

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: <i>Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)</i>		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofs 10, 90-431 Łódź		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego	☐ 2. związek międzygminny	☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów	☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne w tym samorządowe osoby prawne	☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)
Nazwa pełna Gmina Miasto Tomaszów Mazowiecki		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat	Gmina	Miejscowość
Tomaszowski	Tomaszów Mazowiecki	Tomaszów Mazowiecki
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
POW	10/16	-
Kod pocztowy	Poczta	
97-200	Tomaszów Mazowiecki	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).		
Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a)		
C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)		
W trakcie prowadzenia postępowania zmierzającego do spełnienia przez jednostkę budżetową warunków wykonywania działalności leczniczej określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2021 r., poz. 711 ze zm.) i uzyskania wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą, powstała kwestia prawidłowego zaszeregowania pracowników i przypisania im właściwych zaszeregowaniu, uposażeń. Art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej wskazuje, że podmiot, o którym mowa w art. 83, prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Pytanie jakie powstało sprowadza się do konieczności wyjaśnienia kwestii stojących w bezpośredniej relacji z prawidłową gospodarką wskazanego podmiotu. Pierwszą sprawą jest wzajemna relacja między przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów		

leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 4 ze zm.), a przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ze zm.).

Wątpliwości interpretacyjne, które przekładają się na prawidłową politykę w zakresie wydatkowania środków publicznych, dotyczą niekompatybilności powyższych aktów, oraz treści przepisów interpretacyjnych i zakreślających krąg podmiotów, do których stosuje się poszczególne przepisy.

Art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, **których status prawny określają odrębne przepisy.**

W przedmiotowej sprawie nie ma pewności, czy pracownicy podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki pod nazwą Ośrodek Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych w Tomaszowie Mazowieckim objęci będą regulacją szczególną i czy ta regulacja obejmuje całość ich stosunku pracowniczego.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej przewiduje w art. 6 ust. 2 pkt 2, że jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej. Przyjęcie i przesądzenie, który z aktów i w jakim zakresie winien mieć zastosowanie, prowadzi do różnych wydatków po stronie podmiotu zatrudniającego pracowników. Te z kolei są oceniane przez pryzmat prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

Wynagrodzenie Pracowników

Wynagrodzenie pracownika ustalane na podstawie art. 88 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej obejmuje:

1. Wynagrodzenie pracownika podmiotu, o którym mowa w art. 83 składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy oraz odpowiednio dodatku funkcyjnego, dodatku za stopień lub tytuł naukowy oraz dodatku za wieloletnią pracę, z zastrzeżeniem ust. 3.

2. Dodatek za wieloletnią pracę, o którym mowa w ust. 1, wynosi po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

(...)

8. Przepisów ust. 1-7 nie stosuje się, jeżeli przepisy odrębne stanowią inaczej.

W przedmiotowej sprawie nie ma pewności, czy przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia nie stanowią przepisów odrębnych, które w myśl art. 88 ust. 8 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej wyłączają zastosowanie przepisów art. 88 ust. 1-7 ustawy o działalności leczniczej.

Tymczasem art. 36 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych wskazuje, że:

1. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.

2. Pracownikowi samorządowemu 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.

(...)

4. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny.

5. Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

6. Pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

Art. 37 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przewiduje, że:

1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi;
- 2) minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach;
- 3) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach;
- 4) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- 5) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego;
- 6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3;
- 7) warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę;
- 8) warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania;
- 9) warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania.

(...)

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Zgodnie z ustawą z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1872), pracownikowi samorządowej jednostki budżetowej prowadzącej gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przysługuje 13 pensja, czego nie zapewniają przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej.

Zachodzi zatem pytanie, czy ewentualna wypłata 13 pensji dla pracowników podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki będzie zgodna z ustawą o finansach publicznych?

Co w sytuacji, gdy jednostka budżetowa Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki zostanie wpisana do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą przed końcem roku kalendarzowego, jak w takiej sytuacji zakwalifikować uprawnienia pracowników do 13 pensji wynikającej z przedmiotowej ustawy, jeśli odpowiedź na postawione wcześniej pytanie, byłaby negatywna?

Nagroda Jubileuszowa

W rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisu art. 88 ust. 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tj. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, przewidziano następujące świadczenia związane z nagrodą jubileuszową:

§ 9

1. Za długoletnią pracę pracodawca wypłaca pracownikowi nagrody jubileuszowe w wysokości:

- 1) 75% miesięcznego wynagrodzenia - po 20 latach pracy;
- 2) 100% miesięcznego wynagrodzenia - po 25 latach pracy;
- 3) 150% miesięcznego wynagrodzenia - po 30 latach pracy;
- 4) 200% miesięcznego wynagrodzenia - po 35 latach pracy;
- 5) 300% miesięcznego wynagrodzenia - po 40 latach pracy.**

Tu pojawia się problem, ponieważ przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych kwestię nagrody jubileuszowej regulują w następujący sposób i w niżej opisanym zakresie:

Art. 38 [Nagroda jubileuszowa]

1. (...)

2. Nagroda jubileuszowa przysługuje w wysokości:

1) (...)

5) po 40 latach pracy - 300% wynagrodzenia miesięcznego;

6) po 45 latach pracy - 400% wynagrodzenia miesięcznego.

Także w tej sytuacji pojawia się pytanie na podstawie których przepisów powinny być dokonywane wskazane powyżej wydatki, aby czyniły za dość przepisom ustawy o finansach publicznych ?

Jednorazowa odprawa z powodu przejścia na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy

Art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych wskazuje, że:

3. W związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości:

- 1) po 10 latach pracy - dwumiesięcznego wynagrodzenia;
- 2) po 15 latach pracy - trzymiesięcznego wynagrodzenia;
- 3) po 20 latach pracy - sześciomiesięcznego wynagrodzenia.

Co z kolei w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej przedstawia się następująco:

§ 10

1. Pracownikowi przechodzącemu na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości:

- 1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony krócej niż 15 lat;
- 2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony co najmniej 15 lat;
- 3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony co najmniej 20 lat.

Także w tej sytuacji pojawia się pytanie na podstawie których przepisów powinny być dokonywane wskazane powyżej wydatki, aby czyniły za dość przepisom ustawy o finansach publicznych ?

Dodatki do wynagrodzenia

W tym miejscu wskazać należy, także na inne różnice, które wyłaniają się choćby na tle rożnych dodatków.

Otóż w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej mowa jest o dodatku za stopień lub tytuł naukowy. Tego rodzaju dodatek nie występuje natomiast w przepisach regulujących zasady wynagradzania pracowników samorządowych, tj. w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przewiduje, że

pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej nie przewidują tego rodzaju dodatku dla pracowników.

W odmienny sposób uregulowano także dodatek funkcyjny. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, pracownikowi może zostać przyznany dodatek funkcyjny (fakultatywny składnik wynagrodzenia), przy czym warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 pracodawca powinien określić w regulaminie wynagradzania (por. art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych). Natomiast w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej ustalono wykaz stanowisk, na których przysługuje dodatek funkcyjny i określono górną granicę stawek dodatku funkcyjnego dla tych stanowisk.

W kontekście wyżej przywołanych rozbieżności zachodzi zatem pytanie wypłata których dodatków i w oparciu o które przepisy będzie zgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych?

Wynagrodzenie zasadnicze

Dodatkowym problemem budzącym wątpliwości w zakresie wydatkowania środków publicznych, jest kwestia ustalania wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (utworzonych i prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego).

Praktycznie możemy mówić o trzech aktach prawnych, które w różny sposób regulują kwestie wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wskazać należy na:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych), które określa wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi (wraz z kategoriami zaszeregowania) oraz minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach (por. załącznik nr 3 do rozporządzenia),
- 2) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (wydane na podstawie art. 88 ust. 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej) zawiera natomiast tabelę zaszeregowania pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, z wyłączeniem pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia, a także tabelę miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego określoną w załączniku nr 1 do rozporządzenia (tj. minimalnych i maksymalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego),
- 3) ewentualnie w grę wchodzi ponadto ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. z 2020 r., poz. 830 ze zm.).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że I Tabela z załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych przewiduje 22 kategorie zaszeregowania, natomiast załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra

Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej wskazuje na 20 kategorii zaszeregowania, przy tym minimalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego ustalone w poszczególnych kategoriach zaszeregowania w ramach wyżej wymienionych aktów prawnych różnią się od siebie. I tak minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego np. dla I kategorii zaszeregowania na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych został ustalony na kwotę 1700 zł, podczas gdy na gruncie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej został ustalony na kwotę 2600 zł.

Analizując przepisy wyżej wymienionych rozporządzeń należy ponadto wskazać, że przewidują one odmienne uregulowania dla tożsamyh rodzajowo stanowisk pracy. Przykładowo stanowisko pracy Dyrektora/kierownika jednostki na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zostało zakwalifikowane do XIX kategorii zaszeregowania - dla której to kategorii minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego został ustalony na kwotę 2400 zł (por. załącznik nr 3, tabela II, część F) podczas gdy stanowisko pracy kierownika podmiotu leczniczego na gruncie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej objęte zostało XX kategorią zaszeregowania dla której minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalono na kwotę 2980 zł. Podobne rozbieżności widoczne są także w odniesieniu do innych stanowisk pracy. Jako inne przykłady można tutaj wskazać chociażby na stanowisko pracy: inspektora, inspektora do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, sekretarki, robotnika gospodarczego, sprzątaczkę, kierowcy samochodu osobowego, pielęgniarki - dla których to stanowisk wyżej wymienione akty prawne przewidują odmienne minimalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego.

Dodatkowe wątpliwości pojawiają się w związku z uregulowaniami objętymi ustawą z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Otóż ustawa ta określa sposób ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne oraz pracowników działalności podstawowej, innych niż pracownicy wykonujący zawody medyczne, zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Zgodnie z art. 3 ust. 4 tej ustawy od dnia 2 lipca 2021 r. wynagrodzenie zasadnicze pracownika wykonującego zawód medyczny oraz pracownika działalności podstawowej, innego niż pracownik wykonujący zawód medyczny, nie może być niższe niż najniższe wynagrodzenie zasadnicze ustalone w sposób określony w ust. 1 na dzień 1 lipca 2021 r. (tj. ustalone „jako iloczyn współczynnika pracy określonego w załączniku do ustawy i kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym ustalenie, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski").

Co więcej w dniu 1 stycznia 2022 r. wejdzie w życie nowy przepis tej ustawy (art. 3a dodany przez art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 27 listopada 2020 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 2401) przewidujący obowiązek corocznego dokonania podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego pracownika wykonującego zawód medyczny oraz pracownika działalności podstawowej, innego niż pracownik wykonujący zawód medyczny, którego wynagrodzenie zasadnicze jest niższe od najniższego wynagrodzenia zasadniczego, ustalonego jako iloczyn współczynnika pracy określonego w załączniku do ustawy i kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym ustalenie, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", do

wysokości nie niższej niż najniższe wynagrodzenie zasadnicze.

A zatem nie ma pewności czy w odniesieniu do niektórych grup zawodowych wynagrodzenie zasadnicze nie powinno zostać ustalone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych – co w praktyce wiązałoby się z koniecznością wydatkowania większych środków na ten cel.

Odnosząc się do powyższych uregulowań należy wskazać, że na dzień 2 lipca 2021 r. wysokość wynagrodzenia zasadniczego grup zawodowych określonych w wyżej wymienionej ustawie powinna stanowić co najmniej iloczyn kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku 2020, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" oraz właściwego współczynnika pracy określonego w załączniku do ustawy.

Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2021 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2020 r. wyniosło 5167,47 zł. Przykładowo przy współczynniku pracy ukształtowanym na poziomie 0,73 (por. grupy zawodowe wskazane w lp. 9 i 10 załącznika do ustawy) kwota wynagrodzenia zasadniczego pracownika powinna wynosić co najmniej 3.772,25 zł. Taka minimalna wysokość wynagrodzenia zasadniczego jest właściwa dla pielęgniarki albo położnej innej niż określona w lp. 7 i 8, która nie posiada tytułu specjalisty w dziedzinie pielęgniarstwa lub dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, a także dla fizjoterapeuty albo innego pracownika wykonującego zawód medyczny inny niż określony w lp. 1-9 albo pracownika działalności podstawowej, innego niż pracownik wykonujący zawód medyczny, wymagający średniego wykształcenia. Przykładem stanowiska pracy objętego grupą zawodową określoną w lp. 10 załącznika do ustawy jest m.in. stanowisko: technika fizjoterapii, terapeuty zajęciowego, technika masażysty czy sekretarki medycznej.

W tym miejscu należy ponadto zaznaczyć, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej odmiennie reguluje minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla tożsamyh rodzajowo grup zawodowych. Porównując powyższe uregulowania i odnosząc się do wskazanych powyżej przykładów stanowisk pracy (do których znajduje zastosowanie współczynnik pracy o wartości 0,73) należy wskazać, że zgodnie z przepisami wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. minimalne poziomy wynagrodzeń zasadniczych wynoszą odpowiednio:

- 1) 2800 zł - dla stanowiska pielęgniarki, technika fizjoterapii, terapeuty zajęciowego, technika masażysty,
- 2) 2740 zł - dla stanowiska sekretarki medycznej.

A zatem są to wartości poniżej kwoty 3.772,25 zł stanowiącej najniższe wynagrodzenie zasadnicze dla tych grup zawodowych (według stanu na dzień 1 lipca 2021 r.) zgodnie z przepisami ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Co więcej analizując powyższe uregulowania należy zauważyć, że w niektórych przypadkach kwota najniższego wynagrodzenia zasadniczego, wymagana przepisami przywołanej ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r., będzie przekraczać maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego określony dla danego stanowiska pracy w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej. Powyższą sytuację obrazuje chociażby przytoczony powyżej przykład stanowiska pracy sekretarki medycznej

zakwalifikowanego w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. do VIII kategorii zaszerzegowania dla której maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalono na kwotę 3420 zł.

W kontekście wyżej przywołanych rozbieżności zachodzi zatem pytanie na podstawie których przepisów powinny być dokonywane wydatki w zakresie wynagrodzeń zasadniczych pracowników, aby czyniły za dość przepisom ustawy o finansach publicznych?

Co za tym idzie ustalenie od kiedy i na jakich zasadach jednostka ma wydatkować środki aby było to zgodne z przepisami o finansach publicznych, ma kluczowe znaczenie i wymaga interpretacji Regionalnej Izby Obrachunkowej i nie jest rozstrzygnięciem indywidualnym.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej
Pytania zostały postawione powyżej wraz z problemami a zbiorczo przedstawiają się następująco:

1. Czy pracownicy podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki pod nazwą Ośrodek Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych w Tomaszowie Mazowieckim objęci będą regulacją szczególną i czy ta regulacja obejmuje całość ich stosunku pracowniczego?
2. Czy przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008r.o pracownikach samorządowych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia nie stanowią przepisów odrębnych, które w myśl art. 88 ust. 8 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r.o działalności leczniczej wyłączają zastosowanie przepisów art. 88 ust. 1-7 ustawy o działalności leczniczej?
3. Czy ewentualna wypłata 13 pensji dla pracowników podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki będzie zgodna z ustawą o finansach publicznych?
4. Co w sytuacji, gdy jednostka budżetowa Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki zostanie wpisana do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą przed końcem roku kalendarzowego, jak w takiej sytuacji zakwalifikować uprawnienia pracowników do 13 pensji wynikającej z przedmiotowej ustawy, jeśli odpowiedź na postawione wcześniej pytanie, byłaby negatywna ?
5. Na podstawie których przepisów powinny być dokonywane wskazane powyżej wydatki, aby czyniły za dość przepisom ustawy o finansach publicznych ?
6. W kontekście wyżej przywołanych rozbieżności zachodzi pytanie wypłata których dodatków i w oparciu, o które przepisy będzie zgodna z przepisami ustawy o finansach publicznych?
7. Czy w odniesieniu do niektórych grup zawodowych wynagrodzenie zasadnicze nie powinno zostać ustalone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych – co w praktyce wiązałoby się z koniecznością wydatkowania większych środków na ten cel?
8. Ustalenie od kiedy i na jakich zasadach jednostka ma wydatkować środki aby było to zgodne z przepisami o finansach publicznych, ma kluczowe znaczenie i wymaga interpretacji Regionalnej Izby Obrachunkowej.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

W realiach przedstawionej sprawy powstała kwestia prawidłowego zaszeregowania pracowników i przypisania im właściwych zaszeregowaniu, uposażeń.

Te z kolei rodzą określone konsekwencje w sferze finansów tworzonego podmiotu.

Artykuł 44 ust. 3 FinPubU nakazuje dokonywanie wydatków w sposób celowy, oszczędny jednakże zestawiając cel jaki ma realizować podmiot, na rzecz lokalnej społeczności przyjąć należy stosowanie przepisów najkorzystniejszych dla potencjalnych realizatorów celu jednostki, nie wykluczając kumulacji świadczeń z obu ustaw.

Data wypełnienia wniosku

02.09.2021

Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej

Jędrzej
Gimminski

Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej

Prezydenta Miasta
[Podpis]

Breń. mag. Jan. ps.
Ad. B. Pa



Łódź, 14 września 2021 r.

WA 4120 – 25/2021-w

Pani

Izabela Śliwińska

Z-ca Prezydenta Miasta

Tomaszowa Mazowieckiego

Urząd Miasta Tomaszów Mazowiecki

ul. POW 10/16

97-200 Tomaszów Mazowiecki

W odpowiedzi na pismo zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w przedmiocie przepisów prawnych regulujących warunki wynagradzania pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych działających w formie jednostek budżetowych, utworzonych przez samorządy terytorialne, to jest wskazanie, czy ustalając wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, należy stosować przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2021 r., poz. 711) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz. U. z 2020 r., poz.4), czy przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.) – uprzejmie informuję:

Podstawą prawną funkcjonowania wszystkich podmiotów leczniczych jest ustawa o działalności leczniczej. Działalność lecznicza może być prowadzona przez podmioty lecznicze działające w formach prawnych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, w tym m.in. w formie jednostki budżetowej. Podmioty lecznicze działające w formie jednostki budżetowej, zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 3 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy, mogą zakładać i prowadzić jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę może, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735 oraz z 2021 r. poz. 159 i 255).

Szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia, przekształcenia oraz likwidacji państwowych i samorządowych podmiotów leczniczych działających w formie jednostek budżetowych określają przepisy art.83-87 ustawy. Natomiast w art. 88 ustawy ustawodawca określił zasady ustalania wynagradzania pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych działających w formie jednostek budżetowych.

Zasady wynagradzania obejmują pracowników zatrudnionych w państwowych i samorządowych podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej, o czym wyraźnie stanowi ust. 1 art. 88 ustawy wskazując, że wynagrodzenie obejmuje pracowników zatrudnionych w podmiotach

wymienionych w art. 83 ustawy, tj. podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej oraz jednostki wojskowej utworzonych w drodze zarządzenia ministra, zarządzenia centralnego organu administracji rządowej, zarządzenia wojewody, uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy oraz odpowiednio dodatku funkcyjnego, dodatku za stopień lub tytuł naukowy oraz dodatku za wieloletnią pracę, jak również z dodatku za pracę wykonywaną w szczególnych sytuacjach, określonych w ust. 3-4 art. 88 ustawy. Ustalona miesięczna stawka wynagrodzenia zasadniczego przysługuje pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze (art. 88 ust. 5). Pracownikowi zatrudnionemu w niepełnym wymiarze czasu pracy wszystkie składniki wynagrodzenia przysługują w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę (art. 88 ust. 6). Przy ustalaniu stawki dodatku funkcyjnego pracodawca powinien kierować się w szczególności specyfiką i charakterem wykonywanych zadań oraz wielkością komórki organizacyjnej, w której pracownik wykonuje pracę (art. 88 ust. 7).

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 88 ust. 9 ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz. U. z 2020 r., poz.4). Rozporządzenie reguluje warunki wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, określa kwoty wynagrodzenia zasadniczego i tabele zaszeregowania pracowników oraz warunki ustalania i wypłacania innych składników wynagrodzenia pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej.

Przepis art. 88 ust. 8 ustawy, na tle którego powstała wątpliwość, jakie przepisy stosować do ustalania wynagradzania pracowników podmiotu leczniczych w formie jednostki budżetowej utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi, że *„Przepisów ust. 1-7 nie stosuje się, jeżeli przepisy odrębne stanowią inaczej”*.

Należy rozważyć, czy przepisy o wynagradzaniu pracowników samorządowych są przepisami odrębnymi, o których mowa w ww. ust. 8 art. 88 ustawy.

W ustawie o działalności leczniczej ustawodawca wprowadził m.in. jednolite zasady wynagradzania pracowników zatrudnionych zarówno w państwowych jak i samorządowych podmiotach leczniczych działających w formie jednostek budżetowych. Ustawodawca wydzielił z pracowników zatrudnionych w państwowych oraz w samorządowych jednostkach budżetowych zidentyfikowaną grupę pracowników zatrudnionych w leczniczych jednostkach budżetowych i ustalił dla nich, niezależnie od podmiotu, który utworzył podmiot leczniczy, takie same zasady wynagradzania. Przepis ust. 8 został usytuowany w art. 88 ustawy, który reguluje zasady wynagradzania pracowników w leczniczych jednostkach budżetowych. Stosując wykładnię systemową, przepisami odrębnymi w zakresie wynagradzania pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych działających w formie budżetowej w stosunku do przepisów ustawy o działalności leczniczej i rozporządzenia Ministra Zdrowia będą tylko te przepisy, które w innych ustawach, przepisach wykonawczych, bądź postanowieniach układów zbiorowych pracy będą dla tej grupy pracowników (zatrudnionych w leczniczych jednostkach budżetowych) ustalały odrębne zasady wynagradzania.

W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w art. 3. ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych do pracowników zatrudnionych m.in. w samorządowych jednostkach budżetowych, których status prawny określają odrębne przepisy.

Status prawny pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej regulują przepisy odrębne, tj. przede wszystkim ustawa o działalności leczniczej oraz

przepisy szczególne dla danej grupy zawodowej, przykładowo ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 479 ze zm.), ustawa z 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2021 r. poz. 553 e zm., ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2021, poz. 790 ze zm.).

Mając na uwadze odrębną regulację prawną pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej oraz wyłączenie ustawowe w art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w ocenie Izby, nie mają zastosowania do pracowników zatrudnionych w samorządowych podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej przepisy ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wydane na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Dowodem też, że przepisy o wynagradzaniu pracowników samorządowych nie są przepisami odrębnymi dla pracowników zatrudnionych w samorządowych podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej jest brak w tych przepisach stanowisk przewidzianych w leczniczych jednostkach budżetowych. Przepisy o wynagradzaniu pracowników samorządowych określają zasady wynagradzania pracowników jednostek budżetowych zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych urzędniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi. Natomiast przepisy o wynagradzaniu pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych w formie jednostki budżetowej ustalają wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zawód medyczny oraz innych pracowników, których praca pozostaje w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, dla pracowników administracyjnych, technicznych i ekonomicznych oraz dla pracowników gospodarczych i obsługi.

W zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. „trzynastki”, przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1872) będą miały zastosowanie do pracowników zatrudnionych w samorządowych podmiotach leczniczych działających w formie jednostki budżetowej na podstawie art. 1 ust 2 pkt 3 tejże ustawy. Zgodnie z zawartą definicją w tym przepisie, pracownikami sfery budżetowej są pracownicy samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Reasumując, w ocenie Izby do ustalania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego będą miały zastosowanie przepisy ustawy o działalności leczniczej i rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej, w tym przepisy ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 830 ze zm.), na warunkach i zasadach określonych w tej ustawie. Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej będzie miała zastosowanie do pracowników zatrudnionych w samorządowych podmiotach leczniczych działających w formie jednostki budżetowej na podstawie art. 1 ust 2 pkt 3 tejże ustawy.

Informuję jednocześnie, że stanowisko zawarte w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

mgr Beata Kaczmarek