



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

Warszawa, dnia 12 maja 2016 r.

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

**Przewodniczący:** *Członek GKO:* **Piotr Kaczorkiewicz**  
**Członkowie:** *Członek GKO:* **Paweł Kryczko**  
*Członek GKO:* **Maciej Berek (spr.)**  
**Protokolant:** **Bartosz Głuszko**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 12 maja 2016 r., odwołań wniesionych przez: Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) i odwołania na niekorzyść Obwinionego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt: DB-0965/91/15, którym Komisja:

1. uniewinniła Obwinionego Pana (...) od popełnienia czynów w rozumieniu art. 11, polegających na wypłaceniu pracownikom (...) dodatku z tytułu upowszechnienia kultury w terenie („dodatku objazdowego”) w 2013 oraz w roku 2014 w datach i kwotach jak w tabeli poniżej:

MIESIĄC / ROK	DOKUMENT	DATA WYJAZDU	DATA WYPŁATY	ŁĄCZNA KWOTA „DODATKÓW OBJAZDOWYCH”
<b>2013 rok:</b>				<b>Razem 22.322,76 zł, w tym</b>
Kwiecień	Listy płac za poszczególne miesiące, listy osób uczestniczących w imprezach w terenie, wyciągi bankowe	22,24 marca, 5,7 kwietnia	10.04.2013	11.524,38
Październik		19 i 29 września	10.10.2013	6.115,29
Listopad		17 listopada	27.11.2013	3.164,04
Grudzień		13 grudnia	20.12.2013	1.519,05
<b>2014 rok:</b>				<b>Razem 46.411,76 zł, w tym:</b>

styczeń	Listy płac za poszczególne miesiące, listy osób uczestniczących w imprezach w terenie, wyciągi bankowe	05 stycznia	27.01.2014	5.156,61
Kwiecień		09 i 13 kwietnia	25.04.2014	8.010,36
Maj		17 i 18 maja	27.05.2014	3.372,72
Lipiec		28 czerwca	02.07.2014	5.140,65
Wrzesień		Bez daty 13 i 18 września	11.09.2014 26.09.2014	15.741,90 6.712,95
grudzień		13 grudnia	22.12.2014	2.276,58

podczas gdy przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), nie przewidują możliwości wypłaty takiego elementu wynagrodzenia;

2. uznała Obwinionego Pana (...) winnym popełnienia czynów polegających na wypłaceniu w 2013 i 2014 roku świadczeń na cele niewymienione w obowiązującym w (...) Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, a mianowicie:

a) dodatku świątecznego:

– w dniu 06.12.2013 r. w łącznej kwocie 65.872,00 zł (lista płac z 04.12.2013r. na łączną kwotę brutto 80.330,00 zł, dodatki świąteczne w wysokościach po: 1.100,00 zł, 670,00 zł i 470,00 zł);

– w dniu 5.12.2014 r. w łącznej kwocie 54.400,00 zł (lista płac z 04.12.2014r. na łączną kwotę brutto 66.400,00 zł, dodatki świąteczne w wysokościach po: 880,00 zł, 560,00 zł i 380,00 zł);

b) dodatku urlopowego:

– w dniu 19.06.2013 r. w łącznej kwocie 63.364,00 zł, (lista płac z 18.06.2013r. na łączną kwotę brutto 68.020,00 zł, w tym: dodatki urlopowe – 22.040,00 zł, dodatki socjalne 45.980,00 zł);

– w dniu 12.06.2014 r. w łącznej kwocie 64.642,00 zł. (lista płac z 10.06.2014r. na łączną kwotę brutto 69.580,00 zł, w tym: dodatki urlopowe – 27.400,00 zł, dodatki socjalne 42.180,00 zł).

tj. winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych z **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 i 2, ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ( Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą:**

**1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt II, III, IV i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt. 1 i ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego od zarzutu naruszenia art. 11 ustawy czynu polegającego na dokonaniu wydatków nieprzewidzianych w Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych,**

- 2) w pozostałym zakresie utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji I instancji,
- 3) koszty postępowania w niniejszej sprawie 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**

Orzeczeniem z dnia 23 listopada 2015 r. Regionalna Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (nazywana dalej Regionalną Komisją Orzekającą lub RKO):

1) uniewinniła Obwinionego (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję dyrektora (...) od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wypłaceniu pracownikom (...) dodatku z tytułu upowszechniania kultury w terenie („dodatku objazdowego”) w 2013 i 2014 roku, w datach i kwotach wskazanych w petitum orzeczenia RKO;

2) uznała Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na wypłaceniu w 2013 i 2014 roku świadczeń na cele niewymienione w obowiązującym Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych tj. dodatku świątecznego oraz dodatku urlopowego – w datach i kwotach wskazanych w petitum orzeczenia RKO.

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła go kosztami postępowania.

W zakresie czynu, od zarzutu popełnienia którego Obwiniony został uniewinniony, RKO w uzasadnieniu orzeczenia wskazała, że w (...) w dacie popełnienia zarzucanych czynów obowiązywał Regulamin wynagradzania pracowników (...), wprowadzony zarządzeniem nr 7/2008 Dyrektora (...) z dnia 23 maja 2008 r. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 10 tego Regulaminu, składnikiem wynagrodzenia za pracę jest dodatek objazdowy. RKO przeprowadziła następnie analizę charakteru prawnego Regulaminu wynagradzania pracowników (...) i wskazała, że zgodnie z art. 77<sup>2</sup> § 5 Kodeksu pracy, do regulaminu wynagradzania stosuje się odpowiednio przepis art. 241<sup>13</sup> Kodeksu pracy. Przepis art. 241<sup>13</sup> Kodeksu pracy wprowadza fundamentalną zasadę prawa pracy: korzystniejsze postanowienia układu (zakładowego lub ponadzakładowego), z dniem jego wejścia w życie, zastępują z mocy prawa wynikające z dotychczasowych przepisów prawa pracy warunki umowy o pracę, natomiast postanowienia układu mniej korzystne dla pracowników wprowadza się w drodze wypowiedzenia pracownikom dotychczasowych warunków umowy o pracę. Zgodnie z

przywołanym art. 77<sup>2</sup> § 5 Kodeksu pracy, zasadę tę stosuje się odpowiednio do regulaminu wynagradzania. RKO przywołała także aksjologiczne uzasadnienie zmian wprowadzonych do Kodeksu pracy w 1994 roku dotyczących przebudowy systemu układowych źródeł prawa pracy, wskutek których to zmian do kształtowania warunków zatrudnienia uprawnieni zostali z jednej strony pracodawcy, a z drugiej związki zawodowe reprezentujące pracowników. RKO podkreśliła, że regulamin wynagradzania jako źródło prawa pracy mieści się w zakresie przedmiotowym art. 9 § 1 Kodeksu pracy i zgodnie z art. 9 § 2 i 3 Kodeksu, jego postanowienia nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu, innych ustaw, aktów wykonawczych oraz postanowień układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych. Zgodnie z art. 77<sup>2</sup> § 1 Kodeksu pracy, w regulaminie ustala się warunki wynagradzania za pracę, a zgodnie z art. 77<sup>2</sup> § 2 można w nim ustalić inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. RKO wskazała, że wejście w życie regulaminu wynagradzania rodzi dla treści umowy o pracę takie same skutki, jak wejście w życie układu zbiorowego pracy i wiąże się z zastosowaniem dwóch zasad: automatyzmu prawnego oraz uprzywilejowania pracownika. Odnosząc opisany stan prawny do Regulaminu wynagradzania obowiązującego w (...), RKO uznała, że wobec wprowadzenia Regulaminu do obiegu prawnego w sposób przewidziany w przepisach prawa pracy, jego postanowienia stały się obowiązującymi elementami umów o pracę pracowników (...) i stanu tego nie zmieniło zarówno wejście w życie zmiany ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak i wydanie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury – z żadnego z tych aktów nie wynika bowiem automatyczne wygaszenie (utrata mocy obowiązującej) układowych źródeł prawa pracy, w tym Regulaminu wynagradzania pracowników (...). Tym samym RKO uznała, że dokonane przez Obwinionego wydatki miały umocowanie prawne w przedmiotowym Regulaminie wynagradzania i nie wypełniały znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

RKO wskazała także na argumenty, dla których nie podziela odmiennego poglądu wyrażonego w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywanej dalej Główną Komisją Orzekającą albo GKO) z dnia 6 lipca 2015 r. (sygn. akt) BDF1.4800.66.2015. W ocenie RKO poglądy wyrażone w orzeczeniu GKO są ewidentnie sprzeczne z utrwalonym w tym zakresie poglądem judykatury i doktryny. Jednocześnie RKO uznała, że „w rozpatrywanym przypadku Obwinionemu nie można przypisać winy”, stąd też RKO uniewinniła Obwinionego od tego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie czynu, za którego popełnienie RKO odpowiedzialnym uznała Obwinionego, RKO wskazała, że zgodnie z § 4 obowiązującego w (...) Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, środki finansowe przeznacza się jedynie na finansowanie i dofinansowanie bezzwrotnej pomocy rzeczowej i finansowej, na zapomogi bezzwrotne w szczególnych przypadkach losowych oraz na zwrotne pożyczki mieszkaniowe. RKO uznała tym samym, że przepisy Regulaminu nie przewidują takiego celu wypłaty, jak dodatek świąteczny i dodatek urlopowy, a wypłata środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych powinna być dokonywana wyłącznie na cele wyraźnie wskazane w Regulaminie. RKO podkreśliła, że nie podziela poglądu Obwinionego o możliwości dokonywania wypłat na cele „wyinterpretowane” z postanowień Regulaminu, a nie wyłącznie na cele wprost wskazane w tymże Regulaminie i w konkluzji uznała, że dokonane przez Obwinionego wydatki nie miały podstawy prawnej, a tym samym stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustalając wymiar kary, RKO uznała, że „przedmiot, zakres i okoliczności popełnienia przez obwinionego (...) przypisanych mu czynów (...) uzasadniają wymierzenie obwinionemu kary upomnienia, której rodzaj winien spełnić cel zapobiegawczy i dyscyplinujący”.

Odwołania od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej złożyli zarówno Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu (nazywany dalej Rzecznikiem I instancji), jak i Obwiniony.

Rzecznik I instancji złożył odwołanie na niekorzyść Obwinionego, zaskarżając orzeczenie RKO w części, w której RKO uniewinniła Obwinionego. Rzecznik I instancji zarzucił orzeczeniu „obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację, błędną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie” i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania. Uzasadnienie odwołania Rzecznika stanowi w znakomitej większości wyjątkowo obszerne przekopiowanie treści wcześniejszych dokumentów znajdujących się aktach sprawy, poczynając od wniosku o ukaranie, co należy ocenić negatywnie w świetle zasad ekonomiki prowadzonego postępowania. Rzecznik I instancji uznaje, że działanie Obwinionego naruszało wynikający z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakaz dokonywania wydatków zgodnie z przepisami prawa. Rzecznik I instancji zwrócił uwagę na art. 5 Kodeksu pracy, zgodnie z którym, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, to przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. W rozpatrywanej sprawie rodzaje i dopuszczalną wysokość składników wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury określają odpowiednio przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz przepisy wykonawcze do niej. Przepis art. 9 ust. 1 Kodeksu pracy nadaje wymienionym w nim wewnętrznym uregulowaniom (w tym regulaminom) rangę przepisów prawa pracy, pod warunkiem, że regulacje te są oparte na ustawie. W każdym przypadku, podkreśla Rzecznik I instancji, należy badać zgodność uregulowań wewnętrznych z ustawą. Postanowienia Regulaminu wynagradzania obowiązującego w (...) w latach 2013-2014 były, w ocenie Rzecznika I instancji, niezgodne z przepisami „ustawy o działalności kulturalnej” [należy wnosić, że chodzi o ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – przypis GKO]. Rzecznik I instancji podkreślił, że Regulaminu nie poddano weryfikacji w związku z nowelizacją tej ustawy obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r. oraz wejściem w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Przepis § 8 ust. 1 pkt 10 Regulaminu przewiduje dodatek objazdowy jako składnik wynagrodzenia, podczas gdy zarówno przepisy przywołanej powyżej ustawy, jak i wydane na jej podstawie akty wykonawcze nie przewidują takiego elementu wynagrodzenia. Wobec powyższego stosowanie przywołanego przepisu Regulaminu skutkowało wypłatą pracownikom (...) nienależnego świadczenia, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W imieniu Obwinionego odwołanie wniósł jego obrońca, zaskarżając orzeczenie RKO w zakresie pkt 2, 3 i 4 (uznania Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzenia mu kary upomnienia oraz obciążenia kosztami postępowania), zarzucając orzeczeniu naruszenie art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odwołujący wniósł o uchylenie orzeczenia w zaskarżonym zakresie i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych czynów. W uzasadnieniu odwołania wskazano, że wypłata „dodatków urlopowych” oraz „dodatków świątecznych” wynika z postanowień Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, który przewiduje

m. in. dofinansowanie lub finansowanie szeroko rozumianej pomocy bezzwrotnej. W odwołaniu podkreślono, że to nie nazwa świadczenia zawarta na liście płac świadczy o rodzaju wypłacanego świadczenia, a jego faktyczny cel i charakter, który powinien być zgodny z przepisami ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz przedmiotowym Regulaminem. Dokonując analizy językowej pojęcia „pomoc bezzwrotna”, obrońca Obwinionego wskazuje, że wypłacane pracownikom (...) świadczenia miały te cechy. Ponadto pracownicy ubiegający się o przyznanie świadczeń zobowiązani byli do składania wniosków o przyznanie świadczeń zgodnie z obowiązującym wzorem, którego treść wskazywała na wystąpienie z wnioskiem o przyznanie pomocy, o której mowa w § 4 pkt 1 i 2 Regulaminu ZFŚS oraz że pomoc jest potrzebna dla doraźnego zaspokojenia potrzeb pracownika i potrzeb jego rodziny. Przyznanie i wypłata bezzwrotnej pomocy uzależniona była od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej. W ocenie składającego odwołanie przedmiotowe świadczenia stanowiły więc bezzwrotną pomoc finansową przewidzianą przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz postanowieniami § 4 pkt 1 Regulaminu ZFŚS, a tym samym działanie Obwinionego nie wyczerpuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała wniesione odwołania na rozprawie w dniu 12 maja 2016 r. Wykonując dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO dokonała analizy zmian mających zastosowanie w sprawie przepisów i uznając, że przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu nie są dla Obwinionego względniejsze, za podstawę rozstrzygnięcia przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania. W toku rozprawy wnoszący odwołania potrzymali stanowiska wyrażone na piśmie, z tym że Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych odstąpił od zarzutu błędnej oceny dowodów zgromadzonych w sprawie zawartej w pisemnym odwołaniu Rzecznika I instancji. Każda ze stron wniosła ponadto o oddalenie odwołania wniesionego przez stronę przeciwną.

Rozpoznając odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji, GKO ocenić musiała zakres swobody pracodawcy kierującego jednostką organizacyjną prowadzącą działalność kulturalną w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników takiej jednostki. Wykładnia stanu prawnego dokonana przez RKO w zakresie dotyczącym charakteru prawnego Regulaminu wynagradzania jest częściowo prawidłowa. Zasady obowiązujące w ramach prawa pracy, wynikające z art. 9 Kodeksu pracy, pozwalają na ustalenie przez pracodawcę w akcie niższej rangi (w regulaminie wynagradzania) korzystniejszych warunków wynagradzania niż wynika to z aktów wyższej rangi. Główna Komisja Orzekająca nie podziela jednak oceny wyrażonej przez Regionalną Komisję Orzekającą co do generalnej możliwości zastosowania tej zasady przez pracodawców zatrudniających pracowników w jednostkach sektora finansów publicznych. Wydatkowanie środków przez ich uprawnionych dysponentów w ramach tego sektora oparte jest na regule dopuszczalności ponoszenia tylko takich wydatków i tylko w takiej wysokości, jakie ustalone zostały na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów. O ile więc pracodawca funkcjonujący poza tą sferą może na podstawie wewnętrznie obowiązujących aktów prawa pracy przyznać pracownikom np. dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych lub dodatek za pracę w porze nocnej – w wysokości wyższej niż ustalona na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących lub przyznać dodatek innych niż uregulowany przepisami powszechnie obowiązującymi, o tyle swobody takiej nie posiada pracodawca kierujący jednostką sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki sektora finansów

publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Limitowanie kwotowe wydatków na wynagrodzenia, poza zasadami związanymi z ustalaniem wysokości budżetu poszczególnych jednostek, wynikają z przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Główna Komisja Orzekająca nie podziela więc konkluzji wyводу dokonanego przez RKO, którego istota sprowadza się do twierdzenia o dopuszczalności przyznania w regulaminie wynagradzania przez pracodawcę kierującego jednostką sektora finansów publicznych składników wynagrodzenia innych lub w innej wysokości, niż wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Takie też znaczenie ma reguła kolizyjna zapisana w art. 5 Kodeksu pracy, zgodnie z którym, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Powoływanie się więc na wskazane w uzasadnieniu orzeczenia RKO przepisy Kodeksu pracy, musiałyby być poprzedzone wykazaniem, że zasady wynagradzania dotyczące pracowników danej jednostki nie stanowią przepisów szczególnych w rozumieniu art. 5 Kodeksu pracy.

O ile GKO nie podziela konkluzji wynikającej z wyводу przeprowadzonego przez RKO, o tyle także w ocenie Głównej Komisji Orzekającej Obwiniony nie popełnił zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co należało jednak ustalić na podstawie innego, mającego zastosowanie w sprawie przepisu. Kierowana przez Obwinionego jednostka funkcjonowała na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis art. 31d ust. 3 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania) stanowi, że zasady wynagradzania za pracę pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą określone w ustawie obowiązują do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy lub regulaminem wynagradzania. W dacie popełnienia czynu obowiązywał art. 31d ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury określone w ustawie obowiązują do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy lub regulaminem wynagradzania. Różnica pomiędzy tymi przepisami sprowadza się do zastąpienia wyrazu „warunki” wyrazem „zasady”. GKO przyjęła za podstawę rozstrzygnięcia sprawy przepis w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania, jako że wyrażenie „zasady wynagradzania” ma niewątpliwie znaczenie materialnie szersze z punktu widzenia istoty rozpatrywanej sprawy. Norma, którą należy wywieść z przywołanego przepisu art. 31d ust. 3, neguje opisaną powyżej regułę, zgodnie z którą warunki wynagradzania w jednostkach sektora finansów publicznych są – co do zasady – regulowane wyłącznie przez przepisy powszechnie obowiązujące. Nie jest rolą GKO ocenianie *ratio legis* wprowadzenia przez ustawodawcę tak szczególnego uprzywilejowania dla pracodawców i pracowników instytucji kultury. Wykładnia tego przepisu nie budzi jednak żadnych wątpliwości – układowy lub regulaminowy akt prawa pracy może być źródłem ustalenia zasad wynagradzania oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w sposób odmienny od określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W przepisach tej ustawy określono w szczególności: składniki wynagrodzenia pracownika instytucji kultury, wysokość dodatku za wieloletnią pracę, zasady otrzymywania dodatku specjalnego, nagród za szczególne osiągnięcia w pracy, zasady otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że przepisy ustawy określiły zasady wynagradzania (przesłanki otrzymywania poszczególnych składników oraz ich wysokość) w sposób wyczerpujący i szczegółowy. Jednocześnie jednak ustawodawca wprost wskazał, że zasady określone ustawą obowiązują do czasu wejścia w życie układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania. Literalne brzmienie przywołanego przepisu uprawnia pracodawcę

do ustalenia – w trybie określonym przepisami Kodeksu pracy – w regulaminie wynagradzania nawet całości zasad wynagradzania w sposób odmienny od tych określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Tym bardziej więc pracodawca może dokonać modyfikacji czy uzupełnienia ustawowych zasad wynagradzania. W ocenie GKO przepis ten stanowić powinien ocenę Regulaminu wynagradzania obowiązującego w (...), na podstawie którego Obwiniony dokonywał wypłat dodatków do wynagrodzenia pracownikom (...). GKO uznaje, że wobec brzmienia art. 31d ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zarzut naruszania prawa przez dokonywanie wypłat składników wynagrodzenia nieprzewidzianych przez ustawę, ale wynikających z Regulaminu wynagradzania jest nieuzasadniony. Ustawa dopuściła wprowadzenie takiej odrębności, przepisy Regulaminu taki dodatkowy składnik wynagrodzenia przewidziały, a tym samym ich wypłata nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca przed wydaniem orzeczenia w przedmiotowej sprawie, zapoznała się także z wcześniejszymi orzeczeniami Głównej Komisji Orzekającej w innych składach, które rozpatrywały sprawy o zbliżonym stanie faktycznym, w tym z orzeczeniem GKO przywołanym w uzasadnieniu orzeczenia RKO. GKO zapoznała się z orzeczeniami Głównej Komisji Orzekającej: z dnia 6 lipca 2015 r. (sygn. akt BDF1.4800.66.2015), z dnia 7 marca 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.142.2015) oraz z dnia 8 marca 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.173.2015). Skład orzekający w niniejsze sprawie uznał, że kluczowym elementem oceny prawnej dopuszczalności wypłacania przez Obwinionego pracownikom (...) składników wynagrodzenia, które nie zostały przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących – jest treść art. 31d ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis ten, w ocenie składu orzekającego GKO, dopuszcza ustalenie w regulaminie wynagradzania jednostki kultury innych składników wynagradzania niż składniki wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Tym samym treść obowiązującego w (...) Regulaminu wynagradzania nie narusza w omawianym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących. Przesądza to o dopuszczalności i legalności dokonywanych na podstawie tego Regulaminu wypłat. W ocenie składu orzekającego GKO, na ocenę legalności obowiązywania Regulaminu oraz skuteczności i legalności wypłat dokonywanych na jego podstawie nie wpływa także fakt, że Regulamin wynagradzania obowiązywał w (...) w niezmienionym brzmieniu już w dniu wejścia w życie omawianego powyżej przepisu art. 31d ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalne tj. w dniu 1 stycznia 2012 r. W ocenie składu orzekającego GKO nie jest uzasadnione twierdzenie, że dopiero regulamin wynagradzania, którego brzmienie zostałoby ustalone po dniu 1 stycznia 2012 r. mógł skutecznie i legalnie określić zasady (warunki) wynagradzania w sposób odmienny od określonych w przepisach powszechnie obowiązujących. Jeżeli w dniu wejścia w życie tego przepisu w określonej jednostce obowiązywał regulamin wynagradzania lub układ zbiorowy pracy ustanawiających takie zasady (warunki) wynagradzania, to z tym dniem regulacje te zyskiwały takie znaczenie w systemie źródeł prawa pracy, jakie zostało określone przepisem art. 31d ust. 2. Brak też podstaw do twierdzenia, że po dniu 1 stycznia 2012 r. istniał obowiązek dokonania zmiany obowiązującego Regulaminu wynagradzania. Jeżeli Regulamin wynagradzania był zgodny (niesprzeczny) z przepisami powszechnie obowiązującymi, to może on obowiązywać dalej w niezmienionym brzmieniu. Na marginesie warto także odnotować, że zmiana treści przepisów regulaminu wynagradzania wymaga współdziałania pracodawcy i uprawnionych przedstawicieli pracowników, a w kierowanej przez Obwinionego (...) – jak wynika ze złożonych na rozprawie przed GKO wyjaśnień Obrońcy Obwinionego – brak było gotowości



przedstawiciele pracowników do rozpoczynania prac nad potencjalną zmianą Regulaminu wynagradzania.

Główna Komisja Orzekająca dostrzega jednocześnie niespójność w orzeczeniu RKO w zakresie omawianego czynu. Skoro bowiem RKO uznała, że czynu nie popełniono, to wywód na temat braku możliwości przypisania Obwinionemu winy (str. 17 uzasadnienia) jest oczywiście zbędny i błędny. Dopuszczalność przypisania winy można rozważać jedynie w przypadku uprzedniego stwierdzenia popełnienia czynu o znamionach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Uwaga ta nie ma jednak wpływu na treść merytorycznego rozstrzygnięcia podjętego przez GKO.

Rozpoznając odwołanie wniesione przez obrońcę Obwinionego, GKO ustaliła co następuje. Zgodnie z art. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 800), środki zakładowego funduszu przeznacza się na finansowanie działalności socjalnej, która obejmuje w szczególności udzielanie pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 tej ustawy, przyznawanie świadczeń uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu, a zasady i warunki korzystania ze świadczeń określone są w regulaminie. W kierowanej przez Obwinionego jednostce obowiązywał ustanowiony zarządzeniem nr 03/2012 Dyrektora (...) z dnia 27 marca 2012 r. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Regulamin, w zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami ustawy, przewidywał przeznaczenie środków Funduszu m. in. na bezzwrotną pomoc rzeczową i finansową. Istota rozstrzygnięcia w zakresie wniesionego przez obrońcę Obwinionego odwołania polegała więc na ocenie, czy wypłacane pracownikom (...) świadczenia: dodatki świąteczne oraz dodatki urlopowe stanowiły bezzwrotną pomoc finansową w rozumieniu Regulaminu. Zgodnie z ustalonym przez RKO niespornym stanem faktycznym, przedmiotowe świadczenia wypłacane były pracownikom w postaci pieniężnej, na podstawie złożonych przez pracowników wniosków. W treści tych wniosków jako ich podstawę wskazano § 4 pkt 1 i 2 Regulaminu, czyli przepisy przewidujące przeznaczenie środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie bezzwrotnej pomocy rzeczowej lub finansowej oraz zapomogi bezzwrotne w szczególnych przypadkach losowych. Treść składanego wniosku obejmuje oświadczenie, zgodnie z którym pomoc potrzebna jest wnioskodawcy dla doraźnego zaspokojenia jego potrzeb oraz potrzeb jego rodziny. Ponadto wnioskodawca określał grupę, do której zaliczyć należy jego wynagrodzenie według klasyfikacji ustalonej przez działającą w (...) komisję socjalną.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej wypłacone pracownikom (...) świadczenia miały wszystkie cechy pozwalające na ich zakwalifikowanie jako bezzwrotną pomoc finansową oraz wypłacane były na podstawie i w trybie zgodnym z obowiązującymi w tym zakresie przepisami – tak powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązującymi. Nazwanie określonej grupy wypłat z Funduszu dodatkiem świątecznym oraz dodatkiem urlopowym może mieć znaczenie komunikacyjne, ułatwiać pracownikom identyfikację tych świadczeń. 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. GKO nie podziela stanowiska RKO, zgodnie z którym samo posłużenie się – w wewnętrznej dokumentacji pracodawcy – nazwami „dodatek świąteczny” oraz „dodatek urlopowy” przesądzało o tym, że świadczenia te nie stanowiły świadczeń, o których mowa w § 4 pkt 1 Regulaminu. Wszystkie cechy tych świadczeń: przesłanki przyznania, treść składanych wniosków, tryb rozpatrywania tych

wniosków, a przede wszystkim cel świadczeń – były takie, jakich przepisy wymagają dla świadczeń kwalifikowanych jako bezzwrotna pomoc finansowa. Tym samym GKO uznała odwołanie wniesione przez obrońcę Obwinionego za uzasadnione i wobec uznania, że w powyższym zakresie nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych – uniewinniła Obwinionego.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.