



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

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2017 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Maciej Berek (spr.)</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Piotr Kaczorkiewicz</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Zdzisława Wasążnik</i></b>
<b>Protokolant:</b>		<b><i>Dorota Machnicka</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2017 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (Obwiniony 1) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum oraz Pana (Obwiniony 2) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora do spraw administracyjnych Muzeum - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt: DB-0965/6/16, którym Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła:

**Pana** (Obwiniony 1) od popełnienia czynów, polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłacenie pracownikom Muzeum w 2014 r. w łącznej kwocie 66.521,00 zł – niezgodnie z odpowiednimi regulacjami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej:

- 1) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości wyższej niż 20% wynagrodzenia zasadniczego, a więc wbrew ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 2 ustawy z

dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w 2014 roku – w kwocie ogółem 6.551,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku powyżej 20 % (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek za usługę powyżej 20 %	Kwota dodatku liczona w wys. 20% wynagrodzenia zasadniczego (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 -4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Październik	19 654	34	13 103	6 551	28.09.2014
Razem	19 654	X	13 103	6 551	X

2) nagrody jubileuszowej powyżej wielkości określonych w art. 31b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – w 2014 roku – w kwocie ogółem 15.250,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłaconej nagrody jubileuszowej (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono nagrodę jubileuszową powyżej dopuszczalnej wysokości	Kwota nagrody zgodna z obowiązującymi przepisami (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 - 4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Wrzesień	22 449	3	7 199	15 250	30.09.14
Razem	22 449	X	7 199	15 250	X

3) sfinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych świadczeń socjalnych nieobjętych obowiązującym w Muzeum Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, tj. tzw. „upominków świątecznych”, które wypłacono w dniu 28.11.2014 r. w łącznej kwocie 44.720 zł, sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz obowiązującym w jednostce Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonym w życie z dniem 14.03.1995 r. ze zm.,

tj. od naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. 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 uonfdp,

**Pana** (Obwiniony 2) – od popełnienia czynów polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłacenie pracownikom Muzeum, w 2013 r. w łącznej kwocie 205.544,50 zł oraz w 2014r. w łącznej kwocie 115.939 zł - niezgodnie z odpowiednimi regulacjami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej:

- 1) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości wyższej niż 20% wynagrodzenia zasadniczego, a więc wbrew ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust 2 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej:

a) w 2013 roku – w kwocie ogółem 73.254,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku powyżej 20 % (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek za wysługę lat powyżej 20 %	Kwota dodatku liczona w wys. 20% wynagrodzenia, zasadniczego (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2-4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Styczeń	15 863	28	10 577	5 286	29.01.2013
Luty	17 047	30	11 965	5 982	27.02.2013
Marzec	17 818	31	11 879	5 939	28.03.2013
Kwiecień	17 320	31	11547	5 773	28.04.2013
Maj	18 251	32	12167	6 084	28.05.2013
Czerwiec	18 357	31	12238	6119	28.06.2013
lipiec	19 590	32	13 060	6 530	28.07.2013
Sierpień	18 079	31	12053	6 026	28.08.2013
Wrzesień	18 232	32	12155	6 077	28.09.2013
Październik	18 804	32	12 536	6 268	28.10.2013
Listopad	19 491	32	12 994	6 497	28.11.2013
Grudzień	20 018	32	13 345	6 673	21.12.2013
Razem	219 770	X	146 516	73 254	X

b) w 2014 roku – w kwocie ogółem 71.784,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku powyżej 20 % (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek za wysługę powyżej 20 %	Kwota dodatku liczona w wys. 20% wynagrodzenia zasadniczego (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 -4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Styczeń	18 482	31	12 321	6161	28.01.2014
Luty	18 475	31	12317	6158	26.02.2014
Marzec	19 155	32	12 770	6 385	28.03.2014
Kwiecień	19 444	32	12 963	6 481	28.04.2014
Maj	19 958	33	13 305	6 653	26.05.2014
Czerwiec	20 117	34	13411	6 706	27.06.2014
Lipiec	19 609	36	13 073	6 536	28.07.2014
Sierpień	20 314	34	13 543	6 771	28.08.2014
Wrzesień	19 955	34	13 303	6 652	28.09.2014
Listopad	19 539	34	13 026	6 513	28.11.2014
Grudzień	20 303	34	13 535	6 768	21.12.2014
Razem	215.351	X	143.567	71.784	X

- 2) nagrody jubileuszowej powyżej wielkości określonych w art. 31b ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej:

a) w 2013 roku – w kwocie ogółem 60.521,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłacanej nagrody jubileuszowej (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono nagrodę jubileuszową powyżej dopuszczalnej wysokości	Kwota nagrody zgodna z obowiązującymi przepisami (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2-4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Marzec	8 836	1	6 627	2 209	04.03.2013
Kwiecień	7 512	1	3 756	3 756	12.04.2013
Maj	6 531	1	3 265	3 266	16.05.2013
Upiec	1960	1	1470	490	31.07.2013
Sierpień	54 744	3	39 090	15 654	05.08.2013
Wrzesień	26 898	3	8 406	18 492	2-17.09.13
Listopad	26107	3	9 453	16 654	7-11.11.13
Razem	132 588	X	72 067	60 521	X

b) w 2014 roku – w kwocie ogółem 36.707,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłacanej nagrody jubileuszowej (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono nagrodę jubileuszową powyżej dopuszczalnej wysokości	Kwota nagrody zgodna z obowiązującymi przepisami (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 - 4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Kwiecień	10 512	2	3 118	7 394	03.04.2014
Maj	5040	1	0	5040	15.05.2014
Lipiec	41 632	4	21271	20 361	3-21.07.14
Listopad	10 920	1	5 460	5 460	7.11.2014
Grudzień	1 807	1	1 355	452	15.12.2014
Razem	69.911	X	33.204	36.707	X

3) odprawy emerytalnej po przepracowaniu co najmniej 30 lat, powyżej wielkości określonej w art. 31c ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej:

a) w 2013 roku - w kwocie ogółem 41.757,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłacanej odprawy pieniężnej po przepracowaniu co najmniej 30 lat (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono odprawę pieniężną powyżej dopuszczalnej wysokości	Kwota odprawy pieniężnej zgodnej z obowiązującymi przepisami (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 - 4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Maj	6 531	1	4 354	2 177	16.05.2013
Sierpień	18 533	1	9 266	9 267	26.08.2013
Listopad	5 880	1	1 960	3 920	30.11.2013
Grudzień	52 785	1	26 392	26 393	30.12.2013
Razem	83 729	X	41 972	41 757	X

b) w 2014 roku - w kwocie 7.448,00 zł:

Miesiąc	Kwota wypłaconej odprawy pieniężnej po przepracowaniu co najmniej 30 lat (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono odprawę pieniężną powyżej dopuszczalnej wysokości	Kwota odprawy pieniężnej zgodnej z obowiązującymi przepisami (zł)	Różnica pomiędzy kolumną (2 - 4)	Data wypłaty
1	2	3	4	5	6
Kwiecień	14 895	1	7 447	7 448	03,04,2014
Razem	14 895	X	7 447	7 448	X

4) sfinansowanie ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych świadczeń socjalnych nieobjętych obowiązującym w Muzeum Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, tj. tzw. „upominków świątecznych”, które wypłacono w dniu 4.12.2013 r. w łącznej kwocie 39.012,50zł, sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz obowiązującym w jednostce Regulaminem Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonym w życie z dniem 14.03.1995 r. ze zm.,

tj. od naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uońdftp,

**orzeka:**

1. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uońdftp, utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w zakresie pkt I. 1. 1) i 2) oraz II, 1. 1)-3).
2. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uońdftp uchyla orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w zakresie pkt I 1.3) i 2 oraz II 1. 4) i 3. i w tym zakresie na przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez tę Komisję.

**Pouczenie:**

W zakresie pkt. 1 - niniejsze orzeczenie 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.

W zakresie pkt. 2 – na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

## Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 23 czerwca 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (nazywana dalej Regionalną Komisją Orzekającą lub RKO):

- 1) uniewinniła Obwinionego 1, zajmującego w czasie popełnienia zarzucanych czynów stanowisko dyrektora Muzeum od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (nazywanej dalej: ustawą o odpowiedzialności), polegającego na wypłaceniu pracownikom Muzeum w 2014 roku w łącznej kwocie 66.521 zł:
  - a) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości wyższej niż 20% wynagrodzenia zasadniczego, czyli niezgodnie z ograniczeniem wynikającym z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (nazywanej dalej ustawą o działalności kulturalnej), w dniu 28 września 2014 r., w kwocie 6.551 zł,
  - b) nagrody jubileuszowej w wysokości wyższej niż określona w art. 31b ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, w dniu 30 września 2014 r., w kwocie 15.250 zł,
  - c) tzw. „upominków świątecznych” sfinansowanych ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (nazywanego dalej także ZFŚS), czyli świadczenia nieobjętego obowiązującym w Muzeum Regulaminem ZFŚS, a tym samym w sposób sprzeczny z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w dniu 28 listopada 2014 r., w kwocie 44.720 zł,
- 2) uniewinniła Obwinionego 2, zajmującego w czasie popełnienia zarzucanych czynów stanowisko zastępcy dyrektora ds. administracyjnych Muzeum od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności, polegającego na wypłaceniu pracownikom Muzeum w 2013 roku w łącznej kwocie 205.544,50 zł oraz w 2014 r. w łącznej kwocie 115.939:
  - a) dodatku za wieloletnią pracę w wysokości wyższej niż 20% wynagrodzenia zasadniczego, czyli niezgodnie z ograniczeniem wynikającym z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 o działalności kulturalnej, w 2013 r. – w kwocie 73.254 zł, a w 2014 r. – w kwocie 71.784 zł (w datach i kwotach wskazanych szczegółowo w sentencji orzeczenia RKO),

- b) nagrody jubileuszowej w wysokości wyższej niż określona w art. 31b ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, w 2013 r. – w kwocie 60.521 zł, a w 2014 r. – w kwocie 36.707 zł (w datach i kwotach wskazanych szczegółowo w sentencji orzeczenia RKO),
  - c) odprawy emerytalnej po przepracowaniu co najmniej 30 lat, w wysokości wyższej niż określona w art. 31c ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, w 2013 r. – w kwocie 41.757 zł, a w 2014 r. – w kwocie 7.447 zł (w datach i kwotach wskazanych szczegółowo w sentencji orzeczenia RKO),
  - d) tzw. „upominków świątecznych” sfinansowanych ze środków ZFŚS, czyli świadczenia nieobjętego obowiązującym w Muzeum Regulaminem ZFŚS, a tym samym w sposób sprzeczny z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w dniu 4 grudnia 2013 r., w kwocie 39.012,5 zł
- 3) uniewinniła Obwinionego 2, zajmującego w czasie popełnienia zarzucanych czynów stanowisko zastępcy dyrektora ds. administracyjnych Muzeum od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności, w ten sposób, że poprzez niezgodne z przepisami art. 91 ust. 2 i art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych określenie kryteriów oceny ofert, polegające na ustaleniu – w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na ochronę mienia – jako jednego z kryteriów oceny ofert „ilości pracowników ochrony zatrudnionych na umowę o pracę”.

Koszty postępowania prowadzonego wobec obydwu Obwinionych poniósł Skarb Państwa.

Uzasadnienie Regionalnej Komisji Orzekającej przedstawione zostanie wyłącznie w części odnoszącej się do czynów polegających na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności – ze względu na ustalony zakres zaskarżenia tego orzeczenia. RKO uznała za niesporny fakt dokonania wypłat z tytułów i w wysokości określonej w sentencji orzeczenia. W zakresie oceny prawnej dotyczącej wypłat świadczeń z tytułu zatrudnienia (dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej) RKO uznała, że Regulamin wynagradzania obowiązujący w Muzeum stanowił akt prawa pracy, o którym mowa w art. 9 Kodeksu pracy i tym samym stanowił podstawę do wypłaty wskazanych świadczeń. Regulamin wynagradzania jako akt prawa pracy zawierał regulacje korzystniejsze dla pracowników, niż

wynikało to z ustawy o działalności kulturalnej, co w ocenie RKO oznaczało, że niezależnie od tego, że regulamin „nie był w pełni zgodny z tymi [ustawy o działalności kulturalnej] przepisami” Obwinieni byli zobligowani do wypłaty wskazanych powyżej świadczeń w wysokości określonej w regulaminie. Regionalna Komisja Orzekająca przywołała także orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej wyrażające podobne poglądy. Z tych względów RKO uznała, że przypisane Obwinionym czyny nie wyczerpują znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności.

W zakresie oceny prawnej dotyczącej wypłat świadczeń sfinansowanych z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (tzw. „upominków świątecznych”) RKO uznała, że twierdzenia rzecznika dyscypliny finansów publicznych twierdzącego, że środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych stanowią środki publiczne nie zasługują na uznanie. RKO wskazała, że rzecznik nie wskazał przepisów, z których wywodzi publiczny charakter tych środków. W związku z tym RKO uznała, że rzecznik nie wykazał spełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu (nazywany dalej rzecznikiem). Odwołujący zarzucił orzeczeniu RKO „obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację, błędną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie” i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu odwołania wskazano, że przepisy ustawy o działalności kulturalnej są przepisami szczególnymi – w zakresie dotyczącym zasad gospodarki finansowej instytucji kultury – mają więc „pierwszeństwo w stosowaniu”. W odwołaniu wskazano także, że zgodnie z art. 5 Kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. W przedmiotowej sprawie dopuszczalną wysokość nagrody jubileuszowej oraz składniki wynagrodzeń pracowników instytucji kultury określa ustawa o działalności kulturalnej i akty wykonawcze do tej ustawy, tym samym przepisy Kodeksu pracy nie mają w tym zakresie zastosowania. Rzecznik uznał jednocześnie, że art. 31d ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej, w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia zarzucanych czynów – stwarzał podstawę do określenia w układzie zbiorowym



pracy lub w regulaminie wynagradzania warunków odbiegających od ustawowych. Możliwość taka powstała jednak w ocenie rzecznika dopiero od dnia wejścia w życie nowelizacji, którą do ustawy o działalności kulturalnej dodano przedmiotowy przepis, czyli od dnia 1 stycznia 2012 r. W zakresie czynu dotyczącego wydatkowania środków ZFŚS rzecznik wskazał, że ZFŚS nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych, jednak w ocenie rzecznika ZFŚS gospodaruje środkami publicznymi, zatem nieprawidłowości związane z wydatkowaniem środków z tego Funduszu objęte są ustawą o odpowiedzialności. Przyznanie, a następnie wypłacenie „upominków świątecznych” nie miało uzasadnienia w treści obowiązującego w Muzeum Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywana dalej Główną Komisją Orzekającą lub GKO) rozpatrzyła wniesione odwołanie na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2017 r. Przystępując do rozpoznania sprawy, GKO zwróciła uwagę, że w treści odwołania nie wskazano wprost zaskarżonego zakresu orzeczenia. Na podstawie zakresu przywołania orzeczenia RKO w petitum odwołania oraz stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywanego dalej Głównym Rzecznikiem) przedstawionego na rozprawie, GKO ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w zakresie, w jakim doszło do uniewinnienia każdego z Obwinionych od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności. Dodatkowo, ze względu na niewskazanie w treści odwołania przepisów prawnych, których naruszenie jest zarzucane, Główny Rzecznik doprecyzował w toku rozprawy odwołanie, wskazując, że jako przepisy naruszone należy traktować te, które RKO wskazała w sentencji orzeczenia jako podstawę jego wydania. Ponadto Główny Rzecznik odstąpił od zarzutu błędnej oceny dowodów zgromadzonych w sprawie zawartego w pisemnym odwołaniu.

Mając na względzie treść art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności, GKO ustaliła, że mające zastosowanie w sprawie przepisy nie uległy zmianie pomiędzy datą popełnienia zarzucanych Obwinionym czynów i datą orzekania.

W przedmiotowej sprawie strona podmiotowa zarzucanych Obwinionym czynów nie była przedmiotem sporu. Istota wniesionego odwołania sprowadza się do oceny, czy jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy

o odpowiedzialności można zakwalifikować wydatki zrealizowane odpowiednio przez każdego z Obwinionych z tytułu: dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej oraz świadczeń finansowanych ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – w zakresie i na warunkach określonych w orzeczeniu RKO.

W zakresie świadczeń zaliczanych do świadczeń stanowiących warunki zatrudnienia (dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, odprawa emerytalna), GKO podziela pogląd wynikający z – przywołanego w uzasadnieniu orzeczenia RKO – orzeczenia GKO z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.2.2016)<sup>1</sup>, zgodnie z którym w jednostkach sektora finansów publicznych nie ma możliwości generalnego stosowania zasady obowiązującej w ramach prawa pracy, a wynikające z art. 9 Kodeksu pracy, pozwalającej na ustalenie przez pracodawcę w akcie niższej rangi (w regulaminie wynagradzania) korzystniejszych warunków wynagradzania niż wynika to z aktów wyższej rangi. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 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. 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. Kluczowy natomiast dla oceny legalności realizowanych przez Obwinionych wydatków jest fakt, że kierowana przez Obwinionych jednostka funkcjonuje na podstawie ustawy o działalności kulturalnej. Przepis art. 31d ust. 3 tej ustawy 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. 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

---

<sup>1</sup> Opublikowane na: [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko)

– co do zasady – regulowane wyłącznie przez przepisy powszechnie obowiązujące. Wykładnia tego przepisu nie budzi wątpliwości już na poziomie wykładni językowej – 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 działalności kulturalnej. W przepisach tej ustawy określono w szczególności: wysokość dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej oraz odprawy emerytalnej. 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 działalności kulturalnej. Tym bardziej więc pracodawca może dokonać modyfikacji czy uzupełnienia ustawowych zasad wynagradzania. Wobec brzmienia art. 31d ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, zarzut naruszania prawa przez dokonywanie wypłat dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej oraz odprawy emerytalnej w wysokości wyższej niż określona w ustawie o działalności kulturalnej, ale zgodnej z obowiązującym w jednostce Regulaminem wynagradzania jest nieuzasadniony. W tym zakresie Główna Komisja Orzekająca uznała odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej za niepodlegające uwzględnieniu.

Odmiennej od Regionalnej Komisji Orzekającej oceny dokonała natomiast Główna Komisja Orzekająca w zakresie dotyczącym dokonywania wydatków z tytułu świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W tym zakresie RKO w uzasadnieniu pośrednio (bo wskazując jedynie na nieprzyjęcie poglądu prezentowanego przez właściwego rzeczownika) wskazała, że wydatkowanie środków z ZFŚS nie może stanowić naruszenia dyscypliny finansów publicznych ze względu na charakter tych środków, a ponadto uznała, że wyznacznikiem prawnym do oceny zgodności z prawem wydatkowania środków nie mógłby być regulamin ZFŚS, bo takowy nie stanowi „przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków” w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności. GKO nie podziela zaprezentowanego przez RKO stanowiska. Kierowana przez Obwinionych jednostka stanowi instytucję kultury w rozumieniu art. 9 ustawy o działalności kulturalnej, zaliczaną tym samym

do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych). 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Tym samym wydatkowanie przez Obwinionych środków podlegać musi ocenie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym w dacie wydatkowania (i odpowiednio dacie orzekania) w Muzeum Regulaminem. Oceny tej dokonać musi Regionalna Komisja

---

<sup>2</sup> Zob. np.: orzeczenie GKO z dnia 10 listopada 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.49.2016), orzeczenie GKO z dnia 7 marca 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.170.2015), orzeczenie GKO z dnia 18 lutego 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.166.2015); wszystkie orzeczenia opublikowane na: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko>.

<sup>3</sup> Orzeczenie GKO z dnia 19 września 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.51.2016), podobnie orzeczenie GKO z dnia 18 lutego 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.165.2015) – opublikowane na: [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko).

**Sygn. akt BDF1.4800.61.2016**

Orzekająca, do której po uchyleniu w tym zakresie orzeczenia sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia.