



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 6 lipca 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Gluch
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Bartosz Gluszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 6 lipca 2015 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionych:

- 1) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...);
- 2) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję(...);

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt:DB-0965/81/14, którym:

1) uniewinniono Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków w 2012 i 2013 roku ze środków publicznych bez upoważnienia, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w łącznych kwotach: 80.799,60 zł w 2012r. i 384.314,46 zł w 2013r.:

- a) wypłaceniu jednemu pracownikowi nieartystycznemu nagrody jubileuszowej w kwocie 7.293 zł, (za 45 lat pracy w wysokości 300 % miesięcznego wynagrodzenia). Data popełnienia czynu: 28.02.2012 r.
- b) wypłaceniu pracownikom Teatru premii regulaminowej, w datach i kwotach jak poniżej:

<i>Miesiąc / rok</i>	<i>Nr listy</i>	<i>dział</i>	<i>Data wypłaty</i>	<i>Kwota premii wg listy</i>
<i>Grudzień 2012</i>	<i>166</i>	<i>Biuro Obsługi Widza</i>	<i>21.12.2012r.</i>	<i>68,80</i>

Sygn. akt BDF1.4800.66.2015

	167	Fizyczni	21.12.2012r.	501,10
	168	Administracja	21.12.2012r.	*27.444,31
	169	Administracja n/etat	21.12.2012r.	240,40
	170	Technika	21.12.2012r.	13.442,60
	171	Technika n/etat	21.12.2012r.	94,60
Razem XII.2012				41.791,81
Ogółem w 2012r.				41.791,81
Marzec 2013	3/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	29.03.2013	86,00
	3/FIZYC/2013	Fizyczni	29.03.2013	501,10
	3/ADMIN/2013	Administracja	29.03.2013	*29.470,45
	3/TECHN/2013	Technika	29.03.2013	13.914,79
Razem III.2013				43.972,34
Maj 2013	5/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	29.05.2013	86,00
	5/FIZYC/2013	Fizyczni	29.05.2013	501,10
	5/ADMIN/2013	Administracja	29.05.2013	*29.460,52
	5/TECHN/2013	Technika	29.05.2013	13.286,16
Razem V.2013				43.333,78
Czerwiec 2013	6/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	27.06.2013	86,00
	6/FIZYC/2013 7/FIZYC/2013	Fizyczni	27.06.2013 28.06.2013	519,85
	7/ADMIN/2013 8/ADMIN/2013 13/ADMIN/2013	Administracja	27.06.2013	*29.737,94
	10/TECHN/2013	Technika	27.06.2013	13.195,58
Razem VI.2013				43.539,37
Wrzesień 2013	9/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	26.09.2013	86,00
	10/FIZYC/2013	Fizyczni	26.09.2013	662,29
	13/ADMIN/2013	Administracja	26.09.2013	*31.082,55
	13/TECHN/2013	Technika	26.09.2013	13.431,10
Razem IX.2013				45.261,94
Październik 2013	10/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	28.10.2013	86,00
	11/FIZYC/2013	Fizyczni	28.10.2013	578,50
	14/ADMIN/2013	Administracja	28.10.2013	*29.919,02
	14/TECHN/2013	Technika	28.10.2013	13.522,87
Razem X.2013				44.106,39
Ogółem w 2013r.				220.021,38

(* w wymienionych kwotach ujęta miesięczna premia dla Dyrektora).

c) wypłaceniu pracownikom (...) dodatku za:

– upowszechnianie kultury, w datach i kwotach jak poniżej:

Miesiąc / rok	Nr listy	Data wypłaty	Kwota premii wg listy
12.2012	168	21.12.2012	320,25
	170	21.12.2012	2.755,20
	174	21.12.2012	315,00
Razem 2012r.			3.390,45
03.2013	3/ADMIN/2013	29.03.2013	106,75
	5/AKTOR/2013	29.03.2013	230,85
	3/TECHNIKA/2013	29.03.2013	1.320,25
	3/INSPI/2013	29.03.2013	208,70
Razem III.2013			1.866,55

Sygn. akt BDF1.4800.66.2015

10.2013	14/ADMIN/2013	28.10.2013	435,00
	20/DODAT/2013	28.10.2013	1.883,00
	16/AKTOR/2013	28.10.2013	1.882,00
	14/TECHN/2013	28.10.2013	3.831,00
	5/SZTUK/2013	28.10.2013	1.236,00
	10/INSPI/2013	28.10.2013	234,00
Razem X.2013			9.501,00
Ogółem 2013r.			11.367,55

– techniczną obsługę sceny, w datach i kwotach jak poniżej:

Miesiąc / rok	Nr listy	Data wypłaty	Kwota dodatku dla pracowników techniki obsługi wg listy
12.2012	170	21.12.2012	35.507,34
Razem 2012r.			35.507,34
03.2013	3/TECHN/2013	29.03.2013	36.387,64
05.2013	9/TECHN/2013	29.05.2013	35.431,44
06.2013	10/TECHN/2013 13/TECHN/2013	27.06.2013	26.946,45 155,00
09.2013	13/TECHN/2013	26.09.2013	18.050,00
10.2013	14/TECHN/2013	28.10.2014	34.455,00
12.2013	1/MONDO/2013	20.12.2013	1.390,00
Razem 2013r.			152.815,53

– znajomość języków obcych, w datach i kwotach jak poniżej:

Miesiąc / rok	Nr listy	Data wypłaty	Kwota premii wg listy
12.2012	168	21.12.2012	110,00
Razem 2012r.			110,00
03.2013	3/ADMIN/2013	29.03.2013	110,00
Razem 2013r.			110,00

2) uniewinniono Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków w 2012 i 2013 roku ze środków publicznych bez upoważnienia tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków w łącznych kwotach: 84.235,12 zł w 2012r. i 495.905,17 zł w 2013r. :

- wypłaceniu pracownikom (...) premii regulaminowej, w datach i kwotach jak poniżej:

Miesiąc / rok	Nr listy	dział	Data wypłaty	Kwota premii wg listy
listopad 2012	150	Biuro Obsługi Widza	30.11.2012r.	86,00
	151	Fizyczni	30.11.2012r.	501,10
	152 161	Administracja	30.11.2012r.	*27.857,89
	153	Administracja n/etat	30.11.2012r.	240,40
	154	Technika	30.11.2012r.	13.472,60
	155	Technika n/etat	30.11.2012r.	94,60
Razem XI.2012				42.252,59
Ogółem w 2012r.				42.252,59
styczeń 2013	1/BOWID/2013	Biuro Obsługi	30.01.2013	11,47

Sygn. akt BDF1.4800.66.2015

		Widza		
	1/FIZYC/2013	Fizyczni	30.01.2013	501,10
	1/ADMIN/2013	Administracja	30.01.2013	*29.467,68
	1/TECHN/2013	Technika	30.01.2013	13.380,10
Razem I.2013				43.360,35
luty 2013	2/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	28.02.2013	8,60
	2/FIZYC/2013	Fizyczni	28.02.2013	501,10
	2/ADMIN/2013	Administracja	28.02.2013	*29.725,51
	1/DODAT/2013			
	2/TECHN/2013	Technika	28.02.2013	13.567,20
Razem II.2013				43.802,41
kwiecień 2013	4/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	30.04.2013	86,00
	4/FIZYC/2013	Fizyczni	30.04.2013	519,85
	4/ADMIN/2013	Administracja	30.04.2013	*29.737,94
	6/TECHN/2013	Technika	30.04.2013	13.195,58
Razem IV.2013				42.947,28
lipiec 2013	7/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	25.07.2013	86,00
	8/FIZYC/2013	Fizyczni	25.07.2013	626,10
	9/ADMIN/2013	Administracja	25.07.2013	*28.794,68
	10/ADMIN/2013			
	11/TECHN/2013	Technika	25.07.2013	12.768,95
Razem VII.2013				42.275,73
sierpień 2013	8/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	26.08.2013	86,00
	9/FIZYC/2013	Fizyczni	26.08.2013	626,10
	12/ADMIN/2013	Administracja	26.08.2013	*30.596,73
	12/TECHN/2013	Technika	26.08.2013	13.245,30
Razem VIII.2013				44.554,13
listopad 2013	11/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	27.11.2013	86,00
	12/FIZYC/2013	Fizyczni	27.11.2013	475,90
	15/ADMIN/2013	Administracja	27.11.2013	*31.440,50
	15/TECHN/2013	Technika	27.11.2013	13.525,15
Razem XI.2013				45.527,55
grudzień 2013	12/BOWID/2013	Biuro Obsługi Widza	20.12.2013	86,00
	13/FIZYC/2013	Fizyczni	20.12.2013	475,90
	16/ADMIN/2013	Administracja	20.12.2013	*30.440,50
	16/ADMIN/2013			
	2/DODKI/2013		31.12.2013	
	16/TECHN/2013	Technika	20.12.2013	13.698,62
Razem XII.2013				44.701,02
Ogółem w 2013r.				307.168,47

(* w wymienionych kwotach ujęta miesięczna premia dla Dyrektora).

-wypłaceniu pracownikom (...)dodatku za:

upowszechnianie kultury, w datach i kwotach jak poniżej:

Miesiąc / rok	Nr listy	Data wypłaty	Kwota premii wg listy
12.2012	172	21.12.2012	3.227,20
Razem 2012r.			3.227,20
06.2013	15/DODAT/2013	27.06.2013	5.620,00
Razem VI.2013			5.620,00
07.2013	9/ADMIN/2013	25.07.2013	212,00
	12/AKTOR/2013	25.07.2013	1.236,00
	11/TECHN/2013	25.07.2013	2.507,00

Sygn. akt BDF1.4800.66.2015

	7/INSPI/2013	25.07.2013	249,00
Razem VII.2013			4.204,00
11.2013	15/TECHN/2013	27.11.2013	558,00
	11/INSPI/2013	27.11.2013	83,00
Razem XI.2013			641,00
12.2013	16/ADMIN/2013	20.12.2013	1.257,00
	18/AKTOR/2013	20.12.2013	2.364,00
	16/TECHN/2013	20.12.2013	2.175,00
	12/INSPI/2013	20.12.2013	249,00
Razem X.2013			6.045,00
Ogółem 2013r.			16.510,00

– techniczną obsługę sceny, w datach i kwotach jak poniżej:

<i>miesiąc / rok</i>	<i>Nr listy</i>	<i>Data wypłaty</i>	<i>Kwota dodatku dla pracowników techniki obsługi wg listy</i>
11.2012	154	30.11.2012	34.805,33
12.2012	192	21.12.2012	3.840,00
Razem 2012r.			38.645,33
01.2013	1/TECHN/2013	30.01.2013	25.832,63
02.2013	2/TECHN/2013	28.02.2013	34.002,63
04.2013	6/TECHN/2013	30.04.2013	32.211,44
07.2013	11/TECHN/2013	25.07.2013	15.450,00
11.2013	15/TECHN/2013	27.11.2013	35.660,00
12.2013	16/TECHN/2013	20.12.2013	28.740,00
Razem 2013r.			171.896,70

– znajomość języków obcych, w datach i kwotach jak poniżej:

<i>Miesiąc / rok</i>	<i>Nr listy</i>	<i>Data wypłaty</i>	<i>Kwota premii wg listy</i>
11.2012	152	30.11.2012	110,00
Razem 2012r.			110,00
01.2013	1/ADMIN/2013	30.01.2013	110,00
02.2013	2/ADMIN/2013	28.02.2013	110,00
04.2013	4/ADMIN/2013	30.04.2013	110,00
Razem 2013r.			330,00

i którym orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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) uchyla orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej: RKO), po przeprowadzeniu rozprawy, na rozprawie w dniu 30 września 2014 r. uniewinniła Obwinionych:

- 1) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...),
 - 2) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...),
- od czynów opisanych w uzasadnianym orzeczeniu. Jednocześnie RKO orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

RKO ustaliła, że na podstawie delegacji zawartych w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Minister Kultury i Sztuki wydał (uchylone z dniem 2 lipca 2012 r.) rozporządzenia:

- z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury,
- dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących działalność w zakresie upowszechniania kultury.

Dyrektor (...) na ich podstawie wydał:

- Zarządzenie nr 8/99 z dnia 1 listopada 1999 r. w sprawie regulaminu premiowania ze zmianami,
- Zarządzenie nr 2/2001 w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Teatru,
- zarządzenie wewnętrzne 04A/2008 z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie zaktualizowanej tabeli wynagrodzeń zasadniczych i dodatku funkcyjnego.

Uregulowania zawarte w tych zarządzeniach stanowiły podstawę do wypłaty wynagrodzeń. w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie (z dnia 4 września 2014 r.) o ukaranie Obwinionych, złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu (zwanego dalej: Zastępcą Rzecznika).

Ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. wprowadzono zmiany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, polegające głównie na określeniu w ustawie (a nie jak uprzednio w rozporządzeniu) składników wynagrodzeń pracowników instytucji kultury, a także na częściowej zmianie tych składników. W oparciu o art. 14 przywoływanej powyżej ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r., nowe uregulowania weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Ponadto z art. 13 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. wynikało, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 31 zmienianej ustawy z dnia 25 października 1991 r. zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 31d w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r., nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Na podstawie przywołanego art. 31d, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w rozporządzeniu z dnia 3 października 2011 r. (rozporządzenie weszło w życie z dniem 9 października 2012 r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 2012 r.), określił wykaz stanowisk pracy w instytucjach artystycznych i pozostałych instytucjach kultury, warunki i sposób wynagradzania pracowników, warunki przyznawania i wypłacania dodatków: funkcyjnego, specjalnego i za wieloletnią pracę, warunki do ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania i warunki ustalania jednorazowej odprawy pieniężnej przysługującej w związku z przejściem na emeryturę, lub rentę.

Pomimo zmiany w obowiązujących przepisach prawa (tj. w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz w przepisach wykonawczych do niej), Dyrektor nie dokonał zmian w Regulaminie wynagradzania w sposób prowadzący do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, co spowodowało, że nadal wypłacano premie i dodatki, których nie uwzględniały znowelizowane przepisy.

Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach stwierdził między innymi, że Regulamin wynagradzania był niezgodny z obowiązującym aktem wykonawczym, jednakże twierdzenie, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest wnioskiem daleko idącym oraz, że Zastępca Rzecznika nie wskazała, na czym miałyby polegać omawiane naruszenie. Ponadto Dyrektor stwierdził, że zarówno w orzecznictwie jak i w piśmiennictwie wyraźnie wskazuje się, że *„przez podstawy prawne wydatków należy rozumieć normy materialno-prawne określone w odrębnych przepisach. Katalog tych odrębnych przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków jest bardzo rozbudowany i musi swoim zakresem objąć wszystkie sfery życia, w których następuje finansowanie ze środków publicznych”*. Podkreślił, że Regulamin wynagradzania jest niezgodny z obowiązującym aktem wykonawczym, jednakże

wniosek, że doszło w tym przypadku do naruszenia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest daleko idący. Podniósł, że Zastępca Rzecznika nie wskazała, na czym miałyby polegać omawiane naruszenie.

Dyrektor zwrócił także uwagę na art. 26a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 105 Kodeksu pracy oraz ustawę o finansach publicznych i uznał, że te akty prawne pozwalają na wypłacanie pracownikom wzorowo wypełniającym obowiązki nagród i wyróżnień. W odniesieniu do dodatków przywołał art. 30 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który - jego zdaniem - przewiduje dodatek specjalny oraz dodatek za wieloletnią pracę, a ust. 5 tego artykułu przewiduje możliwość przyznawania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy. Wskazane wyżej przepisy pozwalają na wypłacanie pracownikom innych należności poza wynagrodzeniem. Wypłacając inne dodatki, Dyrektor nigdy nie przekraczał kwot ustalonych w budżecie, a wszystkie dodatki zakwestionowane w protokole kontrolnym odpowiadają regulacji wynikającej z przepisów prawa pracy o przyznawaniu nagród pieniężnych pracownikom. Ponadto Dyrektor stwierdził również, że w latach 2012-2013 otrzymywał przyznane przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego nagrody pieniężne w postaci premii uznaniowych wypłacanych co miesiąc z funduszu plac Teatru. Podstawą przyznawania tych premii były regulacje wewnętrzne Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu. Z wyjaśnień Marszałka Województwa Wielkopolskiego wynika, że premie były wypłacane na podstawie §5 uchwały nr 2668/06 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie zasad wynagradzania i premiowania dyrektorów instytucji kultury. Premia ta stanowi stały składnik wynagrodzenia, który - łącznie z wynagrodzeniem określonym w § 2 ust. 1 powołanej uchwały oraz w akcie powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury - podlega ograniczeniom określonym w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Premie te przyznawał miesięcznie Dyrektorowi Marszałek Województwa Wielkopolskiego w kwotach 5.400 zł.

Zastępca Rzecznika stwierdziła, że w oparciu o ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi Dyrektorowi przysługują wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda roczna oraz mogą być przyznane nagrody jubileuszowe, odprawa pieniężna oraz świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych, z dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego i osobowego oraz zwrot części kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego. Z powyższego wynika, że w składnikach tych nie ma premii.

Dyrektor stwierdził, że zarzut ten jest nieuzasadniony. Stwierdził również, iż w oparciu o art.14, art. 27 oraz 30d ust. 1 (winno być 31d ust.2) ustawy z dnia 25 października 1991 r., dopuszczone jest odstępianie od regulacji ustawowych w przepisach wewnętrznych. Dodał również, że akty wewnętrzne, układ zbiorowy pracy lub regulamin wynagradzania mają pierwszeństwo przed uregulowaniami zawartymi w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu. Dyrektor instytucji kultury jest uprawniony do dowolnego - w ramach posiadanych środków finansowych - kształtowania sposobu wynagradzania pracowników, w tym ich premiowania i nagradzania. Wypłacając dodatki corocznie mieścił się w ramach założonego budżetu i nie musiał zaciągać żadnych dodatkowych zobowiązań, a plany finansowe Teatru były zatwierdzane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego.

Z wyjaśnień Obwinionego(...)wynika, że zarzut wypłacania premii i dodatków z naruszeniem przepisów nie jest uzasadniony. W Teatrze obowiązywał Regulamin wynagradzania oparty na rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r. Art. 31d ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. stanowi, 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. Zdaniem Obwinionego przepis ten jednoznacznie dopuszcza możliwość odstępiania od regulacji ustawowych w przepisach wewnętrznych dotyczących pracowników, obowiązujących w danej instytucji kultury. Na mocy tego przepisu akty wewnętrzne - układ zbiorowy pracy i regulamin wynagradzania - mają pierwszeństwo przed uregulowaniami zawartymi w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu. Wobec powyższego nie sposób uznać omawianego zarzutu za uzasadniony.

Ponadto Obwiniony wskazał, że -zgodnie z art. 9 § 2 Kodeksu pracy - postanowienia układów zbiorowych i porozumień oraz regulaminów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że przepis ten stanowi wyraz zasady uprzywilejowania pracownika i statuuje generalną zasadę prawa pracy, tj. semiimperatywności jego norm. Reguła ta oznacza, że pracodawca ma prawo wprowadzić postanowienia np. regulaminu wynagradzania bardziej korzystne dla pracowników, niż wynika to z przepisów prawa pracy.

Zastępca Rzecznika podzieliła pogląd Obwinionych odnośnie do art. 31d ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. Jednakże Dyrektor (...), po wprowadzeniu zmian w ustawie z dnia 25 października 1991 r., nie wprowadził zmian w Regulaminie wynagradzania, dostosowujących do wprowadzonej zmiany ustawy. W ocenie Zastępcy Rzecznika, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia

2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), zwanej dalej ustawą, ponieważ wyszczególnione w petitum wniosku wydatki zostały dokonane z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych wydatków (nagrody jubileuszowej, premii i dodatków, które mogą zostać wypłacone pracownikom instytucji kultury).

Na podstawie powyższych ustaleń RKO stwierdziła, że postanowienia zawarte w Regulaminie wynagrodzeń pracowników (...)nie były zgodne z przepisami prawa regulującymi tę materię w dacie dokonania wypłat składników wynagrodzenia wymienionych we wniosku o ukaranie. Obwinieni, w swoich wyjaśnieniach, nie negowali stanu faktycznego ustalonego przez Zastępcę Rzecznika. Zadaniem RKO było zatem ustalenie, czy wypłaty składników wynagrodzeń odmiennych aniżeli wynikało to z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej, ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych ustaw oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników instytucji kultury, a jednocześnie postanowień Regulaminu wynagradzania, było dokonywaniem wydatków bez upoważnienia, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych wydatków, czyli z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a tym samym naruszeniem art. 11 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

RKO poczyniła ustalenia, czy Regulamin wynagradzania i Regulamin premiowania mimo, iż zawierał postanowienia odmiennie aniżeli przepisy prawa normujące tę materię, był aktem obowiązującym w dacie dokonywania wypłat składników wynagrodzeń wymienionych we wniosku Zastępcy Rzecznika. Rozstrzygając tę kwestię RKO wskazała na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2013 r. (sygn. II PK 157/13) gdzie orzeczono, iż *Regulamin wynagradzania jest aktem zakładowego prawa pracy, a więc nie wolno pomijać jego postanowień, nawet wtedy, gdy wydają się one niejasne lub wewnętrznie sprzeczne. Regulamin wynagradzania – jeżeli jest prawidłowo ogłoszony – stanowi obowiązujące prawo i jest stosowany przed ustawą.* Regulamin wynagradzania, to akt wewnętrzzakładowy ustalający warunki wynagradzania za pracę i przyznawania świadczeń związanych z pracą.

Korzystniejsze postanowienia regulaminu wynagradzania zastępują z mocy prawa dotychczasowe postanowienia zawarte w umowach o pracę. Mniej korzystne postanowienia mogą nastąpić w drodze wypowiedzenia zmieniającego, co jednak zależy od uzyskania zgody pracownika. Zmiany wymagają uzgodnienia z organizacją związkową. Regulamin wynagradzania i Regulamin premiowania Teatru nie został uchylony. Dyrektor musiał wypłacać składniki wynagrodzeń wymieniowe w tych aktach pracownikom. W przeciwnym razie naraziłby się na roszczenia ze strony pracowników. Podstawą do dokonywania wydatków, o których jest mowa we wniosku Zastępcy Rzecznika był Regulamin wynagradzania i Regulamin premiowania. Wszystkie składniki wynagrodzeń wypłacane w 2012 i 2013 r. objęte były planem finansowym (...)na dany rok budżetowy, co wynika z materiałów zgromadzonych w sprawie. Dokumenty wewnątrzzakładowe (regulaminy) zawierały postanowienia niezgodne z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i rozporządzeniem w sprawie wynagrodzenia pracowników instytucji kultury, ale niezgodność tych dokumentów z przepisami prawa nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zastępca Rzecznika formułując zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych podała, iż pomimo wprowadzenia do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej art. 31d ust. 2 który stanowi, 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”*, w Teatrze nie został ustalony regulaminu wynagradzania pracowników, zatem (do czasu ustalenia tego regulaminu) stosowane powinny być przepisy ustawowe regulujące warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w Teatrze.

RKO nie podzieliła tego stanowiska, bowiem Zastępca Rzecznika nie odniosła się do Regulaminu wynagradzania, który obowiązywał w Teatrze. Ten Regulamin nie stracił ważności z mocy prawa. Nie można bowiem udawać, iż nie było tego aktu wewnętrznego. Nie można zatem w stosunku do zatrudnionych stosować regulacji ustawowych, bowiem najpierw należało Regulamin wynagradzania zmienić, albo uchylić. W każdym przypadku wymagałoby to konsultacji ze związkami zawodowymi.

W związku z tym, RKO nie podzieliła stanowiska Zastępcy Rzecznika, iż Obwinieni naruszyli dyscyplinę finansów publicznych, popełnili czyn określony w art. 11 ustawy, poprzez dokonywanie wydatków bez upoważnienia, tj. niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki wypłacane pracownikom miały umocowanie

w Regulaminie wynagradzania, co potwierdziła Zastępca Rzecznika na rozprawie.

W świetle powyższego RKO, na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy, uniewinniła Obwinionych od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

RKO jednakże wskazała, iż kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a takim kierownikiem jest Dyrektor (...), muszą na bieżąco śledzić i stosować przepisy prawa regulujące sprawy organizacyjne i finansowe w instytucji kultury. Z wyводу RKO wynika, że regulaminy wewnętrzne powinny być dostosowane do obowiązującego prawa, a w jednostce sektora finansów publicznych dozwolone jest tylko to na co przepisy prawa wprost pozwalają.

Zastępca Rzecznika w odwołaniu z dnia 30 października 2014 r., zarzuciła orzeczeniu RKO obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację, błędną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie i wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika podniosła, co następuje.

1. RKO całkowicie pomija istotę zarzucanego czynu, tj. dokonanie wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Jedną z podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej jednostek 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. W przywołanym (w uzasadnieniu orzeczenia RKO) wyroku Sądu Najwyższego sygn. II PK 157/13 z dnia 14 stycznia 2014 r., opublikowanym na stronach internetowych Sądu Najwyższego - Sąd Najwyższy wskazał, że Sąd nie może odrzucić stosowania regulaminu wynagradzania, uznając, że jest on nierzetelny. Nie wolno pomijać postanowień regulaminu wynagradzania, nawet wtedy, gdy wydają się one niejasne lub wewnętrznie sprzeczne. Podkreślił, że sądy powinny dokonać jego wykładni w celu usunięcia sprzeczności. Brak jest w nim stwierdzenia iż: Regulamin – jeżeli jest prawidłowo ogłoszony – stanowi obowiązujące prawo i jest stosowany przed ustawą. Przywołany w uzasadnieniu orzeczenia RKO cytat, to podtytuł artykułu zamieszczonego w dniu 15.01.2014 r. w Gazecie Prawnej, a nie cytat z przywołanego wyroku Sądu Najwyższego.
3. Art. 5 Kodeksu pracy stanowi, 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 odsyła do 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. 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 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.

Jak wykazała Zastępca Rzecznika we wniosku o ukaranie, stosownie do obowiązującego do końca 2011 roku brzmienia art. 31 ustawy z dnia 25 października 1991 r. Minister Kultury i Sztuki wydał (uchylone z dniem 02 lipca 2012 r.) rozporządzenia:

- z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niektórych instytucji kultury (Dz. U. Nr 35, poz. 151 ze zm.),
- z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzonych w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 45, poz. 446 ze zm.).

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 31 marca 1992 r., można było wypłacać premie, nagrody dodatki za znajomość języków obcych, dodatek za obsługę dwóch lub więcej przedstawień (koncertów) w tym samym dniu. Dyrektor Teatru wydał zarządzenia na podstawie których dokonywano w 2012 i w 2013 roku wypłaty wynagrodzeń w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. wprowadzono zmiany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a art. 14 ustawy zmieniającej, stanowił, że zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Art. 13 ustawy zmieniającej stanowił, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 31 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (przed jej zmianą) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 31d w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie .

Zastępca Rzecznika podniosła, że pomimo zmiany w obowiązujących przepisach Dyrektor Teatru (...) nie dokonał zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników, ani nie zainicjował takiej zmiany, w sposób prowadzący do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, skutkiem czego w Teatrze, pomimo zmiany przepisów (przepisy o zmianie ustawy były znane od dnia jej publikacji, tj. od dnia 30.09.2011r.) nadal wypłacano premie i dodatki nieprzewidziane obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie składającego odwołanie, ze złożonych przez Obwinionych wyjaśnień wynika, że znana była im zmiana obowiązujących przepisów prawa, jednakże zmian w obowiązujących w Teatrze wewnętrznych regulacjach prawnych nie wprowadzono z pełną świadomością.

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. Z racji pełnionych funkcji oraz powierzonych obowiązków Obwinieni powinni znać zasady gospodarki finansowej oraz konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinni dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji. Na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dnia 29 lutego 2004 r. sygn.. akt DDF/GKO/Odw.-88/1 17/2003).

W ocenie Zastępcy Rzecznika, wina i odpowiedzialność Obwinionych nie budzi wątpliwości. Ponadto Zastępca Rzecznika uważa, że 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 w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – dochodzi do ich uniewinnienia. Ich czyny 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 2012 r. i w 2013 r., uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów publicznych był znaczny.

Zastępca Rzecznika wskazała ponadto, że RKO sama stwierdziła w uzasadnieniu swojego orzeczenia iż *kierownicy jednostek sektora finansów publicznych muszą na bieżąco śledzić i stosować przepisy prawa regulujące sprawy organizacyjne i finansowe w instytucji kultury. Dyrektor Teatru miał świadomość zmiany przepisów prawnych regulujących wynagradzanie w instytucji kultury, bowiem sam stwierdził na rozprawie, iż konsultował te zmiany z innymi instytucjami kultury. Wskazywany jako podstawa do wypłaty składników wynagrodzenia na regulaminy wewnętrzne art. 31 d ust. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych ustaw, który stanowi, 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, zdaniem Komisji nie przesądzał, iż regulaminy wewnętrzne wydane na podstawie starych (poprzednich) nie należało znowelizować. Wyrażenie ... do czasu objęcia regulaminem wynagradzania w ocenie Komisji należy odnieść do sytuacji, w której te akty wewnętrzne będą zgodne z ustawą oraz rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W momencie ukazania się tych uregulowań prawnych należało akty wewnętrzne dostosować do wymagań wynikających z tych przepisów.*

Nie można się zgodzić, iż regulaminy wydane na podstawie przepisów wcześniejszych aniżeli w/w akty prawne nie wymagają nowelizacji. Nie można przyjąć tłumaczenia, że nowe przepisy ustaw czy rozporządzeń nie odpowiadały charakterowi instytucji kultury, czy też tym, iż stare regulacje były korzystniejsze dla pracowników. Komisja nie podziela również wyjaśnień Obwinionego (...), iż Dyrektor instytucji kultury uprawniony jest do dowolnego - w ramach posiadanych środków finansowych - kształtowania sposobu wynagradzania pracowników, w tym ich premiowania i nagradzania. Jak już Komisja wyżej wskazała, Dyrektor 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.

Komisja podnosi, iż 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 wynagrodzenia pracowników instytucji kultury.

W ocenie Zastępcy Rzecznika, Obwinieni podjęli decyzję o dokonywaniu wydatków z naruszeniem przepisów ustawy o działalności kulturalnej, a zatem są odpowiedzialni za czyny określone przepisami art. 11 ustawy. W oparciu o zgromadzony i ujawniony materiał dowodowy, wina Obwinionych została w przedmiotowym zakresie udowodniona i nie budzi wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanej: GKO) - po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 6 lipca 2015 r. - zważyła, co następuje.

Po dokonaniu oceny materiału dowodowego, orzeczenia RKO i odwołania Zastępcy Rzecznika, jak również wyjaśnień złożonych przez Obwinionych w postępowaniu wyjaśniającym oraz na rozprawie przed RKO, GKO podziela przedstawiony w odwołaniu Zastępcy Rzecznika wniosek o uchylenie orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO, głównie z uwagi na niewłaściwą interpretację obowiązujących uregulowań prawnych, w tym uznanie za zasadne pierwszeństwa (nadrzędności) uregulowań wewnętrznych przed normami prawa powszechnie obowiązującymi, takimi jak ustawy i wydane na ich podstawie rozporządzenia.

GKO stwierdza, że RKO nieprawidłowo ustaliła, czy wypłaty składników wynagrodzeń nie występujących w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej spowodowały, iż Obwinieni dokonywali wydatków bez upoważnienia, tj. z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych wydatków, czyli z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i czy nastąpiło naruszenie art. 11 ustawy, oraz, czy Regulamin premiowania i Regulamin wynagradzania pomimo, że zawierał postanowienia odmienne jak ww. ustawa i rozporządzenie był aktem obowiązującym w dacie dokonania wydatków..

GKO nie podziela stwierdzeń RKO o konieczności wypłacania składników wynagrodzenia zawartych w niezmienionym regulaminie, które nie zostały ujęte w ustawie z dnia 31 sierpnia 2011 r. Regulamin powinien być odpowiednio zmieniony i zawierać jedynie składniki wynagrodzenia, określone w ww. ustawie. GKO uważa, że twierdzenie RKO, iż

„niezgodność wewnętrznych regulaminów z przepisami prawa nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych”, nie daje odpowiedzi na pytanie, czy w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Art. 11 ustawy stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych między innymi z naruszeniem przepisów dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Dokonanie wydatków poprzez wypłacenie pracownikom składników wynagrodzenia, które nie zostały ujęte w ustawie z dnia 31 sierpnia 2011 r., a które to składniki pozostały w niezmienionym Regulaminie wynagradzania i Regulaminie premiowania, należy traktować jako naruszenie przepisów dotyczących wypłacania wynagrodzeń i tym samym jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uważa, że po wprowadzeniu zmian ustawowych powinny być zmienione wewnętrzne regulacje dotyczące wynagradzania i premiowania pracowników - a zmiany te powinny być uzgodnione ze związkami zawodowymi. Takie działania uniemożliwiłyby wypłacanie składników wynagrodzenia, które nie znalazły miejsca w ww. ustawie. Należy podkreślić, że istota naruszenia jest dokonywanie wydatków, nie zaś samo zaniechanie zmian regulaminu, chociaż zaniechanie to wpłynęło na zaistnienie naruszenia.

W ocenie GKO podstawą uniewinnienia Obwinionych nie mogło być to, że „wypłacane składniki wynagrodzenia objęte były planem finansowym Teatru na 2012 r. i 2013 r.”. Sporządzony i zatwierdzony plan finansowy Teatru ujmował między innymi globalną kwotę wynagrodzeń pracowników. Jednak poziom zaplanowanych wydatków na określone cele w planie finansowym nie jest jedynym ograniczeniem w zakresie dokonywania wydatków. Wydatki muszą być także zgodne z obowiązującym prawem.

GKO natomiast w pełni podziela poglądy zawarte w końcowej części uzasadnienia RKO i uważa iż powinny one być przesłankami do zmiany orzeczenia i uznania Obwinionych, za winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.

Jednocześnie GKO uważa, że regulaminy wewnętrzne są podstawą do wypłacania określonych składników wynagrodzeń (w tym zakresie GKO podziela pogląd RKO) i należy przyjąć, że nie można wprost stosować regulacji ustawowych, bez dokonania zmian regulaminów, ale niezbędne było dokonanie wymaganych zmian w regulaminach w celu dostosowania ich do zmian ustawowych. Niedokonanie tych zmian nie może stanowić o uznaniu niezgodnych z prawem regulaminów, jako obowiązujących i co za tym idzie stanowiących podstawę do dokonywania wypłat składników wynagrodzeń, które nie znalazły się w znowelizowanej ustawie. Ponadto należy uznać, że przyjęcie takiej tezy oznaczałoby

swoistą dowolność w dokonywaniu zmian w regulaminach, zarówno odnośnie terminów, jak również i zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego, co jest nie do zaakceptowania.

GKO negatywnie ustosunkowała się do przedstawianych przez Obwinionych wyjaśnień, w tym głównie do stwierdzeń o poprawności dokonywania wypłat składników wynagrodzeń uchylonych ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. i twierdzeń o nadrzędnym charakterze wewnętrznych regulaminów nad stosownymi ustawami i wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Nie do zaakceptowania są również przedstawione przez Obwinionych, jak i ich pełnomocnika wyjaśnienia i interpretacje obowiązujących przepisów dotyczących przedmiotowych zagadnień. Słuszny jest pogląd, iż podstawą wypłaty pracownikom Teatru poszczególnych składników wynagrodzeń mogły być wewnętrzne akty, tj. zarządzenia Dyrektora określające: Regulamin premiowania, Regulamin wynagradzania oraz tabele wynagrodzeń zasadniczych i dodatku funkcyjnego. Jednakże warunkiem koniecznym takiej tezy jest zgodność postanowień regulaminu z uregulowaniami zewnętrznymi określonymi w ustawach i rozporządzeniach.

Regulaminy są źródłem wypłaty wynagrodzeń, ale - aby takie wydatki były zgodne z prawem - regulaminy nie mogą przewidywać wynagrodzeń, nagród, premii, czy innych świadczeń związanych z zatrudnieniem nie zgodnych z prawem powszechnie obowiązującym. Bez znaczenia dla przedmiotowej sprawy jest zatwierdzenie przez Zarząd Samorządu Wielkopolskiego planów finansowych Teatru na 2012 r. i 2013 r., w których to znajdowały się środki na wynagrodzenia. Zatwierdzenie planu finansowego przez organ nadrzędny (założycielski) nie może stanowić podstawy do zdjęcia z Dyrektora Teatru (kierownika jednostki) odpowiedzialności wynikającej z postanowień art.44 i 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. GKO nie podziela też stanowiska Obwinionych co do interpretacji przepisów na korzyść pracowników oraz, że przesłankami do braku zasadności ich zmiany były konsultacje z innymi kierownikami instytucji kultury, z których miał wynikać brak potrzeby zmiany regulaminów. Braku dostosowania regulaminów nie uzasadnia także powoływanie się na twierdzenie, że zmiana regulaminów to *„pewien proces, który wymaga konsultacji i uzgodnień ze związkami zawodowymi”*. Nie można bowiem powoływać się na trudności z przeprowadzeniem określonego procesu w sytuacji, gdy ten proces nie został rozpoczęty, zwłaszcza w sytuacji, gdy normy prawa powszechnie obowiązującego wymagały wprowadzenia zmian.

Korzystna interpretacja przepisów powinna mieć uwarunkowania prawne, a konsultacja z innymi dyrektorami o braku potrzeby zmian regulaminów i przyjęcie, że zmiana to pewien proces, który trwa określony czas – GKO uważa za nie do przyjęcia.

GKO nie podziela również twierdzenia Dyrektora Teatru, iż wypłacanie Dyrektorowi nagród pieniężnych w postaci miesięcznych premii z funduszu płac Teatru było zasadne i miało podstawę prawną w postanowieniach § 5 uchwały nr 2668/06 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie zasad wynagradzania i dyrektorów instytucji kultury. Wynagrodzenia Dyrektora Teatru i jego zastępcy regulują postanowienia ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, z uwzględnieniem postanowień 31a ust.1 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który dopuszcza jedynie otrzymywanie przez Dyrektora i zastępcę – w stosunku do składników określonych w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. - dodatkowego wynagrodzenia za udział w określonej roli w przedstawieniu, lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia. Otrzymywane przez Dyrektora nagrody pieniężne w postaci premii należy uznać za pozbawione podstawy prawnej.

Bezpodstawne jest również twierdzenie Dyrektora Teatru, iż instytucje kultury *posiadając* osobowość prawną, gospodarują samodzielnie przydzielonymi środkami. Ponadto Dyrektor bezzasadnie twierdzi, że mając na uwadze powyższe oraz treść art.31d ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. dopuszcza się możliwość odstąpienia od regulacji ustawowych w przepisach wewnętrznych. Akty wewnętrzne mają bowiem pierwszeństwo nad uregulowaniami zawartymi w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu oraz, że Dyrektor instytucji kultury uprawniony jest do dowolnego – w ramach posiadanych środków finansowych – kształtowania sposobu wynagradzania pracowników, w tym ich premiovania i nagradzania. Poglądów takich nie akceptuje GKO i również RKO, bo także dyrektor instytucji kultury ma prawo podejmować tylko działania zgodne z prawem powszechnie obowiązującym.

Z analogicznych względów GKO nie podziela również wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Teatru Nowego zawartych w piśmie wyjaśniającym z dnia 19 sierpnia 2014 r. Zastępca Dyrektora stwierdza, że zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wypłacanie premii i dodatków z naruszeniem przepisów jest nieuzasadniony. Obwiniony potwierdza pogląd Dyrektora o możliwości odstąpienia od regulacji ustawowych oraz pierwszeństwie aktów wewnętrznych nad uregulowaniami zawartymi w ustawie i rozporządzeniu.

GKO podziela przedstawiony w odwołaniu Zastępcy Rzecznika zarzut niewłaściwej interpretacji przepisów przez RKO. Wskazane przez Zastępcę Rzecznika pominięcie przez RKO istoty zarzucanego czynu, tj. dokonywania wydatków niezgodnie z obowiązującymi

przepisami jest w pełni zasadne. To dokonanie wydatku – poprzez wypłacenie pracownikom składników wynagrodzenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami narusza art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i, zgodnie z art.11 ustawy, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO podziela również stwierdzenia Zastępcy Rzecznika dotyczące wadliwej interpretacji RKO wyroku Sądu Najwyższego: sygn. II PK 157/13 z dnia 14 stycznia 2014 r. oraz sygn. akt. BP 1/05, które zostały nieprawidłowo zinterpretowane, co doprowadziło do wniosku, że wewnętrzne uregulowania mają pierwszeństwo przed ustawowymi. Należy podkreślić, że, jak wskazywała Zastępca Rzecznika, przepisy Kodeksu Pracy mają zastosowanie w przypadku, gdy braku innych regulacji. W rozstrzyganej sprawie regulacje takie istnieją i przepisy wewnętrzne powinny być z nimi zgodne. Równocześnie, w sferze prawa publicznego obowiązuje zasada, że dozwolone są tylko takie zachowania, które są przewidziane przez przepisy prawne, co oznacza, że wbrew ogólnym zasadzie wynikającej z prawa pracy, nie jest możliwe tworzenie korzystniejszych warunków wynagradzania pracowników poprzez przepisy wewnętrzne, jeżeli nie wynika to (jest niezgodne) z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Zastępca Rzecznika zasadnie twierdzi, iż Obwinionym znane były zmiany obowiązujących przepisów. Wymagane zmiany nie zostały wprowadzone z pełną świadomością, co spowodowało dalsze wypłacanie pracownikom Teatru premii i niektórych dodatków, które nie zostały ujęte w treści ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. nowelizującej ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. GKO podziela zatem również pogląd Zastępcy Rzecznika że czyny popełnione przez Obwinionych były zawinione i odpowiedzialności Obwinionych, jak również o potrzebie przekazania sprawy RKO do ponownego rozpatrzenia, w celu właściwego zinterpretowania stosownych przepisów oraz dokonania zmiany orzeczenia z dnia 30 września 2014 r., które zdaniem GKO nie powinno ostać się w obrocie prawnym.

W ocenie GKO, popełnione przez Obwinionych czyny istotnie zakłócają ład finansów publicznych i tym samym sprawa wymaga ponownego rozpatrzenia, w kierunku właściwej interpretacji i oceny zebranego materiału dowodowego oraz stwierdzenia naruszenia przez Obwinionych dyscypliny finansów publicznych o którym mowa w art. 11 ustawy.

Z tego powodu GKO postanowiła jak w sentencji.