



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

Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Władysław Budzeń</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Tomasz Słaboszowski</i></b>
Protokolant:		<b><i>Bartosz Głuszko</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 grudnia 2012 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Samodzielnego Publicznego Szpitala (...) - od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt: BDF/MKO/4901/6/12/1089, w zakresie, w którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, poprzez dokonanie przez Szpital (...), w okresie od dnia 2 maja 2008 r. do dnia 30 grudnia 2008 r., zakupu usług zdrowotnych od niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, w zakresie zadań określonych w statucie tego zakładu oraz osób wykonujących zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki:

a) bez przeprowadzenia wymaganych konkursów ofert, co stanowiło w momencie popełnienia czynów zabronionych naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki

## **Sygn. akt BDF1/4900/106/105/12/1089**

zdrowotnej, a obecnie stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej łącznie w kwocie 60.500,72 zł na podstawie:

- umowy zlecenia zawartej w dniu 11 lipca 2008 r. pomiędzy Szpitalem (...) a Panem (...),
- umowy na świadczenie usług w zakresie obsługi lekarskiej w poradni specjalistycznej zawartej w dniu 11 sierpnia 2008 r. pomiędzy Szpitalem (...) a Panią (...),

b) bez przeprowadzenia wymaganych konkursów ofert oraz bez zawarcia umów w formie pisemnej, co stanowiło w momencie popełnienia czynów zabronionych naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 35a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, a obecnie stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 3 i art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej na podstawie faktur bez zawarcia umów łącznie w kwocie 2.450,00 zł.

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

Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy GKO uchyła orzeczenie w zaskarżonej części i:

1. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt. 2 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonania wydatku w odniesieniu do zarzutu opłaty faktur realizujących umowę zawartą w dniu 11.07.2008 r., z doktorem nauk medycznych (...).
2. na podstawie art. 78 ust. pkt. 2 w zw. z ust. 3 ustawy oraz w związku art. 26 ust. 4a ustawy o działalności leczniczej uniewinnia od zarzutu przekroczenia upoważnienia zakresu do dokonania wydatku w odniesieniu opłaty faktur realizujących umowę zawartą w dniu 11.08.2008 r. z Panią (...);
3. na podstawie art. 78 ust. pkt. 2 w zw. z ust. 3 oraz w związku art. 26 ust. 1 ustawy uniewinnia od zarzutu naruszenia przekroczenia upoważnienia zakresu do dokonania wydatku przez zapłatę w 2008 roku kwoty 2450 zł bez zawierania umów.
4. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

### **Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

#### UZASADNIENIE

Orzeczenie Komisji I instancji podlegało uchyleniu, ze względu na trafność części zarzutów zawartych w odwołaniu, jak również nieprawidłowości konstrukcyjne, które GKO obowiązana jest uwzględnić z urzędu w odwołaniu nie wymienione. W pierwszym rzędzie należy zauważyć, iż w dniu 30.06.2012 r. w więc jeszcze przed wydaniem orzeczenia I instancji w życie weszła ustawa z dnia 14.06.2012 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, wprowadzający w art. 1 pkt 10 lit c) zmiany do regulacji wskazywanej w zaskarżonym orzeczeniu jako podstawa odpowiedzialności Obwinionej. Z dniem 1.07.2012 r. dodano art. 26 ust. 4a stanowiący, iż obowiązkowi przeprowadzenia konkursu ofert podlegają wyłącznie zlecenia, których równowartość przekracza 14.000 Euro. Skutkiem powyższego, zgodnie z art. 24 ustawy, należy stwierdzić, iż obowiązujący w chwili orzekania przez GKO stan prawny jest korzystniejszy dla Obwinionej niż stan prawny z chwili popełnienia czynu. Dlatego też, czyn dotyczący wypłat wynikających z umowy na świadczenie usług w zakresie obsługi lekarskiej w poradni specjalistycznej zawartej w dniu 11 sierpnia 2008 r. pomiędzy Szpitalem (...) a Panią (...) w ogóle nie stanowi już naruszenia prawa, a co za tym idzie od zarzutu tego Obwinioną należy uniewinnić. W zakresie dotyczącym umowy zlecenia zawartej w dniu 11 lipca 2008 r. pomiędzy Szpitalem (...) a Panem (...) należy rozważyć, czy przypisane czyny wypełniają znamiona naruszenia, jakie zostało przypisane. Czyn penalizowany [art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą] polega na „dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, z przekroczeniem zakresu tegoż lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatku”. Zakres upoważnienia podlega ocenie w kontekście, tego czy wynika z ustawy budżetowej, uchwały budżetowej lub planu finansowego. Zdaniem GKO, przepisy art. 26 ustawy o działalności leczniczej nie ustanawia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków z środków publicznych ani nie stanowi regulacji limitującej dokonywanie wydatku. Przyjęcie takiej konstrukcji wymaga założenia, z którym GKO nie zgadza się co do zasady. Komisja, przypisując odpowiedzialność przyjmuje (choć czyni to w sposób dorozumiany, niewyartykułowany wprost), iż w sekwencji zdarzeń polegającej na

zawarciu umowy z kontrahentem wybranym w sposób niezgodny z przepisami a następnie zapłacie za przedstawione w wykonaniu usług rachunki naganne jest dokonanie zapłaty, zaś odpowiedzialności podlega osoba, która dokonuje, bądź zatwierdza płatność. Pogląd taki wymaga przyjęcia, iż zatwierdzając do wypłaty kwotę w realizacji umowy osoba dokonująca płatności obowiązana jest nie tylko sprawdzić, czy kwota odpowiada ustalonej wartości i czy usługa została wykonana ale również analizować ważność, czy też szerzej poprawność umowy. Zdaniem GKO, istotne jest, czy w chwili zapłaty strony łączyła umowa będąca podstawą spełnianego świadczenia i czy usługa została wykonana. Stawianie dalej idących wymogów byłoby nie tylko przekroczeniem kompetencji przysługujących osobie dokonującej wydatku ale mogłoby skutkować popełnieniem czynu zabronionego. Skoro bowiem analiza dokumentów doprowadza do przyjęcia, iż istnieje stosunek prawny i merytoryczna podstawa do dokonania zapłaty to jej zaniechanie stanowiłoby niewykonanie zobowiązania cywilnoprawnego i rodziłoby skutki wynikające przede wszystkim 481 § 1 KC ale też potencjalną odpowiedzialnością z art. 471 KC. Wielokrotnie w orzecznictwie GKO i sądów administracyjnych wskazywano, iż przypisanie odpowiedzialności musi wiązać się ze wskazaniem, jakie zachowanie byłoby, zdaniem komisji, poprawne. Tymczasem zachowanie polegające na wstrzymaniu wypłaty za wykonana usługę stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. niewykonanie w terminie zobowiązania skutkujące zapłatą odsetek. Obwiniona nie miała nie tylko obowiązku ale i prawa kwestionowania prawidłowości zawartych umów w chwili zapłaty za ich wykonanie. Analiza przepisów ustawy o działalności leczniczej wskazuje, iż rzeczywiście do zawarcia umów nie powinno dojść. Jednakże nie podlega to badaniu przez osobę dokonującą wydatku, może być co najwyżej podstawą formułowania zarzutów związanych z zakresem uprawnień do zaciągania zobowiązań. Natomiast znamiona czynu zabronionego określone w art. 11 ustawy wypełnia dokonywanie wydatków bez podstawy wynikającej z umowy. W tym zakresie jednakowoż rację ma Obwiniona wskazując, iż doszło do naruszenia art. 2 ust. 1 ustawy, tj. pominięcia faktu, iż kwota naruszeń łącznie w roku budżetowym nie przekroczyła przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Zachowanie to ma zatem charakter niezgodnego z prawem i wypełniającego znamiona lecz z mocy przepisu szczególnego nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych i przypisanie zań odpowiedzialności nie jest działaniem zgodnym z ustawą. GKO podkreśla jednak fakt, iż kwota naruszeń okazała się niższa od wymaganej dopiero w wyniku uniewinnienia od popełnienia pozostałych zarzutów, a co za tym idzie samo przypisanie odpowiedzialności za

**Sygn. akt BDF1/4900/106/105/12/1089**

dokonanie wydatku bez zawartych umów w orzeczeniu Komisji I instancji nie było działaniem nieprawidłowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.