



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

Warszawa, dnia 27 lutego 2017 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Ireneusz Piasecki</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Gluch</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Paweł Matusiak</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 27 lutego 2017 r., w sprawie odwołania złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 18 sierpnia 2016 r. sygn. akt (...), którym Komisja, uniewinniła (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) od zarzutu popełnienia czynu z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, „poprzez wypłacenie w okresie od dnia 2 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. pracownikom (...):

- 1) premii regulaminowych, uznaniowych i uznaniowych specjalnych w łącznej kwocie 571.050,86 zł, które nie są wymienione jako składniki wynagrodzenia pracowników instytucji (...) w przepisach ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz. U. z 2012 poz. 406) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. poz. 1105),

## **Sygn. akt BDF1.4800.68.2016**

- 2) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości większej niż 20 % wynagrodzenia zasadniczego, tj. 30 % wynagrodzenia zasadniczego (24 pracownikom) w łącznej kwocie 227.616,78 zł), co było niezgodne z postanowieniami § 12 Regulaminu wynagradzania pracowników (...) oraz przepisami art. 31 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Premie i dodatek z tytułu wysługi lat wypłacono w okresie od 2.07.2012 r. do 31.12.2013 r. pomiędzy 21 a 28 każdego miesiąca.

- 3) nagrody jubileuszowej 3 pracownikom za 45 lat pracy w łącznej kwocie 22.522,72 zł, co było niezgodne z art. 31b ust. 3 z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Daty popełnienia czynów: 14.08.2013 r., 27.08.2013 r. i 30.08.2014 r.

Wypłacenie powyższych elementów wynagrodzenia stanowi również o naruszeniu przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.”

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uoondfp utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

### **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 18 sierpnia 2016 r. (sygn. akt (...)) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 uoondfp u niewinna Panią (...) - pełniącą w czasie zarzucanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) od popełnienia czynów z art. 11 uoondfp, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów poprzez wypłacenie w okresie od dnia 2 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. pracownikom (...):

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

- 1) premii regulaminowych, uznaniowych i uznaniowych specjalnych w łącznej kwocie 571.050,86 zł, które nie są wymienione jako składniki wynagrodzenia pracowników instytucji kultury w przepisach ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2012 poz. 406) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz.U. poz. 1105),
- 2) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości większej niż 20 % wynagrodzenia zasadniczego, tj. 30 % wynagrodzenia zasadniczego (24 pracownikom) w łącznej kwocie 227.616,78 zł), co było niezgodne z postanowieniami § 12 Regulaminu wynagradzania pracowników (...) oraz przepisami art. 31 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Premie i dodatek z tytułu wysługi lat wypłacono w okresie od 2.07.2012 r. do 31.12.2013 r. pomiędzy 21 a 28 każdego miesiąca;

- 3) nagrody jubileuszowej 3 pracownikom za 45 lat pracy w łącznej kwocie 22.522,72 zł, co było niezgodne z art. 31b ust. 3 z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Daty popełnienia czynów: 14.08.2013 r., 27.08.2013 r. i 30.08.2014 r.;

tj. od naruszenia przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, oraz orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Regionalna Komisja Orzekająca orzekła w przedmiotowej sprawie ponownie, w wyniku uchylecia przez Główną Komisję Orzekającą orzeczeniem z dnia 7 marca 2016 r. wcześniejszego orzeczenia RKO – z dnia 6 lipca 2015 r. (sygn. akt (...)) i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Obwiniona w okresie od. 2.07.2012 r. do 31.12.2013 r. dokonała wypłaty premii, nagród jubileuszowych i dodatku z tytułu wysługi lat w następujących kwotach:

### I. Premie:

#### 2012 rok

M-C	KWOTA	DATA WYPŁATY
VII	28 809,39	25.07.2012
VIII	29 905,46	27.08.2012
IX	40 167,42	27.09.2012
X	30 693,51	25.10.2012
XI	45 564,70	28.11.2012
XII	55 085,73	21.12.2012
RAZEM:	230 226,21	

31.12.2012 r. została wypłacona dla pracowników premia uznaniowa specjalna w kwocie 29.600,00 zł.

2013 rok

M-C	KWOTA	DATA WYPŁATY
I	28 010,24	25.01.2013
II	29 667,77	26.02.2013
III	30 775,41	27.03.2013
IV	29 030,83	26.04.2013
V	33 403,14	27.05.2013
VI	33 410,24	27.06.2013
VII	28 348,17	26.07.2013
VIII	29 366,99	27.08.2013
IX	28 318,55	26.09.2013
X	28 382,38	25.10.2013
XI	42 231,87	27.11.2013
XII	33 579,06	27.12.2013
RAZEM	374 524,65	

31.12.2013 r. została wypłacona dla pracowników premia uznaniowa specjalna w kwocie 22.800,00 zł.

II. Dodatek z tytułu wysługi lat - 30% uposażenia zasadniczego:

DODATEK STAŻOWY 30 % WYPŁACONY W ROKU	
VII-XII 2012 ROK	1-XII 2013 ROK
DLA 24 PRACOWNIKÓW NA KWOTĘ BRUTTO -78.852,00	DLA 24 PRACOWNIKÓW NA KWOTĘ BRUTTO -148.764,78
Dodatek stażowy wypłacony w dniu wypłaty wynagrodzenia i premii	Dodatek stażowy wypłacony w dniu wypłaty wynagrodzenia i premii

III. Nagrody jubileuszowe za okres powyżej 40 lat pracy - 3 osoby na kwotę brutto

22.522,72 zł, w tym dla Pana/Pani:

- 1) W.S. - 10.739,92 zł - 30.08.2013 r.
- 2) A.A. - 6.686,80 zł - 14.08.2013 r.
- 3) J.B. - 5.096,00 zł - 27.08.2013 r.

W toku wcześniejszego postępowania ustalono, że zarządzeniem wewnętrznym Nr (...) Dyrektora (...) z dnia (...)2007 r. wprowadzony został Regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych w (...), zwany dalej „Regulaminem”. Regulamin ten wszedł w życie z dniem 1 marca 2007 r. i obowiązywał w okresie zarzucanych Obwinionej czynów, tj. okresie od 2.07.2012 r. do 31.12.2013 r. Zgodnie z § 30 Regulaminu „pracownicy, którzy nabyli prawo do korzystniejszych świadczeń lub uprawnień na podstawie Ponadzakładowego (...) z dnia (...) 1997 r. z późniejszymi zmianami lub na podstawie Regulaminu Wynagradzania Pracowników (...) z (...)2000 r., zachowują te świadczenia i uprawnienia”.

W toku postępowania przed Komisją I instancji Obwiniona wyjaśniła, że zaraz po wejściu w życie ustawy (nowelizującej ustawę) z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej: „uopdk”), tj. od 1 stycznia 2012 r. rozpoczęła rozmowy ze związkami zawodowymi celem dokonania zmian w dotychczasowym Regulaminie wynagradzania. Nie proponowała związkom zawodowym nowego Regulaminu wynagradzania lecz zaproponowała zmiany w już obowiązującym Regulaminie wynagradzania mając na uwadze zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Obwiniona stwierdziła: „Rozmowy ze związkami zawodowymi były trudne, bowiem związki zawodowe nie zgadzały się na zmiany dotychczasowych zasad wynagradzania. Dotyczyło to naliczania premii, dodatków stażowych, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych. Związki zawodowe zgodziły się na nowe regulacje, pod warunkiem ujęcia w Regulaminie zapisu w § 30, iż „pracownicy, którzy nabyli prawo do korzystniejszych świadczeń lub uprawnień na podstawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Państwowych Instytucji Kultury z dnia (...) 1997 r. z późniejszymi zmianami lub na podstawie Regulaminu Wynagradzania Pracowników zatrudnionych w (...) z dnia (...) 2000 r., zachowują te świadczenia i uprawnienia”.

Nowy regulamin wynagradzania z dnia 11 czerwca 2015 roku zaczął obowiązywać od 1 lipca 2015 r. Jak stwierdziła Obwiniona: „Po licznych rozmowach ze związkami zawodowymi, premie regulaminowe zostały zlikwidowane. Dodatki stażowe naliczane jak w ustawie tj. maksymalnie 20% wynagrodzenia. W § 11 pozostał jednakże zapis, iż pracownicy którzy nabyli uprawnienia do nagrody jubileuszowej i odprawy emerytalnej na korzystniejszych warunkach na podstawie Ponadzakładowego układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Państwowych Instytucji Kultury z dnia (...) 1997r. z późniejszymi zmianami lub na podstawie Regulaminu Wynagradzania pracowników zatrudnionych w (...) z dnia (...) 2000 r. oraz na podstawie Regulaminu Wynagradzania Pracowników zatrudnionych w (...) z dnia (...) 2007r.

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

przed zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem nr (...) z dnia (...) 2012r. zachowują te uprawnienia jednak nie dłużej niż do (...) 2020r.” Obwiniona nie rozważała zmiany zasad wynagradzania pracowników w formie wypowiedzenia dotychczasowych warunków wynagradzania, bowiem związki zawodowe nie zgadzały się na jakiegokolwiek zmiany. Występowała natomiast o interpretacje do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i – jak stwierdza – „otrzymywała wyjaśnienia, iż Regulamin wynagradzania jest źródłem prawa, stanowiący podstawę do naliczania wynagrodzeń”. Regulaminu, czy też jego zmiany nie mogła wprowadzić jednostronnie.

Regionalna Komisja Orzekająca rozważyła, czy w przedmiotowej sprawie można mówić o nierównym traktowaniu w zatrudnieniu, ze względu na uprzywilejowanie niektórych pracowników, otrzymujących przedmiotowe świadczenia. Zdaniem Komisji I instancji, wszyscy pracownicy legitymujący się długoletnim stażem pracy w (...) na podstawie § 30 Regulaminu, otrzymywali takie składniki i w taki sam sposób naliczane składniki wynagrodzenia czyli zastosowano tu „zasadę uprzywilejowania”, o której mowa w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r. (III ZP 31/01). Zdaniem Komisji, „premiowanie pracowników z długoletnim stażem pracy w tej jednostce zapobiegało fluktuacji zatrudnionych, miało cechy motywujące pracowników i zapewniało prawidłowe funkcjonowanie jednostki, których nie można zakwalifikować jako dyskryminowania (...) Były to uprawnienia „nabyte” pracowników wynikające ze stażu pracy w tej jednostce. W ocenie Komisji takie regulacje mogły się znaleźć w Regulaminie wynagradzania.”

Komisja I instancji podnosi, że „Regulamin wynagradzania to układ dwóch stron. Z jednej strony jest pracodawca a drugą stroną związki zawodowe. Związki zawodowe reprezentują ogół pracowników, stoją na staży aby pracownikom nie stała się „krzywda” W związku z tym to popisanie układowe świadczy, że nie może być w tym przypadku mowy o naruszeniu zasady równego traktowania w zatrudnieniu.”

Komisja I instancji, ponownie rozpoznając sprawę, przeprowadziła postępowanie dowodowe w zakresie analizy umów o pracę 24 pracowników, którym wypłacano przedmiotowe świadczenia, w zakresie nawiązania stosunku pracy i zastrzeżonych przy tym nawiązaniu indywidualnie określonych warunków. Jak stwierdzono, w umowach o pracę tych pracowników było odwołanie do układu zbiorowego pracy. Komisja stwierdziła: „Na podstawie powyższej dokumentacji Komisja ustaliła, iż w czasie zatrudniania w/w pracowników były dokonywane zmiany umów o pracę, Porozumieniami zawartymi z pracodawcą a pracownikiem zmieniano warunki umów o pracę w części dotyczącej dodatków w warunkach szkodliwych, dodatków za obsługę elektrycznych monitorów, które to dodatki zostały włączone do wynagrodzenia zasadniczego. Zmieniono umowę o pracę w

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

części dotyczącej premii uzyskowej którą zastąpiono premią regulaminową. Komisja odnosząc się do tego stanu faktycznego podnosi, iż zapisy ujęte w indywidualnej dokumentacji pracowniczej (umowach o pracę, zmianach warunków wynagradzania) muszą mieć umocowanie w przepisie rangi ogólnej, przepisie ustawowym czy też Regulaminie wynagradzania. Takie postanowienia wynikają z analizowanej dokumentacji pracowniczej. Obwiniona nie mogła dokonać zmiany indywidualnych umów o pracę, zmiany wynagrodzenia poszczególnych pracowników bez zmiany regulacji o charakterze ogólnym w tym przypadku Regulaminu wynagradzania.”

Zdaniem Komisji I instancji, „regulamin wynagradzania obowiązujący w (...) od 2007 r. zmieniony zarządzeniem nr (...) /2012 Dyrektora (...) z dnia (...) 2012. stał się przepisem prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kp. Indywidualna dokumentacja pracownicza dotycząca wynagradzania odnosi się do zapisów Regulaminu Wynagradzania pracowników (...)”

Komisja I instancji, rozważając charakter prawny Regulaminu wynagradzania obowiązującego w (...) w brzmieniu obowiązującym na dzień popełnienia zarzucanych Obwinionej czynów stwierdziła m.in., że zasada układowej regulacji warunków wynagradzania uznaje układy zbiorowe pracy za najważniejsze i pierwszoplanowe źródło prawa wynagrodzenia za pracę. Dopuszcza się jednak - metoda układowa z różnych powodów nie może bowiem objąć wszystkich zatrudnionych - uzupełnienie regulacji układowej innymi rodzajami źródeł. Mogą to być w szczególności regulaminy wynagradzania unormowane w art. 77<sup>2</sup> k.p. Zdaniem Komisji, „jako źródło prawa pracy regulamin wynagradzania mieści się niewątpliwie w zakresie przedmiotowym art. 9 § 1 k.p., a jego miejsce w hierarchii wyznacza § 2 i 3 tego przepisu. Postanowienia tego aktu nie mogą być zatem mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy, innych ustaw i aktów wykonawczych oraz postanowienia układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych. Regulamin wynagradzania jest swoistym źródłem prawa pracy, zawierającym postanowienia o charakterze normatywnym, tworzonym z upoważnienia ustawy przez pracodawcę, działającego w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi, jeżeli u pracodawcy organizacje takie funkcjonują, regulującym wysokość i zasady ustalania wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń związanych z pracą i obowiązującym w braku regulacji układowej albo taką regulację konkretyzującym. Według art. 77<sup>2</sup> § 1 k.p. treścią regulaminu są warunki wynagradzania za pracę; z kolei w myśl § 2 może on też określać inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Zakres przedmiotowy regulaminu obejmuje więc wszystkie świadczenia związane z pracą, zarówno uregulowane w tym dziale kodeksu, jak i takie, które nie zostały w nim wspomniane - jeśli tylko można im przypisać związek z pracą. Przedmiotem regulacji w omawianym akcie będzie więc m.in. ustalenie systemów

wynagradzania, stawek wynagrodzenia zasadniczego, wysokości dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych i za pracę w porze nocnej (przewyższających jednak minimum określone w kodeksie pracy) czy innych dodatkowych składników wynagrodzenia nieprzewidzianych w przepisach prawa, jak premie czy dodatki za staż pracy.”

Komisja I instancji podkreśla, że „wejście w życie regulaminu wynagradzania rodzi dla treści umowy o pracę takie same skutki, jak wejście w życie układu zbiorowego pracy. W takiej sytuacji postanowienia regulaminu, które są korzystniejsze dla pracownika, zastępują z mocy prawa wynikające z dotychczasowych przepisów prawa pracy warunki umowy o pracę; natomiast postanowienia mniej korzystne wprowadzone mogą być za zgodą pracownika lub w drodze wypowiedzenia dotychczasowych warunków umowy o pracę.” Komisja I instancji zwraca przy tym uwagę, że przy wejściu w życie regulaminu wynagradzania lub zmianie jego treści obowiązują dwie zasady: automatyzmu prawnego i uprzywilejowania pracownika. Regulamin obowiązuje zaś do czasu odstąpienia przez pracodawcę od wprowadzającego go porozumienia ze stroną związkową.

Komisja I instancji powołuje się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że art. 241<sup>13</sup> § 2 k.p. dotyczy każdego pogorszenia sytuacji pracownika, a nie tylko tych ukształtowanych mniej korzystnie w nowym układzie (regulaminie wynagradzania) warunków pracy lub płacy, które zostały wyraźnie uzgodnione przez strony stosunku pracy w umowie o pracę. Zdaniem Komisji I instancji, „charakter prawny regulaminu wynagradzania jako źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 kp., skutki jego wejścia w życie w odniesieniu do indywidualnych umów o pracę oraz konieczność dokonania wypowiedzeń umów o pracę w przypadku wprowadzania mniej korzystnych zmian dla pracowników (art. 77<sup>2</sup> k.p. w zw. z art. 241<sup>13</sup> k.p.) został ugruntowany zarówno w orzecznictwie sądów, w tym Sądu Najwyższego (...), jak też w doktrynie (...).”

Komisja I instancji stwierdza następnie: „Wskazany Regulamin został wprowadzony do obiegu prawnego w sposób przewidziany w przepisach prawa pracy, a jego postanowienia stały się obowiązującym elementem umów o pracę pracowników (...). Stanu tego nie zmieniło zarówno wejście w życie zmiany do ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (...), jak i wydanie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia (...) 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (...). Z żadnego z tych aktów prawnych nie wynika, iż ich wejście w życie powoduje automatyczne wygaszenie (utrata mocy obowiązującej) układowych źródeł prawa pracy, a w tym przypadku regulaminu wynagradzania dla pracowników (...).”



## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

Dalej Komisja I instancji stwierdza: „Odnosząc przedstawione rozważania prawne do przedmiotu rozpatrywanej sprawy, Komisja uznała, iż obowiązującymi w roku 2012 i 2013 aktami prawnymi stanowiącym podstawę do wypłaty pracownikom (...), kwestionowanymi przez Zastępcę Rzecznika składników wynagrodzenia był Regulamin wynagradzania z (...) 2007 r. i zmiany do niego wprowadzone Zarządzeniem nr (...) z dnia (...) 2012 r. Wskazany Regulamin został wprowadzony do obiegu prawnego w sposób przewidziany w przepisach prawa pracy, a jego postanowienia stały się obowiązującym elementem umów o pracę pracowników (...). Regionalna Komisja Orzekająca podnosi, iż wynagrodzenie za pracę objęte jest szczególną ochroną. Każda zmiana warunków wynagrodzenia, polegająca na wprowadzeniu bądź zniesieniu danego składnika wynagrodzenia, zmianie systemu wynagrodzenia czy wysokości lub zasad ustalania wynagrodzenia, wymaga zachowania odpowiedniej procedury w zależności od tego, jakimi aktami objęci są zatrudnieni. Zmiany do układu zbiorowego pracy - Regulaminu w zakresie wynagradzania wprowadza się po uzgodnieniu z organizacją związkową. (...) Korzystniejsze postanowienia układu zbiorowego pracy czy regulaminu wynagradzania zastępują się z mocy prawa wynikające z dotychczasowych przepisów prawa pracy warunki umowy o pracę lub innego aktu stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy z dniem wejścia w życie. Natomiast postanowienia układu lub regulaminu mniej korzystne dla pracowników wprowadza się w drodze wypowiedzenia pracownikom dotychczasowych warunków umowy o pracę lub innego aktu stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy. Jest to tzw. wypowiedzenie zmieniające warunki płacy uregulowane w art. 42 K.p. Można również zastosować porozumienie zmieniające, jeśli obie strony wyraziły zgodę na zmiany. Wypowiedzenie warunków płacy uważa się za dokonane, jeżeli pracownikowi zaproponowano na piśmie nowe warunki. W razie odmowy przyjęcia przez zatrudnionego zaproponowanych warunków finansowych, umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Okres wypowiedzenia zależy od stażu pracy u pracodawcy. Jeżeli pracownik przed upływem połowy okresu wypowiedzenia nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki. Zdaniem Komisji, Obwiniona nie mogła dokonywać wypowiedzeń umów o pracę czy też wypowiedzeń zmieniających bez zgody organizacji związkowej. Nie mogła też jednostronnie dokonać zmiany Regulaminu wynagradzania. Każdorazowo zmiany zasad wynagradzania o charakterze ogólnym czy o charakterze indywidualnym wymagało uzgodnienia ze związkami zawodowymi.”

Regionalna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę, że „Obwiniona podejmowała działania mające na celu doprowadzenie do zgodności Regulaminu z obowiązującymi przepisami

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

prawa. W tym zakresie dołączona jest korespondencja ze związkami zawodowymi. Jednakże dopiero w 2015 r., po licznych negocjacjach ze związkami zawodowymi, podpisała ze związkami zawodowymi nowy Regulamin wynagradzania, z zastrzeżeniem zawartym w § 11 tegoż Regulaminu.”

Komisja I instancji uznała, że w świetle art. 24 ust. 1 uondfp należy odwołać się do aktualnego stanu prawnego. Zdaniem Komisji: „W tej chwili art. 31d, na którym Rzecznik oparł swoje oskarżenie został zmieniony, jest to teraz ust. 3, natomiast ustawodawca dodał jeszcze ust. 2, który mówi, iż w przypadku tych instytucji kultury, w których nie jest zawarty układ zbiorowy pracy, warunki wynagradzania za pracę określa jej dyrektor. Czyli ustawodawca sam wskazuje, że układ zbiorowy daje pierwszeństwo. Ta nowelizacja spowodowała, iż w myśl art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dfp, nie można Obwinionej przypisać odpowiedzialności za zarzucane czyny.” Jak stwierdzono w uzasadnieniu, „Art. 31 d ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2015 r. wprowadzony ustawą dnia 5 sierpnia 2015r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U z 2015 r., poz. 1505) stanowi, iż w przypadku gdy w instytucji kultury nie jest zawarty układ zbiorowy pracy, warunki wynagradzania za pracę w tej instytucji określa jej dyrektor w regulaminie wynagradzania. Przepis ten jest względniejszy na dzień orzekania dla Obwinionej. Sankcjonuje on Regulaminy wynagradzania funkcjonujące w instytucjach kultury.”

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż „dokonane przez Obwinioną (...) wydatki na opisane we wniosku o ukaranie składniki wynagrodzenia pracowników, miały umocowanie prawne (w prawie materialnym) w obowiązującym w (...) Regulaminie wynagradzania. Tym samym Komisja uznała, iż czyny zarzucane Obwinionej nie wypełniają znamion deliktu z art. 11 uondfp”.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej: „Nie bez znaczenia jest też fakt, iż Obwiniona dołożyła należytej staranności celem zmiany zasad wynagradzania, czego dowodem jest nowy Regulamin wynagradzania pracowników (...) obowiązujący od 1 lipca 2015r. Komisja wzięła również pod uwagę opinie ministerstwa w przedmiotowej sprawie oraz uwzględniła również fakt, iż warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest, aby działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w art. 5-18c ustawy (...) miało charakter zawiniony”.

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

Na tej podstawie Komisja I instancji postanowiła na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp uniewinnić Obwinioną od stawianych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uondfp.

Od powyższego orzeczenia Zastępca Rzecznika Dyscypliny wniósł pismem z dnia 1 września 2016 r. odwołanie na niekorzyść Obwinionej, zarzucając orzeczeniu obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację i wnosząc „o zmianę zaskarżonego Orzeczenia i wymierzenie Obwinionemu wnioskowanej kary upomnienia, bądź uchylene zaskarżonego Orzeczenia i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania”.

Zastępca Rzecznika podnosi, że stanowisko Komisji „całkowicie pomija i nie bierze pod uwagę argumentacji Z-cy Rzecznika zawartej we wniosku o ukaranie oraz w poprzednim odwołaniu do GKO”.

Zastępca Rzecznika stwierdza, że:

„1. Postanowienia Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracowników Państwowych Instytucji Kultury, będące podstawą przyznania i wypłacenia dodatków z tytułu wysługi lat w wysokości 30% przestały obowiązywać, bowiem postanowienia tego Układu utraciły moc prawną z dniem 1.01.2000 rok. Z tego względu wprowadzenie do Regulaminu zapisów będących podstawą wypłacania 24 pracownikom dodatku z tytułu wysługi lat w wysokości 30% - nie ma uzasadnienia prawnego.

2. Zapisy § 30 Regulaminu naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, bowiem stawiają w pozycji uprzywilejowanej 24 pracowników. W (...) w czasie popełnienia czynów było zatrudnionych, oprócz ww. 24 - 48 pracowników, pośród których były osoby posiadające staż pracy ponad 20 lat, a otrzymujące maksymalnie 20% dodatku stażowego. W takim stanie rzeczy, za niewystarczające należy uznać działania RKO polegające na dokonaniu analizy zapisów Regulaminu wynagradzania i ich porównania z umowami tylko 24 pracowników, którym wypłacono dodatek stażowy w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego.

3. Przepisy art. 5 Kodeksu pracy stanowią, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Określa on relacje między przepisami Kodeksu pracy a innymi aktami rangi ustawowej regulującymi status pracowniczy różnych grup zawodowych, przyznając pierwszeństwo przepisom szczególnym i odsyłając do stosowania

przepisów Kodeksu pracy w kwestiach, których przepisy szczególne nie regulują. Oczywiście obowiązek wprowadzenia regulaminu wynagradzania nie określają przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, lecz przepisy art. 77<sup>2</sup> Kodeksu pracy, jednakże nie oznacza to uprawnień kierowników instytucji kultury do ustalania elementów wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą w sposób sprzeczny z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, której regulacje są adresowane wyłącznie do pracowników instytucji kultury.

4. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt II BP 1/05 (wskazał, że) przepisy art. 9 ust. 1 Kodeksu pracy stanowi, że ilekroć w Kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawach porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Przepis ten nadaje wymienionym w nim wewnętrznym uregulowaniom, w tym regulaminom, rangę przepisów prawa pracy, pod warunkiem, że regulacje te są oparte na ustawie. W każdym wypadku należy badać zgodność uregulowań wewnętrznych z ustawą. W przypadku stwierdzenia niezgodności z ustawą któregoś z postanowień regulaminu wynagradzania, postanowienie to nie może być podstawą prawną rozstrzygnięcia. W przedmiotowej sprawie Regulamin wynagradzania był sprzeczny z przepisami o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a zatem jak orzekł SN nie mógł stanowić podstawy wypłacenia zawyżonego dodatku z tytułu wysługi lat, nagród jubileuszowych oraz premii. Dyrektor instytucji kultury nie jest uprawniony do dowolnego - w ramach posiadanych środków finansowych - kształtowania sposobu wynagradzania pracowników, w tym ich premiowania i nagradzania. Obwiniona jest kierownikiem samorządowej instytucji kultury zaliczanej zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do sektora finansów publicznych. Każdy kierownik takiej jednostki musi się kierować przepisami prawa regulującymi sferę finansów publicznych. Kierownik takiej jednostki, w przeciwieństwie do podmiotu gospodarczego, działa na podstawie i w granicach prawa. Zatem nie ma dowolności do swobodnego regulowania składników wynagradzania. W sektorze finansów publicznych dozwolone jest tylko to, co regulują przepisy prawne. Kodeks pracy jest aktem ogólnym regulującym sprawy zatrudniania i wynagrodzeń dla ogółu pracowników, natomiast wynagrodzenia pracowników instytucji kultury podlegają przepisom szczególnym, przepisom ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi

## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 u.f.p.). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych), dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uprawnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań wynikają przede wszystkim z przepisów ustawowych i aktów wykonawczych oraz z aktów prawa wewnętrznego, których postanowienia muszą być zgodne z przepisami ustaw.

7. Wydatku ze środków publicznych można dokonać jedynie w oparciu o konkretny tytuł prawny. 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.

8. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W omawianym przypadku zasada ta oznacza, że podstawą do dokonywania takich wydatków mogą być wyłącznie przepisy ustaw, które przewidują m. in. rodzaj świadczeń i wskazują podmiot uprawniony do ich udzielania (...).

9. W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Organom wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy (...).

10. W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno to, na co zezwalają ustawy (...).”

Zastępca Rzecznika powołuje się także na orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej, która orzekała w podobnych sprawach, tj. na orzeczenia z dnia 6 lipca 2015 r. (BDF1.4800.66.2015) i z dnia 18 lutego 2016 r. (BDF1.4800.165.2015). Stwierdza także, że „działania Obwinionej były sprzeczne z przepisami prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 31 ust. 2, art. 3 lb ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t Dz. U. z 2012 r. poz. 406),
2. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1105), które od dnia 2 lipca 2012 roku nie przewiduje wypłacania premii,
3. art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (....)

i bez wątpienia nie tylko zakłócają ład finansów publicznych lecz wręcz go burzą, bowiem ujawnione nieprawidłowości charakteryzuje bardzo znaczna szkodliwość dla ładu finansów publicznych. Okoliczności opisanych czynów, które zostały należycie udowodnione, pozwalają na przyjęcie, że Obwiniona obrała swoistą, niezgodną z przepisami prawa materialnego, politykę wydatkowania środków publicznych i politykę tę konsekwentnie realizowała. Z tego powodu oraz z uwagi na fakt, że naruszenia trwały w 2012 r. i w 2013 r., uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów publicznych był ogromny.”

**Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:**

Zgodnie z art. 31d ust. 2 uopdk – w wersji obowiązującej w dacie popełnienia czynów zarzuconych Obwinionej - 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. Art. 31d ust. 2 uopdk stwarzał zatem podstawę do określenia, w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie, warunków odbiegających od ustawowych. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zgodnie z ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 207, poz. 1230). Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że od 1 stycznia 2012 r. zaistniała możliwość odmiennego kształtowania wspomnianych warunków od warunków ustawowych. Tymczasem, w świetle uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji, powyższa zmiana nie miała istotnego znaczenia z punktu widzenia kształtowania stosunków między pracodawcą a pracownikami instytucji kultury, skoro nie ma znaczenia, czy powołany przepis obowiązywał w dacie, gdy w jednostce faktycznie nastąpiło odmienne uregulowanie warunków wynagrodzenia, odmiennie od warunków ustawowych. Jak wskazała Główna Komisja Orzekająca przy pierwszym rozpoznaniu odwołania od orzeczenia RKO – dnia 7 marca 2016 r. - tego rodzaju stanowisko oznaczałoby w istocie uznanie, że wejście art. 31d ust. 2 uopdk nie miało istotnego znaczenia normatywnego, co byłoby przecież sprzeczne z zasadą racjonalności ustawodawcy. Nie można zatem przyjmować, że nie ma znaczenia fakt, iż przepis stwarzający podstawę do odmiennego ukształtowania warunków przyznawania świadczeń wszedł w życie później, niż Regulamin obowiązujący w (...). W szczególności niezasadne jest przyjęcie poglądu, że zmiana ustawowa miała na celu sanowanie wcześniejszych stanów, niezgodnych z prawem.

Główna Komisja Orzekająca podtrzymuje stanowisko, że układy zbiorowe pracy i regulaminy, formułowane na podstawie ustawowo określonych zasad i przy zachowaniu ustawowego trybu, pozostają źródłem, z którego wywodzone mogą być prawa i obowiązki pracowników jednostki, których akty te dotyczą. Z tego punktu widzenia fakt późniejszych zmian legislacyjnych nie musi automatycznie wpływać na trwałość rozwiązań przyjętych w układach zbiorowych pracy i regulaminach. Wziąć też trzeba pod uwagę obowiązującą w prawie pracy zasadę uprzywilejowania pracownika i dopuszczalność ukształtowania stosunku pracy jako bardziej korzystnego dla pracownika, niż wynikałoby to z przepisów prawa pracy. Główna Komisja Orzekająca uznaje przy tym za wyjaśnioną przez Komisję I instancji kwestię obawy o naruszenie reguł równego traktowania pracowników, w zależności od okresu, w jakim byli zatrudnieni w kierowanej przez Obwinioną jednostce. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu orzeczenia jest przekonująca, aby przyjąć, że równość w stosunku zatrudnienia, jako istotna zasada obowiązująca w prawie pracy nie została w tym przypadku – wbrew stanowisku Zastępcy Rzecznika – naruszona, co zostało dostatecznie wyjaśnione w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Przy analizie przedmiotowej sprawy z punktu widzenia stosunku pracy należy jednak spojrzeć na omawiane kwestie z szerszej perspektywy, wyznaczonej przez okoliczność, że mamy do czynienia w tym przypadku ze stosunkami pracowniczymi w ramach jednostki sektora finansów publicznych. W uzasadnieniu orzeczenia wydanego po pierwszym rozpoznaniu odwołania od orzeczenia RKO, Główna Komisja Orzekająca podkreśliła, że przy rozpatrywaniu spraw tego rodzaju należy rozważać nie tylko zasady wynikające z ogólnych rozwiązań kodeksu pracy i ukształtowanego na jego gruncie orzecznictwa. Z tych ogólnych zasad w istocie wywieść można prymat zindywidualizowanych form kształtowania warunków pracy w przypadkach przyznania pracownikowi świadczeń wykraczających poza standard wynikający z konkretnych rozwiązań stanowiących podstawę określonych świadczeń. Należy jednak zauważyć – na co Główna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę przy pierwszym rozpoznaniu odwołania od orzeczenia RKO - że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia nie tylko z „czystym” prawem pracy, ale z przypadkiem wydatkowania na świadczenia wynikające ze stosunku pracy środków publicznych. Po raz kolejny Komisja I instancji pominęła ten aspekt sprawy, koncentrując się wyłącznie na kwestiach pracowniczych. Po raz kolejny podkreślić zatem trzeba, że powoływane w niniejszej sprawie art. 31-31d ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej znajdują się w rozdziale 3 tej ustawy, zatytułowanym „Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury”. Główna Komisja Orzekająca podtrzymuje pogląd, że nie można przy analizie wspomnianych przepisów abstrahować od faktu, iż gospodarka finansowa instytucji kultury - w przypadku

gdy mamy do czynienia z jednostką sektora finansów publicznych - polega w szczególności na gospodarowaniu środkami publicznymi, w tym – jak na gruncie analizowanego stanu faktycznego - ich wydatkowaniu. Wydatkowanie środków publicznych podlega szczególnym regułom, w szczególności wyrażonym w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Główna Komisja Orzekająca uznaje, że nie można nie odnieść się krytycznie do sytuacji, gdy określone świadczenia pracownicze wypłacane są w jednostce sektora finansów publicznych w wysokości obiektywnie odbiegającej od wysokości określonej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Wobec powyższego, Główna Komisja Orzekająca podtrzymuje w niniejszym orzeczeniu pogląd, wyrażony wcześniej w orzeczeniu z dnia 7 marca 2016 r., że zachowanie ładu finansów publicznych wymaga, aby w przypadku sformułowania zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uoondfp nie poprzestawać na ocenie stanu faktycznego związanego z wypłacaniem świadczeń pracowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych wyłącznie przez pryzmat przepisów prawa pracy, w oderwaniu od reguł prawa finansowego, w tym przede wszystkim ustawy o finansach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca w poprzednim orzeczeniu wskazała, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Regionalna Komisja Orzekająca powinna odnieść się także do kolejnej zmiany stanu prawnego, tym razem dokonanej już po wydaniu orzeczenia w I instancji. Należy bowiem zauważyć, że z dniem 30 listopada 2015 r. weszła w życie następna nowelizacja ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1505). W aktualnym stanie prawnym odpowiednikiem poprzednio obowiązującego art. 31d ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stał się art. 31d ust. 3 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, 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. Główna Komisja Orzekająca nie podziela stanowiska Obrońcy Obwinionej, że wspomniana zmiana stanu prawnego przemawia na korzyść Obwinionej w perspektywie art. 24 ust. 1 uoondfp. Istotna jest bowiem okoliczność, że Regulamin obowiązujący w (...) w (...) był opracowany wcześniej, niż data wejścia w życie zmiany ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. To, że po nowelizacji uprawnienia w tym zakresie uzyskał dyrektor jednostki nie zmienia faktu, że nie miał on stosownych kompetencji w dacie



## Sygn. akt BDF1.4800.68.2016

wprowadzenia wspomnianego regulaminu wynagradzania. Późniejsze zmiany stanu prawnego nie mogą, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, sanować tak istotnej wadliwości czynności, jaką jest dokonanie jej bez umocowania ustawowego. Stanowisko GKO w niniejszej sprawie pozostaje zgodne ze stanowiskiem zajęтым w orzeczeniu GKO z dnia (...) 2015 r. ((...)), a także w orzeczeniu z dnia (...) 2016 r., wydanym na tle przedmiotowej sprawy (przy pierwszym rozpoznaniu). Przyznać też jednak należy, że stanowisko to nie jest w orzecznictwie jednolite. Przeciwny pogląd wyraziła bowiem GKO w orzeczeniach z dnia 8 marca 2016 r. (BDF1.4800.173.2015) oraz z dnia 12 maja 2016 r. (BDF1.4800.2.16). Jednocześnie warto zauważyć, że w uzasadnieniu powołanego orzeczenia z (...) 2016 r. stwierdzono, że naruszenie ładu finansów publicznych tkwiło w ustawowej sprzeczności rozwiązań prawa pracy i przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, choć jednocześnie przyjęto przy tym, że nie można mówić o wydatkowaniu środków z naruszeniem przepisów dotyczących tych wydatków, ze względu na podstawę w przepisach prawa pracy. Nie wydaje się natomiast trafny pogląd wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia z 12 maja 2016 r., negujący znaczenie faktu, że regulamin nie miał swojego umocowania prawnego w dacie wprowadzenia, zaś po nowelizacji mógł dalej obowiązywać.

W kontekście stanowiska Głównej Komisji Orzekającej zajętego w niniejszej sprawie, istotne znaczenie zyskuje kwestia odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim czasie Obwiniona jako kierownik jednostki mogła podejmować, i czy faktycznie podejmowała, działania mające na celu doprowadzenie do zgodności treści Regulaminu z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Pozwoli to na ustalenie, czy w warunkach konkretnego stanu faktycznego uzasadnione jest przypisanie Obwinionej odpowiedzialności ze względu na możliwość postawienia jej zarzutu winy, zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp. Kwestia ta została wspomniana w uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji, jednak – ze względu na uznanie, że zachowanie Obwinionej nie naruszało przepisów prawa – zagadnienie winy zostało tylko w tym orzeczeniu wzmiankowane. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej jest to jednak w niniejszej sprawie kwestia zasadnicza z punktu widzenia ostatecznego rozstrzygnięcia. O ile bowiem nie jest przekonujące stanowisko Komisji I instancji co do zgodności z prawem działania polegającego na wypłacie części pracowników przedmiotowych świadczeń, o tyle należy uznać, że – w okolicznościach konkretnej sprawy - Obwinionej nie można skutecznie postawić zarzutu winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp. W świetle tego przepisu, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można natomiast przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte

wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Analiza stanu faktycznego sprawy, przy uwzględnieniu przedstawionych zmian stanu prawnego, prowadzi do wniosku, że działania podejmowane przez Obwinioną świadczą o zachowaniu przez nią staranności wymaganej od kierownika jednostki sektora finansów publicznych. należy bowiem zwrócić uwagę, że Obwiniona podejmowała działania w kierunku zmiany regulaminu wynagradzania, jednak nie zostały one uwieńczone powodzeniem ze względu na stanowisko związków zawodowych, działających na podstawie obowiązujących przepisów. Można powiedzieć, że Obwiniona znalazła się w sytuacji, w której nie miała realnego wpływu na doprowadzenie do rozwiązania zgodnego z prawem. Próbowwała jednak korzystać z dostępnych jej możliwości, występowała także o uzyskanie odpowiednich interpretacji ze strony resortu kultury.

Z przedstawionego punktu widzenia można – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej – przyjąć, że całokształt zachowania Obwinionej świadczy o tym, że dołożyła należytej staranności w kierunku doprowadzenia rozwiązań wewnętrznych obowiązujących w kierowanej przez nią jednostce do stanu zgodnego z prawem. Okazało się to jednak w konkretnej chwili nie do osiągnięcia. Nie można zatem na Obwinioną przerzucać negatywnych skutków takiego ukształtowania zmian ustawowych, które z jednej strony w pewnym sensie spowodowały trudności w prowadzeniu działań w sposób zgodny ze stanem prawnym, z drugiej zaś nie zapewniły skutecznych instrumentów pozwalających na doprowadzenie praktyki stosowanej w jednostce do zgodności ze znowelizowanym stanem prawnym.

Z tego względu należy przyjąć, że zastosowanie powinna znaleźć norma zawarta w zdaniu drugim art. 19 ust. 2 uo ndfp, tj., że nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Prowadzi to do uznania, że w zachowaniu Obwinionej nie należy upatrywać winy w rozumieniu powołanego przepisu. Konsekwencją takiego stanowiska jest przyjęcie przez Główną Komisję Orzekającą, że mimo różnic poglądów co do bezprawności zachowania polegającego na wypłacie przedmiotowych świadczeń pracownikom, zasadne było uniewinnienie Obwinionej przez Komisję I instancji od zarzutu dokonania czynu określonego w art. 11 uo ndfp. Powoduje to w konsekwencji utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej.

**Sygn. akt BDF1.4800.68.2016**

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