



**ORZECZENIE  
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH  
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 26 lutego 2018 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych  
w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Arkadiusz Babczuk</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sylwester Kuchnio (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Mariusz Jerzy Golecki</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Paweł Matusiak</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 lutego 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 listopada 2017 r., sygn. akt: DB-0965/24/17, którym Komisja uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum (...), odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez sfinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych tzw. „zapomóg świątecznych” w 2015 r. - w łącznej kwocie 8.676 zł, tj.:

- 1) w dniu 11 grudnia 2015 r. w kwocie ogółem: 8.408 zł (38 pracownikom),
- 2) oraz w dniu 14 grudnia 2015 r. w kwocie 268 zł (jednemu pracownikowi),

pomimo, że Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Muzeum (...), obowiązujący od dnia 23 kwietnia 2015 r., nie przewidywał możliwości wypłacenia takiego rodzaju świadczenia. Powyższe działanie było niezgodne z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy z

dnia 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 800), oraz z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) oraz obowiązującym w jednostce Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonym w życie dnia 23 kwietnia 2015 r. tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

**orzeka**

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp:**

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,**
- 2) uniewinnia od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uondfp.**

**2. na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

**Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

#### **Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej „RKO”), orzeczeniem z dnia 6 listopada 2017 r., sygn. akt: DB-0965/24/17, uznała (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum (...) – odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez sfinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych tzw. „zapomóg świątecznych” w 2015 r. - w łącznej kwocie 8.676 zł, tj.:

1) w dniu 11 grudnia 2015 r. w kwocie ogółem: 8.408 zł (38 pracownikom),

2) oraz w dniu 14 grudnia 2015 r. w kwocie 268 zł (jednemu pracownikowi),  
pomimo, że Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Muzeum (...) (dalej także „Regulamin”), obowiązujący od dnia 23 kwietnia 2015 r., nie przewidywał możliwości wypłacenia takiego rodzaju świadczenia. Powyższe działanie było niezgodne z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2191 z późn. zm), oraz z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz obowiązującym w jednostce Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonym w życie dnia 23 kwietnia 2015 r., tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) - dalej także „uondfp”.

W związku z powyższym RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

W uzasadnieniu orzeczenia RKO ustaliła i wskazała, iż pismem z dnia 1 sierpnia 2017 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu złożył wnioski o ukaranie upomnieniem za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum (...), zarzucając mu popełnienie czynu w rozumieniu art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez sfinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, tzw. „zapomóg świątecznych” w 2015 roku - w łącznej kwocie 8.676,00 zł, tj.:

- 1) w dniu 11.12.2015 r. w kwocie ogółem: 8.408,00 zł (38 pracownikom),
- 2) oraz w dniu 14.12.2015 r. w kwocie 268,00 zł (jednemu pracownikowi),

pomimo, że Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Muzeum (...), obowiązujący od dnia 23 kwietnia 2015 r., nie przewidywał możliwości wypłacenia takiego rodzaju świadczenia.

Według Rzecznika, powyższe działanie było niezgodne z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także obowiązującym w jednostce Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonym w życie dnia 23.04.2015 r.

Wniosek o ukaranie został sformułowany na podstawie zawiadomienia Marszałka Województwa (...) - pismem o sygn. (...) z dnia 31 marca 2017 r. o ujawnionych okolicznościach wskazujących na podejrzenie popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Muzeum (...), przez Pana (...), pełniącego funkcję Dyrektora od 25.02.2015 r. do 25.02.2018 r.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 6 listopada 2017 r. w obecności Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i Obwinionego. Rozpoznając sprawę, Komisja dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie, w tym wyjaśnienia Obwinionego zawarte w piśmie z dnia 29.05.2017 r. i złożone w toku rozprawy oraz przedłożone przez Obwinionego dokumenty.

W wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania przeprowadzonego przez Zastępcę Rzecznika, Obwiniony Pan (...) wyjaśnił między innymi, co następuje:

1. „(...) Zakwestionowane świadczenie miało charakter analogiczny jak powszechnie stosowane udzielanie pracownikom z okazji świąt Bożego Narodzenia lub Wielkanocy bonów, kart upominkowych itp.”;
2. „W Regulaminie ZFSS obowiązującym od 23 kwietnia 2015 r. przewiduje się wypłatę „Zapomóg”;
3. „Nie ma obowiązku wymieniania szczegółowo rodzaju zapomóg, jakie zgodnie z wolą pracodawcy i załogi mogą być z Funduszu przyznawane. Wszystkie interpretacje prawne Ustawy o FSS mówią jedynie o trudnej sytuacji materialnej i przypadkach losowych, oraz o obowiązku wystąpienia ze stosownym wnioskiem. Jak we wszystkich świadczeniach z ZFSS także wysokość zapomogi powinna być zróżnicowana w zależności od dochodów i sytuacji wnioskodawcy”;
4. „Wszystkie te warunki były spełnione w Muzeum, w 2015 r.”;
5. „Przy średnich zarobkach w Muzeum (...) w 2015 r., najniższych spośród muzeów (...), których organizatorem był Samorząd Województwa, oraz poniżej średniej krajowej, zasadne jest uznanie przez Pracodawcę i przedstawicieli załogi, że pracownicy są w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza w okresie zwiększonych wydatków w okresie przed Świątami Bożego Narodzenia, i Nowym Rokiem”;

6. „Po wyjaśnieniach złożonych do Protokołu kontroli przez Dyrektora Muzeum, kontrolujący stwierdzili: „Nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami ZFŚS w badanym okresie nie stwierdzono ” - str. 33 Protokołu”.

Także w wyjaśnieniach złożonych w toku rozprawy Obwiniony podał, że „nie jest tak, że wypłacone, kwestionowane świadczenie z ZFŚS nie ma żadnego uzasadnienia w Regulaminie. Obowiązujący w Muzeum Regulamin Funduszu zawiera pozycję „zapomogi”. Zdaniem Obwinionego istota sporu zasadza się na interpretacji, czy taki zapis pozwala wypłacać „zapomogi świąteczne”, a co za tym idzie zapomogi z tytułu pożaru, choroby, kradzieży, braku środków na zakup odzieży, opału itd. Obwiniony nie zgadza się z określeniem podanym przez Rzecznika, że „zapomoga jest szczególnym świadczeniem, które ma charakter (...) pomocy przyznawanej w wypadkach losowych”, gdyż w Małym słowniku języka polskiego PWN z 1993 r. podano, że zapomoga to cyt: „pomoc materialna, wsparcie, wspomóżenie, zasiłek, subsydium”.

Podobnie zapisano w słowniku języka polskiego z 1989 r. w t. III. Stąd w ocenie Obwinionego zapis o możliwości wypłacania z ZFŚS zapomóg jest wystarczający, a ewentualne wątpliwości co do konkretnych działań dysponenta Funduszu winny być rozpatrywane w kontekście zgodności z przeznaczeniem Funduszu, stanowiskiem pracowników tworzących Fundusz, wreszcie z procedurami obowiązującymi w instytucji. W konkluzji Obwiniony wniósł o uniewinnienie go od postawionego zarzutu.

Ponadto na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, tj. dokumentów dołączonych przez Rzecznika do wniosku o ukaranie oraz wyjaśnień Obwinionego i przedłożonych dokumentów, Komisja Orzekająca pierwszej instancji Uznała, że z materiału dowodowego wynika, iż czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych miały miejsce w 2015 roku, tj. w stanie prawnym określonym ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, po jej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429), która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r.

Od dnia 11 lutego 2012 r. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 11 uoondfp było dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia

określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. dokonano zmiany ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz. 933). Stosownie do wspomnianych zmian w art. 11 dotychczasową treść oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2 w brzmieniu: „2. Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa”. W ocenie Z-cy Rzecznika nastąpiła tylko zmiana oznaczenia przepisu.

Wobec faktu, iż w zakresie czynów przypisanych Obwinionemu w sentencji niniejszego wniosku (art. 11 uondfp) nie nastąpiła zmiana norm sankcjonujących - Komisja Orzekająca nie odniosła się do kwestii stosowania zasad prawa międzyczasowego określających, jakie prawo należy stosować w razie zmiany ustawy (stanu prawnego) po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Bezsporne w sprawie jest i Obwiniony to przyznał, że w grudniu 2015 r. w kierowanej przez Obwinionego jednostce zostały wypłacone wszystkim pracownikom tzw. zapomogi świąteczne.

Zasady tworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych i zasady gospodarowania środkami tego Funduszu przeznaczonych na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu, na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz na tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego określa ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Fundusz tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych (art. 5 ust. 1 ustawy). Odpisy i zwiększenia oraz kwoty wypłaconych świadczeń urlopowych, obciążają działalność pracodawcy (art. 6 ust. 1). Środkami Funduszu administruje pracodawca (art. 10). Środki Funduszu są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym (art. 12 ust. 1).

Z przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że: jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dot. poszczególnych rodzajów wydatków.

Z § 6 Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Muzeum (...) - zatwierdzonego przez Obwinionego 23.02.2015 r. - wynika, że środki funduszu mogą być przeznaczone na:

- zapomogi,
- dopłaty do wypoczynku pracowników,
- dopłaty do wypoczynku dzieci,
- paczki świąteczne dla dzieci w wieku do ukończenia 15 r. życia w dniu świątecznym,
- dofinansowanie imprez rekreacyjnych i kulturalnych,
- pożyczki na cele mieszkaniowe udzielone na podstawie pisemnej umowy.

W § 7 zapisano, że świadczenia przyznaje powołana przez pracodawcę Komisja Socjalna, w skład której wchodzi przedstawiciele pracodawcy (1 osoba) i 2 osoby wybrane przez pracowników spośród załogi Muzeum.

Z Regulaminu wynika też, że Komisja Socjalna rozpatruje pisemne wnioski od osób uprawnionych. Pracodawca decyduje o przyznaniu świadczenia socjalnego na podstawie wniosku osoby uprawnionej zaopiniowanego przez Komisję Socjalną. Wnioski o świadczenie wraz z oświadczeniem o wysokości dochodu należy składać do 10 maja. Przyznanie i wysokość świadczenia zależy od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej, wnioskodawców z wyjątkiem paczek świątecznych dla dzieci. Do Regulaminu ustalone zostały załączniki w tym jako zał. Nr 1 Wniosek o przyznanie świadczenia.

Wniosek o przyznanie świadczenia z ZFŚS składa się z 3 części. W części pierwszej wymienia się rodzaje świadczeń, o które występuje uprawniony:

- dopłaty do wypoczynku pracowników,
- dopłaty do wypoczynku dzieci i młodzieży,
- pożyczki mieszkaniowe,
- zapomogi.

Część druga to oświadczenie o średnim miesięcznym dochodzie brutto na członka rodziny, a część trzecia to Decyzja Komisji Socjalnej i podpisy członków Komisji.

Wśród dokumentów dołączonych do wniosku o ukaranie, z którymi Komisja Orzekająca zapoznała się jest 39 wniosków o przyznanie świadczenia, które zostały złożone przez wszystkich pracowników Muzeum w dniach od 6 maja do 16 maja, a więc niektóre po terminie określonym w Regulaminie. Wśród wniosków jest także wniosek Obwinionego. Na każdym z tych wniosków skreślony został zapis „zapomogi”, a wpisany jako rodzaj świadczenia zapomoga świąteczna. Decyzje Komisji Socjalnej nie są opatrzone datą, natomiast wypłata świadczenia nastąpiła 11 grudnia 2015 r. i jedno 14.12.2015 r. Na wyciągu z rachunku faktycznie widnieje zapis przy poszczególnych nazwiskach „zapomoga”. Nazwa listy również nosi nazwę „zapomoga”.

Powyższe ustalenia potwierdzają zarzut, że w kierowanej przez Obwinionego jednostce była wypłacona w 2015 r. zapomoga świąteczna, która nie była przewidziana regulaminem ZFSS. Zapomoga ta nie miała charakteru świadczenia szczególnego wypłaconego z związku z zaistnieniem szczególnych okoliczności czy zdarzeń, lecz była świadczeniem, o które mógł wystąpić każdy pracownik już w dacie składania wniosku o wypłatę świadczenia. Potwierdza to również lista pracowników Muzeum (...), otrzymujących tę zapomogę w grudniu 2015 r. Dopiero Zarządzeniem Nr 12 z dnia 31.10.2016 r. w sprawie Regulaminu ZFSS Dyrektor Muzeum wprowadził zmiany, m.in. w § 6 Regulaminu poprzez zapis „środki Funduszu mogą być przeznaczone na: zapomogi losowe i socjalne w tym tzw. świąteczne”.

W świetle powyższego - wyjaśnienia Obwinionego nie dają podstaw do uwolnienia go od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 uońdftp.

Przedstawione czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 uońdftp stanowiącym, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Chodzi więc o naruszenie, które popełnia osoba dokonująca wydatku (zatwierdzająca wypłatę), dysponująca (rozporządzająca) środkami publicznym.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności za ww. naruszenia dyscypliny finansów publicznych Pana (...) wynika z faktu pełnienia przez ww. funkcji Dyrektora Muzeum, a więc z racji posiadania statusu kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Zakres podmiotowy upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych wyznacza bowiem ogólna norma kompetencyjna zawarta w przepisie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,



zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, a zatem również za dokonywanie wydatków ze środków publicznych.

RKO wskazała na orzecznictwo GKO, zgodnie z którym „z racji pełnionej funkcji kierownik powinien znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji”. (orzeczenie GKO z dnia 26 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-32/43-45/RN-10-12/2004/521, niepubl.).

RKO wskazała również orzecznictwo GKO i RKO w sprawach dotyczących wydatkowania środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. I tak w orzeczeniu z dnia 10 kwietnia 2017 r (sygn. akt BDF1 4800 61.2016 r.) GKO wskazała, że „Środki, którymi dysponuje instytucja kultury, pochodzą głównie z dotacji organizatora (art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej) oraz z przychodów z prowadzonej działalności stanowiących środki publiczne (art. 28 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych). Fakt, że gospodarowanie środkami ZFŚS oraz ich wydatkowanie podlega szczególnym ograniczeniom ustanowionym przez ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych, nie zmienia - w ocenie GKO ich charakteru prawnego. Organy jednostki sektora finansów publicznych dokonujące wydatkowania tych środków, obowiązane są przestrzegać wszystkich reguł określających to wydatkowanie. Reguły te mają rangę ustawową albo wynikają z aktów niższej rangi, w tym z aktów wewnętrznie obowiązujących. Główna Komisja Orzekająca w wielu orzeczeniach konsekwentnie przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków”, co oznacza, że dokonujący wydatku musi być pewien, że przestrzega wszystkich wiążących go jako dysponenta środków publicznych norm prawnych, a także norm wynikających z wiążących jednostkę umów, porozumień i innych tego typu czynności, o ile czynności te podjęte zostały zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami. W kategorii wyznaczników legalności wydatkowania środków publicznych mieści się także obowiązujący w danym podmiocie Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych stanowi podstawę prawną ustalającą warunki korzystania ze świadczeń socjalnych. Postanowienia regulaminu wiążą pracodawcę oraz osoby uprawnione w zakresie zakładowej działalności socjalnej. Przyznanie świadczenia poza wymaganym trybem - nawet za zgodą organizacji

Związkowej - oznacza naruszenie przez pracodawcę regulaminu wykorzystania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a tym samym naruszenie art. 8 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Tym samym wydatkowanie przez Obwinionych środków podlegać musi ocenie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym w dacie wydatkowania w Muzeum Regulaminie (...)

W orzeczeniu RKO w Poznaniu sygn. akt DB-0965/91/15 z dnia 23.11.2015 r. Komisja uznała Obwinionego winnym popełnienia czynów polegających na wypłaceniu w 2013 i 2014 roku świadczeń na cele niewymienione w obowiązującym w (...) Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W swoim orzeczeniu RKO podniosła iż: „Wypłata środków z ZFŚS poza uwzględnieniem kryterium socjalnego, winna być dokonywana wyłącznie na cele wyraźnie wskazane w Regulaminie. RKO nie podziela poglądu obwinionego, iż wypłat z Funduszu można dokonywać na cele „wyinterpretowane” z postanowień Regulaminu, a nie wyłącznie na cele wprost wskazane w Regulaminie. Kompetencja do dokonywania wydatków ze środków publicznych musi wynikać w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne (z nakazów bądź zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego), a dopiero w drugiej kolejności - z uregulowań finansowych. W tym przypadku prawo materialne (Regulamin ZFŚS - § 4) takich wydatków nie przewidywało. Z tych też względów, RKO uznała, że czyny te wypełniają znamiona deliktu z art. 11 ustawy oozndfp. a odpowiedzialność i winę za ich popełnienie (w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy o ndfp.) ponosi Obwiniony, jako Dyrektor (...)

Podobnie GKO - w orzeczeniu (sygn. akt BDF1.4800.165.2015) z dnia 18 lutego 2016 r. - stwierdziła iż: „Nie jest zasadne odwołanie Obwinionego w zakresie dotyczącym wydatków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w zakresie w jakim powołuje się na duży zakres swobody i jedynie pomocniczy charakter Regulaminu. Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych stanowi podstawę prawną ustalającą warunki korzystania ze świadczeń socjalnych. Postanowienia regulaminu wiążą pracodawcę oraz osoby uprawnione w zakresie zakładowej działalności socjalnej. Przyznanie świadczenia poza wymaganym trybem - nawet za zgodą organizacji związkowej - oznacza naruszenie przez pracodawcę regulaminu wykorzystania Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, a tym samym naruszenie art 8 ust. 2 ustawy z 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych. Wprawdzie pracodawca ma duży zakres swobody w kształtowaniu wydatków, jednakże jeżeli już przyjął regulamin to ma obowiązek jego przestrzegania, zaś swoboda regulacji w regulaminie zasad przyznawania indywidualnych świadczeń jest jednak ograniczona

normami ustawowymi (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2015 r. 111 AUa 1548/14. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 5 listopada 2013 r. 111 AUa 812/13, wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 kwietnia 2015 r. III AUa 656/14 i wreszcie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014 r. I UK 202/13). Nie jest zatem tak, jak pragnie Obwiniony, iż przyjęcie wewnętrznego regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie ma żadnej doniosłości prawnej, zaś swoboda w kształtowaniu treści takowego regulaminu przekłada się na swobodę w nie korzystaniu z jego zapisów”.

Biorąc powyższe pod uwagę RKO stwierdziła, że skoro Obwiniony zatwierdził do wypłaty wskazane we wniosku wydatki, z naruszeniem dyspozycji zawartej w przepisach obowiązujących w Regulaminie Muzeum, to jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie RKO kara upomnienia, o którą wnosił Rzecznik, była adekwatna do stopnia zawinienia i szkodliwości dla ładu finansów publicznych.

Pismem z dnia 1 grudnia 2017 r. Obwiniony zaskarżył przedmiotowe orzeczenie w całości oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie go od zarzucanego czynu.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, m.in.:

„[...] Organ orzekający błędnie stwierdził, że wypełnione zostały przesłanki do stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie przytoczonych w orzeczeniu przepisów. Nie zgadzam się z ustaleniami stanowiącym podstawę uznania mnie winnym rzekomego naruszenia zasad wydatkowania środków z zakładowego funduszu socjalnego kierowanej przeze mnie jednostki. Organ niesłusznie uznał, że dokonanie wypłat tzw. zapomóg świątecznych stanowiło wydatkowanie środków funduszu na cele nie wymienione w regulaminie. Błędnie organ ustalił, że regulamin zfs w Muzeum (...) nie przewidywał wypłaty tego rodzaju świadczeń. Organ błędnie wywiódł, że skoro w regulaminie w nazwie rodzaju świadczenia „zapomogi” nie wymienione były konkretnie zapomogi świąteczne, to nastąpiło wydatkowanie środków nie przewidzianych w regulaminie. Błędną ocenę dokonał wskazując m.in., że dopiero w zarządzeniu zmieniającym z 2016 r. wymieniono świadczenie o nazwie zapomogi świąteczne i wprowadzono je do regulaminu. Tymczasem było to sprecyzowanie zakresu ogólnego pojęcia zapomogi, obejmującego m.in. zapomogi losowe oraz świąteczne.

Bezwrotna pomoc finansowa czy rzeczowa na rzecz ogółu pracowników ze środków funduszu świadczeń socjalnych, w okresach świątecznych jest powszechnie stosowana w zakładach pracy. Przybiera ona różne postaci: formę świadczenia pieniężnego-zapomogi finansowej, ale również np. bonów świątecznych. W przypadku Muzeum wypłacone pracownikom świadczenia - zapomogi w okresie przedświątecznym stanowiły tego rodzaju bezzwrotną pomoc finansową, rozumianą jako zapomoga związana ze zwiększonymi potrzebami i wydatkami pracowników, wynikającymi z przedświątecznego wzrostu kosztów utrzymania.

W toku rozpatrywania sprawy wskazywałem orzeczenie GKO w sprawie sygn. akt BDF1.4800.2.2016, gdzie m.in. stwierdzono: *Nazwanie określonej grupy wypłat z Funduszu dodatkiem świątecznym oraz dodatkiem urlopowym może mieć dla pracowników znaczenie komunikacyjne, ułatwiać pracownikom identyfikację tych świadczeń.* Przy tym podtrzymuję, że świadczenie jedynie we wnioskach zawierało określenie „świąteczna” (czyli w oświadczeniach pracowników), natomiast we wszelkich innych dokumentach, decyzjach, listach płac nie było definiowane czy dookreślane tym przymiotnikiem. W istocie więc była to zapomoga, zgodna z zapisem, jaki występował w obowiązującym wówczas regulaminie.

Zakwestionowane świadczenia wypłacane były pracownikom w postaci pieniężnej a podstawę przyznania tych świadczeń stanowił § 6 regulaminu dotyczący min. zapomóg. Wypłacone zostały one w wysokości zróżnicowanej w zależności od przyjętego przedziału dochodowego pracowników. Zgodnie też z art 2 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, który do świadczeń z funduszu zalicza min. udzielanie pomocy materialnej - rzeczowej lub finansowej na rzecz uprawnionych z funduszu. Tego rodzaju pomoc w okresie przedświątecznym stanowić może zapomoga.

W ocenie odwołującego bez znaczenia jest czy będzie ona dookreślona dodatkowo np. losowa, świąteczna. Tego rodzaju świadczenie w formie zapomogi nie jest definiowane w formie definicji ustawowej w zakresie funduszu świadczeń socjalnych. Natomiast może ona nie ograniczać się do wypadków losowych, lecz również może wynikać z potrzeby poprawy warunków materialnych np. w okresie świątecznym.

Warto wskazać, że np. w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wskazano zróżnicowanie kwot wolnych od podatku w zależności od tego, czy zapomogi są wypłacone w przypadku indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci ( art. 21 ust. 1 pkt 26 ustawy o p.d.o.f.), czy też gdy zapomoga została przekazana

pracownikowi z innych przyczyn ( art. 21 ust. 1 pkt 67 tej ustawy). Dopuszczalne są zatem różne okoliczności jako podstawa wypłaty zapomogi. W regulaminie obowiązującym w dniu wypłaty zakwestionowanych świadczeń także nie istniał zapis ograniczający świadczenie w formie zapomogi wyłącznie do przypadków losowych.

Jak wskazano w przytoczonym orzeczeniu GKO: *Jest faktem notoryjnym, że okres świąteczny oraz okres wypoczynku wiążą się ze zwiększonymi wydatkami ponoszonymi przez pracowników na rzecz swoją i ich rodzin. Jest w pełni zgodne z ustawowymi celami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, aby środki funduszu przeznaczone mogły być na pomoc udzielaną właśnie w tych okresach - przy zachowaniu pozostałych wymaganych przez ustawę warunków.[...]*”

### **Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje.**

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca (GKO) wskazuje, iż podziela referowane powyżej ustalenia faktyczne dokonane przez RKO i uznaje je za własne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Według RKO, czynem przypisanym Odwołującemu, który wypełnia znamiona czynu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 uondfp, było zatwierdzenie i wypłacenie zapomóg świątecznych niezgodnie z obowiązującym w tym czasie w Muzeum (...), Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, który miał nie przewidywać tego typu świadczeń.

W ocenie GKO powyższe przypisanie odpowiedzialności oparte jest na nazbyt dowolnej i nieuzasadnionej, a przez to niedopuszczalnej i błędnej, interpretacji postanowień Regulaminu.

W przypadku uznania postanowień Regulaminu za przepisy dotyczące dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, których naruszenie stanowi podstawę odpowiedzialności określonej w art. 11 ust. 1 uondfp, a więc odpowiedzialności o *quasi*-karnym charakterze, obowiązują ściśle dyrektywy wykładni – przypisanie odpowiedzialności nie może zostać oparte o arbitralną i projektującą wykładnię przepisów nieznajdującą wyraźnego oparcia w ich treści.

RKO trafnie zauważyła, iż kierownik jednostki nie ma bynajmniej swobody w korzystaniu z okrojonych przez siebie postanowień Regulaminu wbrew ich treści. Jednakże to autentyczna wykładnia ww. dokumentu prezentowana przez Obwinionego, jest bliższa jego literalnej treści, niż stanowisko zaprezentowane przez RKO.

W § 6 Regulaminu wprost przewidziano świadczenia socjalne w postaci zapomóg. Żadne inne postanowienia Regulaminu nie definiują ani pośrednio nie dookreślają i nie stanowią, jakiego rodzaju świadczenia mogą lub nie mogą składać się na wskazane zapomogi, w szczególności, że ma to być pomoc udzielana w nagłych przypadkach lub że nie może to być pomoc finansowa na wydatki związane np. ze Świątami Bożego Narodzenia.

Niezrozumiałe jest na jakiej podstawie RKO definicyjnie ogranicza pojęcie zapomogi, o której mowa w Regulaminie, jedynie do *świadczenia szczególnego wypłaconego z związku z zaistnieniem szczególnych okoliczności czy zdarzeń*, oraz dlaczego zapomoga taka nie może być *świadczeniem, o które mógł wystąpić każdy pracownik już w dacie składania wniosku o wypłatę świadczenia*.

Natomiast dokonana Zarządzeniem Nr 12 z dnia 31.10.2016 r. w sprawie Regulaminu ZFŚS zmiana § 6 Regulaminu przez wprowadzenie postanowienia, że „środki Funduszu mogą być przeznaczone na: zapomogi losowe i socjalne w tym tzw. Świąteczne”, stanowi jedynie doprecyzowanie pojęcia zapomogi i potwierdzenie, że mieszczą się w nim zarówno zapomogi losowe, jak i socjalne/świąteczne. Nie oznacza to bynajmniej, że przed ww. zmianą, zapomogi tego typu były wykluczone, bo z mocy projektującej definicji przyjętej przez RKO, pojęcie użyte w Regulaminie odnosiło się jedynie do pomocy w nagłych wypadkach.

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, iż w dacie popełnienia zarzucanego czynu, Regulamin przewidywał wypłatę zapomóg i właśnie nic innego, jak zapomogi Obwiniony zatwierdził i wypłacił. Nie doszło więc do dokonania wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a tym samym do popełnienia czynu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 uondfp, a Obwiniony nie może zostać uznany za odpowiedzialnego w związku z art. 19 ust. 1 uondfp.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.