadań/osiągnięć, ani sposobu ich powierzenia.</p> <p><i>Regulamin obowiązujący w 2022 r. nie przewidywał /brak takiego §/ wypłaty nagrody rocznej/</i>. Określenie „roczna” sugeruje powtarzalność (<b>czyli co roku wypłacana</b>).</p> <p>Nagroda jest świadczeniem fakultatywnym i w przeciwieństwie do świadczeń obligacyjnych wymaga ustalenia odrębnych zasad jej przyznawania.</p> <p>Katalog osiągnięć i zasady przyznawania, winien określać <i>Regulamin nagród</i>. Dla przejrzystości zapisów wskazany jest wpis do akt osobowych nagradzanych pracowników.</p> <p>Nie ustalono też maksymalnej wysokości nagrody tj. (%) w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego.</p> <p><b>Analiza zapisów regulacji wewnętrznych wymaga stosownych zamian i uzupełnień dostosowując do zgodności z przepisami obowiązującej ustawy.</b></p>
<p><b>Zakres oceny –</b> <b>Premia</b> /premia uznaniowa/</p> <p><b>Kryterium oceny:</b> <u>Brak zapisu w ustawie</u> o o.p.d.k.</p>	<p><u>Ustawa wprost wprowadza składniki wynagrodzenia pracowników instytucji kultury art. 31 pkt 1-5.</u></p> <p>W § 10 pkt 1-2 nowego obowiązującego od 2023 r. <i>Regulaminu</i> wynagradzania wskazano, że w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia dyrektor może tworzyć fundusz premiiowy i ustalać Regulamin wypłat w momencie podjęcia decyzji.</p> <p><b>§ 10 nie jest zgodny z zapisami ustawy</b>, gdyż <u>ustawa wprost wprowadza składniki wynagrodzenia pracowników instytucji kultury art. 31 pkt 1. /ustawa nie przewiduje wypłaty premii/</u>.</p>

	<p><b>Obowiązujące przepisy prawa nie uwzględniają wypłaty premii, tj. § 10 nie jest zgodny z zapisami ustawy. Dostosować uregulowania wewnętrzne do obowiązujących ustaw i przepisów wykonawczych.</b></p>
<p>Inne ustalenia nie wchodzące w zakres szczegółowej analizy</p>	<p>W § 1 pkt 1 „<i>Regulamin</i> obowiązuje wszystkich pracowników bez względu na rodzaj umowy o pracę i zajmowane stanowisko”, jednakże dodać należy „z wyłączeniem osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi wg ustawy z dnia 3 marca 2000 r.” /Dz.U. 2019 r. poz. 2136/.</p> <p>Do ustalania wynagrodzeń osób zatrudnionych na stanowiskach <b>zastępcy dyrektora i głównego księgowego</b> samorządowych instytucji kultury, zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (ze zm.). Zgodnie z art. 77<sup>2</sup> § 5, w zw. z art. 241<sup>26</sup> § 2 Kp.</p> <p>Zastępca dyrektora oraz główny księgowy są osobami zarządzającymi zakładem pracy w imieniu pracodawcy zgodnie z art. 128 § 2 pkt 2 Kp. Oznacza to, że ustalone wynagrodzenie, tych osób powinno uwzględniać regulacje ustawy z dnia 3 marca 2000 r. gdyż zgodnie z art. 2 pkt 2 i 4 w/w ustawy, sprawy płacowe dla zastępców dyrektorów i głównych księgowych instytucji kultury jako samorządowych osób prawnych, niebędących spółką prawa handlowego zostały uregulowane w przepisach tej ustawy.</p> <p>Stanowi to naruszenie w art. 77<sup>2</sup> § 5, w zw. z art. 241<sup>26</sup> § 2 Kp, zgodnie z którymi postanowienia <i>Regulaminu</i> wynagradzania pracowników nie mogą określać warunków wynagradzania osób zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy w rozumieniu art. 128 § 2 pkt 2 tej ustawy.</p> <p><b>Zastosować się do obowiązujących przepisów i dokonać stosownej zmiany w celu doprowadzenia do stanu poprawnego.</b></p>

Analizując *Regulamin* wynagrodzenia pracowników w Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej w Bydgoszczy ustalono, iż na gruncie regulacji wewnętrznych są stanowione korzystniejsze zasady wynagradzania od zasad ustanowionych w przepisach prawa, co w kontekście oceny racjonalności gospodarki finansowej nie jest prawidłowe, mając na uwadze, że Instytucja ta należy do sektora finansów publicznych. Albowiem zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, instytucja kultury jako jednostka sektora finansów publicznych ma obowiązek dokonywania wydatków


zgodnie z przepisami dot. poszczególnych rodzajów wydatków jak również w aspekcie efektywności zarządzania środkami publicznymi.

Każdy przypadek odbiegający od przepisów prawa, powinien być poddany analizie nie tylko w aspekcie prawnym, ale także w aspekcie efektywności zarządzania środkami publicznymi. Wykładnia systemowa przepisów ustawy o o.p.d.k. dotycząca regulacji wynagrodzeń i innych świadczeń związanych z pracą w instytucjach kultury w rozdziale 3 tej ustawy zatytułowanym „zasady gospodarki finansowej instytucji kultury” art. 27 ust.1 mówi - „instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków , kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

**Podając powyższe do wiadomości dyrektora Instytucji, wnoszę o niezwłoczne dokonanie przeglądu *Regulaminu wynagradzania* w aspekcie usunięcia niespójności zapisów wewnętrznych, uzupełnienia i uaktualnienia postanowień powołanych w *Regulaminach Instytucji* z obowiązującymi przepisami prawa oraz podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości .**

O podjętych działaniach proszę powiadomić departament nadzorujący tj. Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz tutaj Departament Audytu i Kontroli.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (załącznik do Uchwały Nr 20/788/21 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 maja 2021 r.).

  
MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA  
Piotr Calbecki