



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 19 czerwca 2017 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:* **Piotr Kaczorkiewicz (spr.)**
Członkowie: *Członek GKO:* **Artur Walasik**
Członek GKO: **Teresa Warszawska**
Protokolant: **Bartosz Gluszko**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka po rozpoznaniu, na rozprawach w dniach: 9 marca 2017r., i 19 czerwca 2017 r., odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść:

- 1) Pani (1) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Naczelnego i Artystycznego Teatru im. (...),
- 2) Pana (2) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Naczelnego i Artystycznego Teatru im. (...),
- 3) Pana (3) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Naczelnego i Artystycznego Teatru (...),

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 8 września 2016 r. sygn. akt: DB-0965/41/16, którym Komisja, uniewinniła:

1) Panią (1) od zarzutu popełnienia czynu **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na *dokonaniu wydatków ze środków publicznych w łącznej kwocie 259.973,41zł (z kwoty ogółem 476.065,88zł) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłacenie pracownikom Teatru w 2014 roku:*

a) *premię regulaminową w łącznej kwocie 156.737,91 zł z kwoty ogółem 272.234,78 zł (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):*

Miesiąc	Kwota wypłaconej premii regulaminowej (zł) w tym premia dyrekcyj	Liczba pracowników, którym wypłacono premię regulaminową	Data wypłaty
---------	--	--	--------------

Sygn. akt BDF1.4800.88.2016

1	2	3	5
Czerwiec	23 475,89	43	26-06-2014
Lipiec	20 971,71	44	24-07-2014
Sierpień	23 310,73	44	26-08-2014
Wrzesień	22 879,12	45	25-09-2014
Październik	23 044,01	47	24-10-2014
Listopad	23 256,55	43	25-11-2014
Grudzień	19 799,90	42	19-12-2014
Razem	156.737,91		

- b) dodatku za prace wykonywane w warunkach szkodliwych dla zdrowia, szczególnie uciążliwych lub niebezpiecznych w łącznej kwocie 16.883,00 zł z kwoty ogółem 29.436,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Czerwiec	2 515,00	44	26-06-2014
Lipiec	2 485,00	44	24-07-2014
Sierpień	2 381,00	42	26-08-2014
Wrzesień	2 385,00	41	25-09-2014
Październik	2 361,00	42	24-10-2014
Listopad	2 379,00	41	25-11-2014
Grudzień	2 377,00	42	19-12-2014
Razem	16.883,00		

- c) dodatku dla kierowcy w łącznej kwocie 490,00 zł z kwoty ogółem 840,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Czerwiec	70,00	1	26-06-2014
Lipiec	70,00	1	24-07-2014
Sierpień	70,00	1	26-08-2014
Wrzesień	70,00	1	25-09-2014
Październik	70,00	1	24-10-2014
Listopad	70,00	1	25-11-2014
Grudzień	70,00	1	19-12-2014
Razem	490,00		

- d) dodatkowego wynagrodzenia za obsługę sceny w łącznej kwocie 85.862,50 zł z kwoty ogółem 172.132,50 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Lipiec	9 880,00	17	08-07-2014
Wrzesień	300,00	2	08-09-2014
Październik	9 500,00	21	08-10-2014
Listopad	18 145,00	19	07-11-2014
Grudzień	23 515,00	17	05-12-2014

Sygn. akt BDF1.4800.88.2016

Grudzień	24 522,50	17	29-12-2014
Razem	85.862,50		

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 przewidywały możliwości wypłaty tego rodzaju elementów wynagrodzenia. Powyższe działania były również niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

2) Pana (2) od zarzutu popełnienia czynu z **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych w łącznej kwocie 48.566,90 zł (z kwoty ogółem 476.065,88 zł) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłacenie pracownikom Teatru w 2014 roku:

a) premii regulaminowej w łącznej kwocie 22.930,90 zł z kwoty ogółem 272.234,78 zł (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Luty	22 930,90	44	26-02-2014
Razem	22 930,90		

b) dodatku za prace wykonywane w warunkach szkodliwych dla zdrowia, szczególnie uciążliwych lub niebezpiecznych w łącznej kwocie 2.441,00 zł z kwoty ogółem 29.436,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Luty	2 441,00	44	26-02-2014
Razem	2 441,00		

c) dodatku dla kierowcy w łącznej kwocie 70,00 zł z kwoty ogółem 840,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Luty	70,00	1	26-02-2014
Razem	70,00		

d) dodatkowego wynagrodzenia za obsługę sceny w łącznej kwocie 23.125,00 zł z kwoty ogółem 172.132,50 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Luty	21 370,00	19	06-02-2014

Sygn. akt BDF1.4800.88.2016

Maj	1 755,00	14	23-05-2014
Razem	23.125,00		

podczas gdy przepisy ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.), nie przewidywały możliwości wypłaty tego rodzaju elementów wynagrodzenia. Powyższe działania były również niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

3) Pana (3) od zarzutu popełnienia czynu z **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych w łącznej kwocie 167.525,57zł (z kwoty ogółem 476.065,88zł) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłacenie pracownikom Teatru w 2014 roku:

a) premii regulaminowej w łącznej kwocie 92.565,97 zł z kwoty ogółem 272.234,78 zł (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono	Data wypłaty
1	2	3	5
Styczeń	23 641,72	45	24-01-2014
Marzec	23 018,51	43	25-03-2014
Kwiecień	23 336,09	43	24-04-2014
Maj	22 569,65	43	26-05-2014
Razem	92.565,97		

b) dodatku za prace wykonywane w warunkach szkodliwych dla zdrowia, szczególnie uciążliwych lub niebezpiecznych w łącznej kwocie 10.112,00 zł z kwoty ogółem 29.436,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Styczeń	2 475,00	43	24-01-2014
Marzec	2 513,00	44	25-03-2014
Kwiecień	2 559,00	44	24-04-2014
Maj	2 565,00	44	26-05-2014
Razem	10.112,00		

c) dodatku za upowszechnianie kultury w terenie w łącznej kwocie 1.422,60 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Kwiecień	1 422,60	18	08-04-2014
Razem	1 422,60		

d) dodatku dla kierowcy w łącznej kwocie 280,00 zł z kwoty ogółem 840,00 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego dodatku (zł)	Liczba pracowników, którym wypłacono dodatek	Data wypłaty
1	2	3	5
Styczeń	70,00	1	24-01-2014
Marzec	70,00	1	25-03-2014
Kwiecień	70,00	1	24-04-2014
Maj	70,00	1	26-05-2014
Razem	280,00		

e) dodatkowego wynagrodzenia za obsługę sceny w łącznej kwocie 63.145,00 zł z kwoty ogółem 172.132,50 zł, (w datach i kwotach jak w tabeli poniżej):

Miesiąc	Kwota wypłaconego	Liczba pracowników,	Data wypłaty
1	2	3	5
Marzec	17 675,00	17	06-03-2014
Kwiecień	18 025,00	17	08-04-2014
Maj	14 350,00	17	07-05-2014
Czerwiec	13 095,00	18	09-06-2014
Razem	63.145,00		

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 przewidywały możliwości wypłaty tego rodzaju elementów wynagrodzenia. Powyższe działania były również niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

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

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 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) 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

Wniosek o ukaranie sformułowany został na podstawie zawiadomienia Marszałka Województwa Wielkopolskiego (pismo znak: DKO-II.1711.40.2015 z dnia 17 maja 2016r.),

który powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o ujawnionych, w wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w Teatrze im. (...) (zwanym dalej Teatrem) za rok 2014 przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, czynach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów: art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W toku kontroli prowadzonej w Teatrze przez Urząd Marszałkowski, jak i w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego wyjaśnienia złożyli Obwinieni: (1) – pisma z dnia 10.06 i 4.07. 2016 r. (2) – pismo z 3.08.2016 r. i (3) – pisma z dnia 7.07. i 20.07.2016 r.

W złożonych wyjaśnieniach, wszyscy obwinieni podnosili kwestię obowiązywania przepisów płacowych wynikających z Regulaminu wynagradzania, jako źródła prawa pracy, a tym samym istnienie podstawy prawnej dokonywania wydatków – wypłaty wskazanych składników wynagrodzenia pracowników.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych nie podzielił stanowiska Obwinionych, uznając, iż podstawą wypłaty składników wynagrodzeń pracowników Teatru winny być przepisy ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury, które weszło w życie 9 października 2012r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 2012r. a tym samym ich wypłata w 2014 roku dokonana została bez podstawy prawnej i czyny te wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dalej zwanej uondfp. Z uwagi na te okoliczności złożył wniosek o ukaranie w tej sprawie.

W wyniku rozpoznania przedmiotowej sprawy na rozprawie w dniu 8 września 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, dalej zwana także RKO orzeczeniem z dnia 8 września 2016 r. o sygn. akt: DB-0965/41/16 uniewinniła Obwinionych od czynów szczegółowo opisanych w sentencji niniejszego orzeczenia.

Komisja Orzekająca I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia rozważyła zagadnienie prawa międzyczasowego w odniesieniu do zarzucanych Obwinionym czynów i zmiany ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uznała, iż w orzekaniu w niniejszej sprawie należy stosować prawo obowiązujące w dniu orzekania.

W dalszej kolejności RKO stwierdziła, że zebrany w sprawie materiał dowodowy bezspornie potwierdza, iż wypłat składników wynagrodzenia pracownikom Teatru dokonano w oparciu o postanowienia Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru im. (...), wprowadzonego w życie Zarządzeniem nr 18/2009 Dyrektora Teatru z dnia 1 grudnia 2009 r., opartego na przepisach ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzenia MKiS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad

wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury obowiązujący od dnia 14.12.2009 r. i zmieniony aneksami z dnia: 12.12.2009 r. oraz 19.03.2014 r. Wskazując przy tym, że okoliczność ta nie została zakwestionowana przez strony i znajduje jednoznaczne potwierdzenie w materiale dowodowym, który nie budzi wątpliwości. Z tego też względu RKO uznała, iż okoliczności faktyczne nie budzą wątpliwości i mogą stanowić podstawę orzekania.

Ponieważ zarzut naruszenia dyscypliny finansów przez Obwinionych sformułowany został we wniosku o ukaranie jako delikt polegający na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp), RKO uznała, iż należy rozważyć kwestię obowiązywania Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru im. (...) z 2009 r. – dalej zwanego Regulaminem i jego charakter prawny.

Wobec powyższego RKO przywołała brzmienie przepisów Kodeksu pracy, dalej zwany k.p. tj. art. 77² i art. 77³. Oraz wskazała, że przepisy art. 77¹ k.p. ustanawiają zasadę układowego regulowania warunków wynagrodzenia za pracę i przyznawania innych świadczeń. Reguła ta uzupełnia przewidziane w art. 13 k.p. prawo do godziwego wynagrodzenia, konkretyzując jeden ze sposobów jego realizacji. Norma zawarta w tym przepisie w sposób formalny potwierdza jednocześnie stan rzeczy, który powstał w wyniku zasadniczej przebudowy systemu układowych źródeł prawa pracy. Stało się to z mocy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy i o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 547). Do czasu wejścia w życie ostatnio wskazanej nowelizacji kodeksu, tj. do dnia 29 listopada 1994 r., podmiotem formalnie uprawnionym do kształtowania tych warunków był Minister Pracy i Polityki Socjalnej, podejmujący te decyzje w porozumieniu ze związkami zawodowymi. Po tej dacie uprawnienie to przejęli partnerzy społeczni: pracodawcy i ich organizacje - z jednej strony, a związki zawodowe reprezentujące pracowników - z drugiej. Rola organów państwowych ograniczona została do ustalania norm płacowych o charakterze minimalnym, gwarancyjnym, oraz do określania ich dla tych dziedzin, które zarządzane są przez państwo.

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. Według przepisów działu trzeciego kodeksu pracy mogą to być:

- regulaminy wynagradzania unormowane w art. 77² k.p. oraz
- rozporządzenia organów władzy i administracji państwowej - dla państwowych jednostek gospodarki budżetowej w zakresie nieobjętym ponadzakładowymi układami zbiorowymi pracy (art. 77³ k.p.).

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. 77² § 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.

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.

Przy dokonywaniu wypowiedzenia zmieniającego nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z przepisów wprowadzających ochronę szczególną przed wypowiedzeniem umowy o pracę (art. 77² § 1 w zw. z art. 241¹³ k.p.).

Z uwagi na odesłanie zawarte w art. 77² § 5 k.p. do odpowiedniego stosowania art. 241¹³ k.p. w odniesieniu do regulaminów wynagradzania, należy rozważyć skutki prawne tej regulacji.

Przepis ten odnosi się nie tylko do układu, ale także do regulaminu wynagradzania i jego relacji do umów o pracę (art. 77² § 5 k.p.). Wzmacnia to pozycję pracowników w zakładach zatrudniających co najmniej 20 pracowników, w których nie funkcjonuje układ zbiorowy pracy. Przepis ten znajduje także zastosowanie, gdy regulamin wynagradzania zastępuje układ zbiorowy, który przestał obowiązywać, i w sytuacji odwrotnej, to jest w przypadku wejścia w życie układu zbiorowego w miejsce uprzednio obowiązującego regulaminu wynagradzania.

Przepis art. 241¹³ k.p. ma bezwzględny charakter. Strony układu nie mogą go wyłączyć, a skutek w nim przewidziany następuje z mocy prawa. Artykuł 241¹³ § 1 k.p. dotyczy postanowień normatywnych układu, co wynika jednoznacznie z jego wykładni językowej.

Sygn. akt BDF1.4800.88.2016

Oznacza to, że część obligacyjna układu (regulaminu wynagradzania) nie staje się składnikiem umów o pracę.

Z mocy art. 241¹³ § 1 k.p. korzystniejsze postanowienia regulaminu wynagradzania, z dniem jego wejścia w życie lub z dniem zmiany jego treści zastępują z mocy prawa wynikające z dotychczasowych przepisów prawa pracy warunki umowy o pracę lub innego aktu stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy (wyboru, mianowania, powołania, spółdzielczej umowy o pracę).

Automatyzm, o którym mowa, nie dotyczy sytuacji, gdy regulamin wynagradzania przewiduje warunki mniej korzystne dla pracowników od wynikających z ich umów o pracę lub innych podstaw nawiązania stosunku pracy.

Doktryna jest zgodna, że art. 241¹³ k.p. statuuje dwie zasady obowiązujące przy wejściu w życie regulaminu wynagradzania lub zmianie jego treści: automatyzmu prawnego i uprzywilejowania pracownika.

Automatyzm oznacza, że skutek przewidziany w tym przepisie następuje *ipso iure*, zaś uprzywilejowanie w sferze normatywnej wskazuje na korzystną dla pracowników jednokierunkowość działania norm układowych w relacji do umów o pracę.

Tylko bowiem korzystniejsze postanowienia regulaminu zastępują mniej korzystne warunki wynikające z podstawy nawiązania stosunku pracy. Jeśli regulamin przewiduje warunki mniej korzystne, w mocy pozostają korzystniejsze postanowienia umowy. Taki skutek ma charakter trwały w tym sensie, że te korzystniejsze warunki obowiązują w umowie aż do ich zmiany w trybie przewidzianym w kodeksie pracy (porozumienie zmieniające lub wypowiedzenie warunków pracy lub płacy).

Mechanizm wynikający z art. 241¹³ k.p. gwarantuje pracownikom nabywanie uprawnień w sposób bezpośredni, tak jak ma to miejsce przy ustawie, i dlatego regulamin jest podstawą dochodzenia indywidualnych roszczeń pracowniczych, niezależnie od zobowiązań stron, które go zawarły.

Wskazać jednocześnie należy, że porównanie tych aktów prowadzi do odmiennego wniosku, gdy chodzi o pozbawianie pracowników takich uprawnień.

W przypadku ustawy skutek jest bezpośredni, natomiast w przypadku regulaminu wynagradzania odejście od uprawnień umownych następuje w pośredni sposób, przez jednostronne działanie pracodawcy (wypowiedzenie warunków pracy lub płacy) lub w drodze porozumienia zmieniającego.

Regulamin obowiązuje do czasu odstąpienia przez pracodawcę od wprowadzającego go porozumienia ze stroną związkową. Oświadczenie o odstąpieniu nie może być złożone przed upływem okresu właściwego do jego wypowiedzenia. Po odstąpieniu stosuje się art. 241⁸ § 2, czyli wynikające z regulaminu warunki umów o pracę stosuje się do upływu okresu wypowiedzenia poszczególnym pracownikom. Nie mają wówczas zastosowania przepisy ograniczające dopuszczalność wypowiedzenia (art. 241¹³ § 2 zdanie drugie).

W uchwale z dnia 29 listopada 2005 r. (II PZP 8/05) Sąd Najwyższy orzekł, że art. 241¹³ § 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.

Charakter prawny regulaminu wynagradzania jako źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p. 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(2) k.p. w zw. z art. 241(13) k.p.) został ugruntowany zarówno w orzecznictwie sądów w tym Sądu Najwyższego (m. innymi: wyrok SN z dnia 9 grudnia 2011 r. II PK 67/11- M.P.Pr. 2012/3/146-148, wyrok SN z dnia 12 maja 2011 r. II PK 6/11 - OSNP 2012/13-14/165, wyrok SN z dnia 9 grudnia 2011 r. II PK 67/11, wyrok SN z dnia 3 marca 2011 r. II PK 161/10 - LEX nr 784983, wyrok SN z dnia 9 stycznia 2014 r. I BP 5/13 - OSNP 2015/3/36) jak też w doktrynie (m. innymi: Krzysztof Wojciech Baran (red.) Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy, Tomasz Miedziński Komentarz orzecznicy do art.77(2) Kodeksu pracy, Michał Skąpski Komentarz do art.77(2) Kodeksu pracy).

Odnosząc przedstawione powyżej rozważania prawne do przedmiotu rozpatrywanej sprawy, RKO uznała, iż obowiązującym w roku 2014 aktem prawnym stanowiącym podstawę do wypłaty pracownikom Teatru, kwestionowanych przez wnoszącego wniosek o ukaranie składników wynagrodzenia był Regulamin wynagradzania, wprowadzony w życie Zarządzeniem nr 18/2009 Dyrektora Teatru z dnia 1 grudnia 2009r., opartego na przepisach ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzenia MKiS z dnia 31 marca 1992r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury obowiązujący od dnia 14.12.2009 r. i zmieniony aneksami z dnia: 12.12.2009 r. oraz 19.03.2014 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 Teatru i podstawą wypłaty kwestionowanych składników wynagrodzenia.

Stanu tego nie zmieniło zarówno wejście w życie zmiany do ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j. t. Dz. U. z 2012 r. poz. 406) jak i wydanie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1105).

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 Teatru.

Nieważność regulaminu wynagradzania lub jego określonych postanowień można rozważać jedynie w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 18 § 3 kp.

Aspekt ten RKO również przeanalizowała, mając na uwadze utrwalone w tym zakresie poglądy judykatury i piśmiennictwa.

Przepisy art. 9 § 4 Kodeksu pracy stanowią, że *„postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów oraz statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, naruszające zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, nie obowiązują”*.

W świetle natomiast art. 18 § 3 Kodeksu pracy *„postanowienia umów o pracę i innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, naruszające zasadę równego traktowania w zatrudnieniu są nieważne. Zamiast takich postanowień stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy, a w razie braku takich przepisów - postanowienia te należy zastąpić odpowiednimi postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego”*.

Zarówno pierwszy z powołanych przepisów, jak i drugi odwołuje się do zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Zasada ta znajduje swój wyraz w art. 11² Kodeksu pracy, który stanowi, że *„pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu”*, jak również w art. 18^{3a} §1 k.p. zgodnie z którym *„pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy”*.

Za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu uważa się co do zasady różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 18^{3a} § 1, którego skutkiem jest w szczególności niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą - chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami (art. 18^{3b} § 1 Kodeksu pracy).

Z orzecznictwa sądowego wynika, że *„dyskryminowaniem w rozumieniu art. 18^{3a} k.p. jest nierówne traktowanie w zatrudnieniu z określonych przyczyn i nie jest wystarczające wskazanie na "podłoże dyskryminacyjne" (...). W utrwalonej od dawna linii orzeczniczej Sądu Najwyższego przyjęto, że o naruszeniu zasady równego traktowania można mówić, jeżeli przepis prawa zakładowego w sposób nieusprawiedliwiony różnicuje sytuację prawną podmiotów posiadających te same cechy istotne (relewantne). Nie narusza więc zasady równego traktowania usprawiedliwione i racjonalne zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników ze względu na różniącą cechę istotną (...) W związku z powyższym należy stwierdzić, że z samego faktu zróżnicowania uprawnień pracowniczych nie wynika, iż doszło do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu lub niedyskryminacji pracownika”* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2012r. I PK 173/11.

W odniesieniu do wynagrodzenia Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 maja 2014r. wskazał, że *„niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę jest naruszeniem zasady*

równego traktowania w zatrudnieniu tylko wtedy, gdy jest skutkiem różnicowania sytuacji pracowników z jednej lub kilku wskazanych wyżej przyczyn (art. 18^{3b} § 1 pkt 2 k.p.), co musi być uwzględnione przy wykładni art. 18^{3c} § 1 k.p., zgodnie z którym pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Przepis ten znajduje się bowiem w rozdziale Kodeksu pracy odnoszącym się do niedyskryminowania i jest bezpośrednio związany z zakazem dyskryminacji w dziedzinie wynagradzania za pracę, o którym mowa w art. 18^{3b} § 1 pkt 2 k.p., uściślając zawarte tam pojęcie wynagrodzenia za pracę w kontekście jego niekorzystnego ukształtowania. Oba te przepisy muszą być zatem odczytywane łącznie, co prowadzi do wniosku, że zakazane jest różnicowanie wynagrodzenia za pracę jednakową lub o jednakowej wartości z przyczyn uznawanych za dyskryminujące. Taka interpretacja znajduje wsparcie również w tym, że wynagrodzenie za pracę (zgodnie z zasadą korzystności - art. 9 i 18 k.p.) określają akty prawne powszechnie obowiązujące (ustawy, rozporządzenia wykonawcze), układy zbiorowe pracy (art. 77¹ k.p.), regulaminy wynagradzania (art. 77² k.p.) oraz umowa o pracę (art. 29 § 1 k.p.).

*Naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu może stwierdzić tylko sąd. W rozpoznawanej sprawie należy jeszcze uwzględnić, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8.01.2002r. III ZP 31/01, w której Sąd stwierdził, że „przy dokonywaniu oceny, czy w danym wypadku nie dochodzi do naruszenia zasady równości w prawie pracy nie można pomijać, że w tym prawie przyjmowana jest jednocześnie zasada uprzywilejowania pracowników (zasada korzystności), wyrażająca się w szczególności w tym, że układ zbiorowy pracy oraz umowa o pracę mogą wprowadzić odstępstwa od ogólnych standardów (powszechnie obowiązujących norm prawnych) na korzyść pracownika (art. 9 i art. 18 KP). Wprowadzenie korzystnych odstępstw dla pracowników w układzie zbiorowym pracy oraz w umowie o pracę z istoty rzeczy oznacza dyferencjację sytuacji prawnej pracownika i to dalej posuniętą niż wynikająca z reguł ogólnych. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że korzystne dla pracowników uregulowania wprowadzane w układach zbiorowych pracy, regulaminach, statutach i w umowach o pracę (innych aktach rodzących stosunki pracy), które mają na celu poprawienie sytuacji prawnej pracownika, co z natury rzeczy jednocześnie prowadzi do zróżnicowania praw i obowiązków poszczególnych grup pracowników i poszczególnych pracowników, zasadniczo mogą być kwestionowane tylko wtedy, gdy ustanawiana nierówność może być jednocześnie kwalifikowana jako dyskryminacja, to jest, że polepszenie sytuacji prawnej danego pracownika lub danej grupy pracowników dokonywane jest z uwagi na ich cechy czy okoliczności leżące po ich stronie, a w szczególności z uwagi na ich płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne, oraz przynależność związkową (art. 11³ KP). Inne podejście do tej kwestii prowadzi bowiem do podważenia realności i sensu zasady uprzywilejowania pracowników, a tym samym w dużej mierze do przekreślenia racji bytu układów zbiorowych pracy i w ogólności prawa do rokowań partnerów socjalnych (art. 59 Konstytucji RP)”.
Przywołana uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8.01.2002r. III ZP 31/01, odpowiada sytuacji w Teatrze w (...).*

Przywołana uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8.01.2002r. III ZP 31/01, odpowiada sytuacji w Teatrze w (...).

RKO stwierdziła że z analizy Regulaminu obowiązującego w Teatrze nie wynika, aby polepszenie sytuacji prawnej danego pracownika lub danej grupy pracowników Teatru dokonywane było z uwagi na ich cechy czy okoliczności leżące po ich stronie, a w

szczególności z uwagi na ich płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne, oraz przynależność związkową (art. 11³ k.p.).

W przedmiotowej sprawie można mówić o zasadzie ochrony praw słusznie nabytych. Istotą tej zasady jest zakaz arbitralnego odbierania lub ograniczania praw, szczególnie podmiotowych oraz ekspektatyw, które jednostka nabyła w sposób słuszny, bez przyznawania ekwiwalentów, które mogłyby zniwelować negatywne konsekwencje utraty danego prawa. Przesłanką zastosowania tej zasady jest to, by prawa były „słusznie” nabyte i zgodnie z prawem.

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 ten charakter układowy świadczy, że nie może być w tym przypadku mowy o naruszeniu zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

Ocenę Regulaminu wynagradzania w Teatrze z 2009 roku, jako źródła powszechnie obowiązującego prawa pracy i podstawy wypłaty kwestionowanych składników wynagrodzenia pracownikom Teatru potwierdza również orzecznictwo GKO (mimo, iż nie jednolicie) i w tym kontekście RKO przywołała orzeczenia GKO: z 6 marca 2016 r. o sygn.. akt BDF1.4800.142.2015, z dnia 8 marca 2016 r. BDF1.4800.173.2015 oraz z dnia 10 marca 2016 r. o sygn. akt. BDF1.4800.154.2015

Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest, aby działanie lub zaniechanie wypełniające znamiona deliktów finansowych, określonych w art. 5–18c uondfp miało charakter zawiniony. Odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 uondfp).

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarzucane Obwinionym, polegające na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, stanowią w ocenie Rzecznika delikt z art. 11 uondfp.

Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, 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, z aktów prawa wewnętrznego lub z pełnomocnictw udzielonych na podstawie kodeksu cywilnego (orzeczenie GKO z dnia 6 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-12/14/2002, niepubl.).

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 (Ludmiła Lipiec-Warzecha Komentarz do art. 11 uodnfp).

RKO w pełni podzieliła powyższy pogląd, a mając na uwadze zebrany w sprawie materiał dowodowy uznała, iż dokonane przez Obwinionych wydatki na opisane we wniosku o ukaranie składniki wynagrodzenia pracowników, miały umocowanie prawne (w prawie materialnym) w obowiązującym w Teatrze im. (...) Regulaminie wynagradzania.

Tym samym Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż czyny zarzucane obwinionym nie wypełniają znamion deliktu z art. 11 uodnfp i w konsekwencji tych ustaleń RKO uniewinniła wszystkich obwinionych od sformułowanego we wniosku o ukaranie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji wniósł na niekorzyść Obwinionych Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, dalej zwany Zastępcą Rzecznika, zarzucając obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika zarzuca zaskarżonemu orzeczeniu, że:

1. RKO całkowicie pomija w swej argumentacji istotę zarzucanego czynu, tj. dokonanie wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Jedną z podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych jest nakaz dokonywania wydatków zgodnie z przepisami prawa (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Niewątpliwie zasada ta została naruszona.

2. odesłanie do przepisów Kodeksu pracy zamieszczone zostało w rozdziale 2a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nazwanego „Pracownicy instytucji kultury” i zawiera regulacje dotyczące organizacji pracy, w tym czasu pracy i dni wolnych, a nie odnosi się do wynagrodzeń pracowników instytucji kultury. Kwestie związane z wynagrodzeniem pracowników instytucji kultury zamieszczone zostały w rozdziale 3 „Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury” wspomnianej ustawy. Przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są przepisami szczególnymi w odniesieniu do innych przepisów, zatem mają pierwszeństwo w stosowaniu.

3. Przepisy art. 5 Kodeksu pracy stanowią, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu 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. W przedmiotowej sprawie dopuszczalną wysokość nagrody jubileuszowej oraz składniki wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury określają odpowiednio przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Tym samym przepisy Kodeksu pracy w tym zakresie nie mają zastosowania.

4. Regulamin wynagradzania, o którym mowa w przepisach art. 772 § 1 Kodeksu pracy ustala warunki wynagradzania za pracę a nie wysokość i elementy wynagrodzenia, które ustawodawca określił w przepisach ustawowych. Nie można zatem wywodzić z przepisów Kodeksu pracy uprawnienia Obwinionych do ustalenia w regulaminie wynagradzania wysokości poszczególnych elementów wynagrodzenia, w formach i wysokościach innych niż określonych przepisami rangi ustawowej. Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala przyjąć, że zwrotom tym można nadawać jednakowy sens i traktować je zamiennie, utożsamiając „warunki wynagradzania” z „ustalaniem wysokości wynagrodzenia”. To jakie wynagrodzenie i w jakiej wysokości przysługuje pracownikowi należy ustalać w oparciu o normy ustawowe adresowane do poszczególnych grup pracowniczych, w tym przypadku ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury. Należy w tym wskazać, że przepisy art. 31d ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednoznacznie wskazują, że 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. Tym samym Obwinieni winni postanowienia regulaminu wynagradzania ograniczyć w swej treści wyłącznie do ustalenia warunków, a zatem określenie wysokości wysługi lat, nagród i premii w regulaminie wynagradzania w sposób sprzeczny z przepisami ustawy, było działaniem bezprawnym

5. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18.01.2006 r. sygn. akt II BP 1/05, przepisy art. 9 ust. 1 Kodeksu pracy stanowią, 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.

Dodatkowym argumentem zdaniem Zastępcy Rzecznika potwierdzającym zasadność złożonego odwołania są postanowienia uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie: zalecenia dyrektorom instytucji kultury, dla których organizatorem jest Samorząd Województwa Wielkopolskiego oraz Instytucji Filmowej Film-Art, dla której organizatorem jest Zarząd Województwa Wielkopolskiego podjęcia działań zmierzających do dostosowania aktów prawa pracy obowiązujących w tych instytucjach do przepisów powszechnie obowiązujących. Przedmiotową uchwałą Zarząd polecił dyrektorom instytucji kultury, dla których organizatorem jest Samorząd Województwa Wielkopolskiego oraz Instytucji Filmowej Film-Art, dla której organizatorem jest Zarząd Województwa Wielkopolskiego, podjęcie działań zmierzających do wypłacania pracownikom instytucji kultury wyłącznie:

- a) składników wynagrodzenia, dodatków i dodatkowych wynagrodzeń, o których mowa w art. 31 oraz 3 la ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- b) nagród jubileuszowych w wysokości określonej w art. 3 lb ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ,
- c) jednorazowych odpraw pieniężnych w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy w wysokości określonej w art. 31c ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ponadto Zastępca Rzecznika opisał zmiany które zachodziły na przestrzeni lat w brzemieniu przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie dotyczącym niniejszej sprawy. Wskazał również, że dniem 1 grudnia 2015 r. i 1 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2015r. poz. 1798).

W Teatrze (...), Regulamin wynagradzania uregulowany został przez Dyrektora Teatru:

- Zarządzeniem 18/2009 z dnia 01.12.2009r. w sprawie wprowadzenia w życie Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru im. (...) (którym to zarządzeniem ustalono brzmienie załącznika nr 5 „Roczna premia uznaniowa dla pracowników Teatru" oraz ogłoszony został tekst jednolity Regulaminu Wynagradzania)
- Zarządzeniem 19/2012 z dnia 31.12.2012r. w sprawie wprowadzenia w życie Aneksu nr 2 do Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru im. (...) (którym zmieniono brzmienie § 16 ust. 4 Regulaminu i ogłoszono tekst jednolity Regulaminu Wynagradzania)
- Aneksem nr 3 z dnia 19.03.2014r.(którym dodano pkt 15 w § 5 ust. 1 Regulaminu)
- Zarządzeniem 3/2015 z dnia 15.01.2015r. w sprawie wprowadzenia w życie Aneksu nr 4 do Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru im. (...) (którym wprowadzono zmiany w załączniku nr 1 do Regulaminu w zakresie tabeli zaszeregowania stanowisk pracy),
których postanowienia były niezgodne z odpowiednimi normami ustawy o działalności kulturalnej. Regulamin ten przewidywał bowiem możliwość wypłaty określonych świadczeń związanych z pracą w wysokości wyższej, niż wynikało to z obowiązującą treścią ustawy o działalności kulturalnej.

Pomimo zmiany w obowiązujących przepisach prawa (tj. w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz w przepisach wykonawczych do niej), Dyrektor Teatru nie dokonał (nie zainicjował) zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników Teatru, w sposób prowadzący do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, skutkiem czego w Teatrze pomimo zmiany przepisów nadal wypłacano : dodatki w wysokościach niezgodnych z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa oraz dodatki nie przewidziane ogólnie obowiązującymi przepisami prawa.

Sygn. akt BDF1.4800.88.2016

Jak z materiału dowodowego wynika, Obwinionym była znana zmiana obowiązujących przepisów prawa. Jednakże stosownych zmian w obowiązujących w Jednostce wewnętrznych regulacjach prawnych nie wprowadzono z pełną świadomością.

Zastępca Rzecznika stwierdził, że sprawy dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z dokonywaniem wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków były wielokrotnie rozpatrywane przez GKO przytaczając treść z orzeczenia GKO z dnia 03 października 2013 r. BDF1/4900/73/73-80/13/RWPD-70459, orzeczenia z dnia 28 lutego 2013 r. BDF1 /4900/120/120-121 /12/59 oraz z orzeczenia z dnia 10.12.2009 r. Nr akt BDF1/4900/81/82/09/2763.

Odnosząc się natomiast do przytoczonych przez RKO orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych to Zastępca Rzecznika zauważył, że orzecznictwo w podobnych sprawach było dotychczas niejednolite, przywołując się na stanowiska Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zawarte w orzeczeniach o sygn. BDF1.4800.66.2015 z dnia 06 lipca 2015r.; o sygn. akt BDF 1.4800.142.2015 z dnia 07 marca 2016r. oraz sygn. akt BDF1.4800.165.2015 z dnia 18 lutego 2016r.

W podsumowaniu Zastępca Rzecznika stwierdził, że w jego ocenie wina i odpowiedzialność Obwinionych nie ulega wątpliwości. Jego zdaniem utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia podważałoby wiarygodność dotychczasowego orzecznictwa oraz stanowiłoby niebezpieczny precedens dla sytuacji, w której - mimo udowodnienia bezspornej odpowiedzialności Obwinionych za złamanie podstawowej zasady prowadzenia gospodarki finansowej, określonej przepisami art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - dochodzi do ich uniewinnienia.

Zastępca Rzecznika podkreślił, że tego rodzaju uchybienia wynikają z naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1. art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
2. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012r. rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1105), które od dnia 2 lipca 2012 roku nie przewidywało wypłacania wyżej wymienionych dodatków i nagród lub przewiduje je w innych wysokościach (obecnie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury);
3. art. 44 ust. 2 uoondfp

i bez wątpienia zakłócają ład finansów publicznych, bowiem nieprawidłowości te charakteryzuje znaczna szkodliwość dla ładu finansów publicznych. Okoliczności opisanych czynów, które zostały należycie udowodnione, pozwalają na przyjęcie, że Obwinieni obrali swoistą, niezgodną z przepisami politykę zarządzania finansami i politykę tę konsekwentnie realizowali. Z tego powodu oraz z uwagi na fakt, że naruszenia trwały w 2014 r. i uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów publicznych był znaczny.

Obrońcy Obwinionych (1) oraz (3) pismami z 10 stycznia 2017 r. oraz 28 lutego 2017 r. wnieśli odpowiedzi na odwołanie Zastępcy Rzecznika, wnosząc o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła co następuje.

Argumentacja wynikająca z faktu obowiązywania w jednostce regulaminu wynagradzania pracowników wprowadzonego zarządzeniem dyrektora jednostki oraz jego pierwszeństwa przed przepisami rozporządzenia, ze względu na normę art. 9 § 1 ustawy Kodeks pracy była wielokrotnie przedmiotem uwagi Głównej Komisji Orzekającej.

W obecnie orzekającym składzie GKO podziela dotychczas wyrażane stanowisko, iż ze względu na treść art. 5 Kodeksu pracy i jego sposób zastosowania do sytuacji, w której dla danej grupy pracowników funkcjonują przepisy i to rangi ustawowej wyklucza możliwość powoływania się na art. 9 § 1 oraz art. 77² § 5 w zw. z art. 241¹³ Kodeksu pracy jeżeli dana sytuacja została uregulowana w pragmatyce służbowej. Oznacza to, iż nie można się powoływać na wewnętrzne akty w randze regulaminu i na tej podstawie uniewinniać od zarzucanego czynu bez poddania analizie pragmatyki służbowej i oceny czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu i jakich okolicznościach, ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej pozwala na przyznawanie dodatków wprost w niej nieujętych oraz w jakim stopniu pozwala na regulowanie tego typu zagadnień w aktach wewnętrznych jednostki np. regulaminie wynagradzania.

Zdaniem GKO ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi pragmatykę służbową w rozumieniu art. 5 Kodeksu pracy co powoduje, iż do omawianych spraw nie mają zastosowania zasady derogowania norm wyższego rzędu przez układy zbiorowe pracy i regulaminy wypracowane w porozumieniu z organizacją związkową wynikające z art. 9 § 1 oraz art. 77² § 5 w zw. z art. 241¹³ Kodeksu pracy.

Z początku judykatura i doktryna prezentowała pogląd, że już częściowe uregulowanie określonej sprawy w określonej gałęzi w zasadzie nie daje podstaw do posiłkowego sięgania do przepisów innej dziedziny (tak W. Masewicz [w:] Kodeks pracy. Komentarz pod red. J. Jończyka, Warszawa 1977, s. 835-836). Obecnie przyjmuje się, iż stan częściowego uregulowania określonej kwestii nie stanowi przeszkody dla stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (K. Roszewska: Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do stosunków pracy, maszynopis rozprawy doktorskiej w bibliotece WPiA UW, s. 100, Brak regulacji w prawie pracy jako jedna z przesłanek stosowania Kodeksu cywilnego - kilka refleksji ogólnych, PiZS 2006 nr 12, s. 12, zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 2004 r., II PK 36/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 106). Pogląd ten można uznać za trafny w odniesieniu do art. 5 k.p., jednakże z tym zastrzeżeniem (o charakterze zasadniczym), że przesłanką zastosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy unormowanych w pragmatyce może być jedynie tzw. rzeczywista luka konstrukcyjna a nie luka aksjologiczna (A. Kijowski: Kodeks pracy. Komentarz pod red. L. Florcka, Warszawa

2005, s. 1415). Pogląd taki wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2011 r. sygn. akt. II PK 197/10 jest poglądem dominującym. Uregulowanie określonej kwestii w ustawie stanowiącej zasady wynagradzania pracowników określonej kategorii uniemożliwia uzupełniania przepisów szczególnych poprzez sięganie do norm prawa pracy oraz wynikających z nich reguł odnoszących się do układów zbiorowych i regulaminów wynagradzania. Okoliczność taka była wielokrotnie potwierdzana w stosunku do funkcjonariuszy Straży Więziennej Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2012 r. I PK 16/12, Państwowej Straży Pożarnej /uchwała SN z dnia 18 marca 2008 r. II PZP 3/2008 OSNP 2008/17-18 poz. 249/, Służby Celnej /wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2013 r. II SA/Wa 1070/13/, czy pracowników objętych regulacją ustawy o pracownikach urzędów państwowych /wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2010 r. II PK 163/09/.

Należy zatem uznać, iż jeżeli dany zakres okoliczności został uregulowany w pragmatyce służbowej to ustawodawca przyznał pracownikom prawa wynikające z Kodeksu Pracy jedynie w ograniczonym zakresie. Brak dalej idących regulacji nie może zostać zakwalifikowany jako luka rzeczywista, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii z przepisów Kodeksu pracy ale musi zostać uznany za brak danego uprawnienia w odniesieniu do określonej grupy pracowników.

Powyższa konstatacja nie zmienia zasadniczego kierunku stawianych zarzutów, gdyż z pojedynczym wyjątkiem o czym dalej, zdaniem GKO wypłata dodatków była uzasadniona zapisami ujętymi w o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do art. 31d. ust. 1. pkt 3 ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa określa warunki i wysokość dodatku specjalnego i jego wypłacania. Jednocześnie przywoływana ustawa wprowadziła możliwość odmiennego kształtowania wspomnianych warunków od warunków ustawowych wprowadzając z dniem 1 stycznia 2012 r. przepis art. 31d. ust. 2. W brzmieniu „w przypadku gdy w instytucji kultury nie jest zawarty układ zbiorowy pracy, warunki wynagradzania za pracę oraz stanowiska pracy w tej instytucji określa jej dyrektor w regulaminie wynagradzania”. W okresie objętym zarzucanymi czynami przepis ten upoważniał do określenia w regulaminie wynagradzania „warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą”. Nie ulega wątpliwości, iż jednym z elementów świadczenia związanego z pracą pracowników instytucji kultury jest dodatek specjalny. Nie bez znaczenia będzie też przywołanie art. 31 ust. 4 tej ustawy wprost upoważniającej do otrzymywania przez pracowników dodatku specjalnego za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres wykonywania tych zadań albo za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Z analizy treści przywołanych przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, iż możliwe jest funkcjonowanie składników wynagradzania wypełniających znamiona „innych świadczeń związanych z pracą”, nawet jeśli nie są określone szczegółowo w ustawie, pod warunkiem objęcia ich układem zbiorowym pracy i regulaminem wynagradzania. Nie można również abstrahować od faktu, iż ustawa w

obecnym brzmieniu zrezygnowała z szczegółowego wymieniania sytuacji, w których przysługują dodatki określając wszystkie dotychczas funkcjonujące formy mianem dodatku „specjalnego”. Nie zmienia to ich charakteru polegającego na przysługiwaniu w szczególnych okolicznościach związanych z pracą w specyficznym charakterze, wymagającą szczególnych umiejętności czy też wykonywaną w szczególnych warunkach.

Skoro zatem regulamin określał warunki w jakich przysługują poszczególne rodzaje dodatków i dodatki te były związane z pracą w szczególnych okolicznościach czy związanych z określonymi wymaganiami to dodatki te wypełniały ustawowe elementy przewidziane dla dodatku specjalnego mimo, iż nie były określone tą nazwą.

W stanie prawnym obowiązującym w dacie zarzuczanych czynów kierownik miał zatem prawo określić w regulaminie wynagradzania sytuacje w jakich przysługuje dodatek za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Regulamin ten był podstawą prawną kształtowania praw pracowników do wymienionych składników wynagrodzenia a także podstawą prawną dokonania wydatków z tytułu wypłaty tych należności pracowniczych jednakże nie ze względu na ukształtowania przepisów prawa pracy lecz ze względu na zapisy umieszczone w pragmatyce służbowej. To powoduje, iż zarzut dokonania wydatku bez upoważnienia stawiany przez Zastępcę Rzecznika nie znajduje uzasadnienia.

Powyższe rozważania prawne wskazują, iż dla zgodności dokonywania wydatku z regulacjami pragmatyki służbowej konieczne jest by w regulaminie wynagradzania określić z jakimi elementami przedmiotowymi związany jest wydatek – nie może on mieć charakteru stricte podmiotowego – powiązanego wyłącznie z zajmowaniem stanowiska lecz musi mieć uzasadnienie w charakterze wykonywanej pracy. Analiza przedstawionego regulaminu wynagradzania wskazuje, iż wymogi te zostały spełnione dla większości elementów wynagradzania określonego jako „dodatek” oraz dla „premii regulaminowej” natomiast nie zostały spełnione dla elementu określonego, jako „premia dla kierowcy”. Nawet zakładając, iż dodatek ten wynika z konieczności uzyskania dodatkowych wymagań czy też szczególnego charakteru wykonywanych czynności służbowych to winno to znaleźć odzwierciedlenie w treści regulaminu. Dodatek dla kierowcy nie mieści się zatem w pojęciu dodatku specjalnego, nawet przy możliwie szerokiej metodzie dokonywania wykładni tegoż pojęcia na gruncie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nie mogło to jednakże zmienić prawidłowości rozstrzygnięcia uniewinniającego w tej konkretnej sprawie ze względu na treść art. 26 uoondfp, wyłączającego możliwość dochodzenia odpowiedzialności w przypadku naruszeń, których kwota nie przekracza wartości kwoty minimalnej. Dodatki dla kierowcy kwoty tej nie przekraczały, zatem mimo formalnej nieprawidłowości dokonywania tego wydatku, nie podlegały dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia.