



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 lutego 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Agata Mikołajczyk</i>
	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<i>Wojciech Robaczyński</i>
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 12 lutego 2015 r., odwołania, wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, na niekorzyść Obwinionego Pana (...), w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Dyrektora Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 26 września 2014 r. sygn. akt DB-0965/50/14, którym Komisja Orzekająca I instancji:

1. na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynu z art. 11 ustawy polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z

przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków w okresie od 7.01.2013 r. do 4.10.2013 r. (daty realizacji wydatków są określone w treści uzasadnienia) z poniżej wymienionych tytułów:

- a) dodatku za staż pracy wypłaconego w łącznej kwocie 280.430,96 zł. powyżej kwoty należnej, obliczonej wg obowiązujących przepisów art. 63 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej,
- b) odprawy emerytalnej wypłaconej w wysokości 4-miesięcznego wynagrodzenia po 30 latach pracy,
- c) dodatku konsultacyjno-zabiegowego dla lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii w łącznej kwocie 160.731,71 zł,

2. na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynów z art. 14 pkt 1-3 ustawy polegających na nieterminowym przekazywaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych w okresie od 01.12.2012 r. do 30.09.2013 r.

3. na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynu z art. 16 ust. 1 ustawy polegającego na nieterminowym regulowaniu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, co skutkowało zapłaceniem odsetek, kosztów upomnień i egzekucji w okresie od 7.01.2013 r. do 4.10.2013 r. w łącznej kwocie 168.008,80 zł;

oraz orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy 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

Orzeczeniem z dnia 26 września 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu uniewinniła (...) – pełniącego w czasie zarzuconego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora w Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w (...) od:

1) popełnienia czynu z art. 11, ustawy polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków w okresie od 7.01.2013 r. do 4.10.2013r. z tytułu:

– dodatku za staż pracy wypłaconego w łącznej kwocie 280.430,96 zł powyżej kwoty należnej, obliczonej wg obowiązujących przepisów art. 63 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej,

– odprawy emerytalnej wypłaconej w wysokości 4-miesięcznego wynagrodzenia po 30 latach pracy,

- dodatku konsultacyjno-zabiegowego dla lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii w łącznej kwocie 160.731,71 zł,

2) popełnienia czynów z art. 14 pkt 1 – 3 ustawy polegających na nieterminowym przekazywaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych w okresie od 01.12.2012 r. do 30.09.2013r.

3) popełnienia czynu z art. 16 ust. 1 ustawy, polegającego na nieterminowym regulowaniu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, co skutkowało zapłaceniem odsetek, kosztów upomnienia i egzekucji w okresie od 07.01.2013 r. do 4.10.2013 r. w łącznej kwocie 168.008,80 zł

Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, w świetle orzeczenia, koszty postępowania poniósł Skarb Państwa.

W uzasadnieniu Orzeczenia Komisja I instancji stwierdziła, że obowiązujący od 01.12.2012 r. w Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej (zwanym dalej ZZOZ) w (...) Regulamin wynagradzania stał się przepisem prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy. Wyraźne uznanie w art. 9 Kodeksu pracy omawianych źródeł za prawo pracy oznacza, iż obowiązują one bezpośrednio w stosunkach pracy tak jak przepisy zawarte w innych źródłach prawa, w tym zwłaszcza ustawy i przepisy wykonawcze. Oznacza to, że postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż postanowienia omawianych źródeł, gdyż z mocy art. 18 § 2 Kodeksu pracy byłyby one zastąpione właściwymi postanowieniami odpowiednich aktów prawnych. Podobnie korzystniejsze ich postanowienia zastępują, z dniem ich wejścia w życie, mniej korzystne warunki dotychczasowej umowy o pracę. Zasada ta została sformułowana wyraźnie w stosunku do układu zbiorowego pracy i regulaminu wynagradzania stosownie do art. 241¹³ § 1 i art. 77² § 5 Kodeksu pracy. Normatywny charakter omawianych źródeł prawa oznacza, że pracownik może dochodzić płynących z nich uprawnień wynikających ze źródeł ustawowych. Z dniem wejścia w życie regulaminu jego korzystniejsze postanowienia zastępują warunki umowy o pracę wynikające z dotychczasowych przepisów prawa pracy lub z innego aktu stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy. Natomiast postanowienia regulaminu mniej korzystne dla pracownika od unormowań dotychczasowych wprowadza się do treści stosunku pracy wyłącznie w drodze wypowiedzenia warunków pracy i płacy.

Tym samym Komisja nie podziela argumentów i poglądu Rzecznika w tej sprawie, uznając, że Regulamin wynagradzania obowiązujący w ZZOZ, w czasie popełnienia przez Obwinionego czynów wyżej opisanych, stanowił akt normatywny prawa pracy, o którym mowa w art. 9 Kodeksu pracy i w związku z tym stanowił podstawę prawną do wypłaty przez Obwinionego dodatków za staż pracy i odpraw emerytalnych w wysokościach w tym regulaminie określonych.

W konsekwencji powyższych ustaleń RKO uznała, iż opisane wyżej czyny Obwinionego nie wyczerpują znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 ustawy, to jest, że Obwiniony nie dokonał wydatków w tym zakresie z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Kolejny zarzut dotyczący wypłaty dodatku konsultacyjno-zabiegowego dla lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii w łącznej kwocie 160.731,71 zł ustalony został pierwotnie na podstawie Zarządzenia Dyrektora Nr 474A z dnia 27 grudnia 2007r., które utraciło moc prawną z dniem 3 lutego 2009r. Po utracie mocy obowiązującej tego Zarządzenia, przedmiotowe dodatki wprowadzone zostały do indywidualnych umów o pracę lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii. Wprowadzenie dodatków jako jednego z elementów umowy o pracę spowodowało, iż pracodawca zobligowany był do ich wypłaty pracownikom w wysokości określonej w umowie o pracę i w terminach wynikających z regulaminu wynagradzania, tym samym Komisja I instancji uznała, że wypłata powyższych należności, nie nastąpiła bez podstawy prawnej, co tym samym nie prowadziło do wypełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy.

Czyny dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na nieterminowym przekazywaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych w okresie od 1.12.2012r. do 30.09.2013r. (art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy) oraz naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez nieterminowe regulowaniu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, co skutkowało zapłaceniem odsetek, kosztów upomnień i egzekucji w okresie od 7.01.2013 r. do 4.10.2013 r. w łącznej kwocie 168.008,80 zł (art. 16 ust. 1 ustawy) w ocenie Komisji Orzekającej I instancji, niewątpliwie miały miejsce. Stosownie jednak do art. 19 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Rozpatrując w tym aspekcie postawione Obwinionemu zarzuty, Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym nie można dopatrzeć się zawinienia w działaniu Obwinionego w odniesieniu do zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieterminowym przekazywaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych w okresie od 1.12.2012 r. do 30.09.2013 r. oraz naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, co skutkowało zapłaceniem odsetek, kosztów upomnień i egzekucji w okresie od 7.01.2013 r. do 4.10.2013 r. w łącznej kwocie 168.008,80 zł. Przyczyną naruszenia był brak środków finansowych na ich pokrycie, a nie celowe i świadome zaniechanie Obwinionego. Brak tych środków potwierdził także Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych. Chcąc przypisać winę należało w tej sprawie wskazać w jaki sposób w tych okolicznościach Obwiniony powinien postąpić, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca I instancji mając na uwadze specyfikę funkcjonowania zakładu leczniczego (szpital), sposób finansowania (środki z kontraktu z NFZ), zakaz uzyskiwania dodatkowych środków w trybie komercyjnym, konieczność funkcjonowania w trybie ciągłym, bez praktycznej możliwości konkretnego zaplanowania ilości procedur, które mogą wystąpić w danym roku, a także z uwagi na konieczność zapewnienia „płynności finansowej” zakładu związanej z obowiązkiem nieprzerwanego udzielania świadczeń zdrowotnych – uznała, że nie jest w stanie przedstawić realnego sposobu postępowania Obwinionego, który pozwoliłoby, w tej sytuacji, uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z tych też względów, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 19 ust. 2 ustawy, nie znalazła podstaw do przypisania winy Obwinionemu.

Pismem z dnia 20 października 2014 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Poznaniu wniósł odwołanie na niekorzyść Obwinionego zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację, błędną ocenę dowodów zgromadzonych w sprawie oraz wniósł o:

- zmianę zaskarżonego orzeczenia i wymierzenie Obwinionemu wnioskowanej kary upomnienia, bądź
- uchylenie zaskarżonego Orzeczenia i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu podniesiono, że w zakresie uniewinnienia w odniesieniu do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy, w orzeczeniu I instancji pominięto w argumentacji istotę zaistniałego naruszenia, a przede wszystkim nakaz dokonywania wydatków zgodnie z przepisami prawa (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Zwrócono uwagę, że art. 65 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej dopuszcza jedynie ustalenie przez pracodawcę okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat, a nie jak przyjęła RKO, wysokości tego dodatku powyżej ustawowego limitu. W przedmiotowej sprawie Regulamin wynagradzania był sprzeczny z przepisami art. 65 ust. 1 i art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy o działalności leczniczej, a Kodeks pracy stosownie do treści art. 5 w tym zakresie nie miał zastosowania, zatem jak orzekł SN, nie mógł stanowić podstawy wypłacenia zawyżonego dodatku z tytułu wysługi lat oraz zawyżonej odprawy emerytalnej. Podniesione przez RKO okoliczności nie uchylają więc odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na kierowniku jednostki ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków tej jednostki.

Natomiast w zakresie uniewinnienia, w odniesieniu do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1, 2, 3 oraz art. 16 ust. 1 ustawy, orzeczenie I instancji zawiera wadliwą argumentację w świetle ustaleń faktycznych oraz obowiązujących przepisów prawa z następujących przyczyn. Zarzut nie dotyczył jednego czynu, ale trzech czynów. Ponadto analiza stanu środków na rachunku bankowym wskazuje, że Obwiniony mógł zachować się zgodnie z prawem to, jest mógł regulować niektóre składki w terminie. Obwiniony mógł też skrócić okres zwłoki w zapłacie należności. W ten sposób zostały naruszone przepisy prawa materialnego, a mianowicie:

- ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Okoliczności opisanego czynu wskazują, że Obwiniony obrał swoistą, niezgodną z przepisami, politykę zarządzania finansami i politykę tę konsekwentnie realizował. Postępowanie wykazało, że naruszone zostały tryby regulowania tych należności określone w przepisach prawa materialnego. Z tego powodu oraz z uwagi na fakt, że naruszenia trwały 9 miesięcy, uznać należy, że stopień szkodliwości tych czynów dla ładu finansów publicznych, jak i dla Szpitala był znaczny, w tym szczególności z powodu znacznej wielkości zapłaconych odsetek, które miały ujemny wpływ na możliwości finansowe jednostki.

W przedmiotowej sprawie Obwiniony podjął decyzję o dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów o działalności leczniczej oraz nieterminowym regulowaniu składek, skutkującą koniecznością zapłaty odsetek z tytułu zwłoki, a zatem jest odpowiedzialny za czyn określony przepisami art. 11, art. 14 pkt 1, 2, 3 i art. 16 ust. 1 ustawy.

Na dzień 12 lutego 2015r. została wyznaczona rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, na którą nie stawił się

Obwiniony (...) prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Nie stawił się również obrońca Obwinionego (...) prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Stawił się natomiast na rozprawę zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Robert Wydra.

W trakcie rozprawy w II instancji strona oskarżycielska zmodyfikowała żądanie odwołania, wnioskując wyłącznie o uchylenie zaskarżonego Orzeczenia i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania, stwierdzając równocześnie, iż żądanie zmiany zaskarżonego Orzeczenia i wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia stoi w sprzeczności z art. 146 ust. 2 ustawy.

W wyniku rozpoznania sprawy GKO zważyła, co następuje. Odwołanie zasługuje częściowo na uwzględnienie, co w konsekwencji powoduje konieczność uchylenia całego Orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Słuszne, w ocenie GKO, są wywody Komisji orzekającej I instancji w zakresie mechanizmów funkcjonujących w systemie prawa pracy. Rzeczywiście Regulamin wynagradzania jest przepisem prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy. Wyraźnie uznany on został w art. 9 Kodeksu pracy za źródło prawa pracy, co oznacza, iż obowiązuje on bezpośrednio w stosunkach pracy, tak jak przepisy zawarte w innych źródłach prawa, w tym zwłaszcza ustawy i przepisy wykonawcze. Oznacza to, że postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż postanowienia omawianych źródeł, gdyż z mocy art. 18 § 2 Kodeksu pracy byłyby one zastąpione właściwymi postanowieniami odpowiednich aktów prawnych. Podobnie korzystniejsze ich postanowienia zastępują, z dniem ich wejścia w życie, mniej korzystne warunki dotychczasowej umowy o pracę. Zasada ta została sformułowana wyraźnie w stosunku do układu zbiorowego pracy i regulaminu wynagradzania stosownie do art. 241¹³ § 1 i art. 77² § 5 Kodeksu pracy. Konieczne staje się w tym zakresie podniesienie jednak jednego zastrzeżenia wynikającego z art. 9 § 4 Kodeksu pracy, to jest, że takie postanowienia nie naruszają zasady równego traktowania w zatrudnieniu, gdyż wówczas one nie obowiązują. Niezbędna staje więc ponowna analiza zaistniałej sytuacji w zakresie wypłat z tytułu:

- dodatku za staż pracy wypłaconego w łącznej kwocie 280.430,96 zł. powyżej kwoty należnej, obliczonej wg obowiązujących przepisów art. 63 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej,

– odprawy emerytalnej, wypłaconej w wysokości 4-miesięcznego wynagrodzenia po 30 latach pracy,

w kontekście treści art. 9 § 4 Kodeksu pracy.

Również uzupełnienia wymaga wywód odnoszący się do wypłat dodatku konsultacyjno-zabiegowego dla lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii w łącznej kwocie 160.731,71 zł. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, wprowadzenie dodatków jako jednego z elementów umowy o pracę spowodowało, iż pracodawca zobligowany był do ich wypłaty pracownikom w wysokości określonej w umowie o pracę i w terminach wynikających z Regulaminu wynagradzania. Z tym stwierdzeniem skład orzekający GKO zgadza się, wątpliwości natomiast budzi kwestia czy słusznie dodatek konsultacyjno-zabiegowy dla lekarzy oddziału chirurgii oraz położnictwa i ginekologii znalazł się w umowach o pracę stosownie do treści art. 29 § 1 Kodeksu pracy i czy nie prowadziło to w konsekwencji do zaistnienia sytuacji opisanej w art. 18 § 3 Kodeksu pracy, to jest naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, co powodowałoby nieważność takich postanowień umowy.

W odniesieniu, zatem do zarzutu naruszenia z art. 11 ustawy, sama możliwość zaistnienia sytuacji z art. 9 § 4 i art. 18 § 3 Kodeksu pracy powoduje, że nie można niewątpliwie wykluczyć bezprawności w działaniach Obwinionego i wymaga to przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego.

W odniesieniu do popełnienia czynów z art. 14 pkt 1 – 3 ustawy polegających na nieterminowym przekazywaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych w okresie od 01.12.2012 r. do 30.09.2013r. oraz czynu z art. 16 ust. 1 ustawy polegającego na nieterminowym regulowaniu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, co skutkowało zapłaceniem odsetek, kosztów upomnienia i egzekucji w okresie od 07.01.2013r. do 4.10.2013r. w łącznej kwocie 168.008,80 zł., wątpliwości budzi długi czas trwania tych naruszeń, jak i wielkość kwot, których te naruszenia dotyczą. Trzeba podkreślić, że należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych mają z zasady charakter pochodny w stosunku do wypłat z tytułu wynagrodzeń. Sposobem pomniejszenia wpłat z nich wynikających jest, zatem pomniejszenie wysokości wynagrodzeń. Wyjaśnienia, więc wymaga czy taka okoliczność była prawnie możliwa w konkretnym stanie faktycznym jednostki i czy podjęto próbę modyfikacji wynagrodzeń. Słuszne są również uwagi strony oskarżycielskiej podniesione w odwołaniu, co do konieczności pogłębionej analizy stanu środków na rachunku bankowym i odpowiedzi na pytanie czy Obwiniony mógł zachować się zgodnie z prawem, to jest czy mógł regulować niektóre składki w terminie oraz czy mógł też skrócić okres zwłoki w zapłacie należności. Zawinienia (...) nie zostało, zatem niewątpliwie wykluczone. Również powyższe kwestie wymagają przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego.

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.