

ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 19 lutego 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<i>Mariusz Jerzy Golecki (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	<i>Mariusz Haładaj</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Leszek Bielecki</i>
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 19 lutego 2018 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) (zam. (...)) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt: RKO-522/11/17, którym Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w:

- art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), zwanej uondfp, w związku z wystąpieniem czynów opisanych poniżej:

- 1) nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne należnych od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za miesiąc listopad 2015 r., obejmującej kwotę 540.299,86 zł, w terminie do 15 grudnia 2015r.;

2) nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne należnych od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 610.414,63 zł., w terminie do 15 stycznia 2016r.

- art. 14 pkt 2 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu opisanego poniżej:

nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie zdrowotne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 186.285,28 zł w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.

- art. 14 pkt 3 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu opisanego poniżej:

nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 46.052,55 zł, w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.

- art. 16 ust 1 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu opisanego poniżej

zapłaceniu odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych łącznie w kwocie 15.433,00 zł, w tym odsetki w wysokości 4.466,00 zł., a opłaty prolongacyjne w wysokości 10.967,00 zł.

tytuł składek - miesiąc	kwota składek należnych w zł	data wymagalności	data zapłaty zobow. głównego	kwota zapłacona w zł	nr WB – zob. główne, odsetki i opłata prolong.	kwota odsetek w zł	kwota opłaty prolong. w zł
ubezpz. społeczne - listopad 2015 r.	547.692,74	15.12.2015 r.	15.12.2015 r.	7.392,88		-	-
			18.03.2016 r.	114.631,86	WB/14/03/16	904,54	729,00
			20.04.2016 r.	114.643,37	WB/14/04/16	904,63	1.143,00
			20.05.2016 r.	114.643,37	WB/14/05/16	904,63	1.520,00
			20.06.2016 r.	114.643,37	WB/14/06/16	904,63	1.910,00
			20.07.2016 r.	81.560,09	WB/14/07/16	643,57	1.627,00
ubezpz. zdrowotne- grudzień 2015 r.	188.698,00	15.01.2016 r.	15.01.2016 r.	2.412,72		-	-
			18.03.2016 r.	18.628,60	WB/14/03/16	20,40	118,00
			20.04.2016 r.	18.628,60	WB/14/04/16	20,40	186,00
			20.05.2016 r.	18.628,60	WB/14/05/16	20,40	247,00
			20.06.2016 r.	18.628,60	WB/14/06/16	20,40	310,00
			20.07.2016 r.	18.628,60	WB/14/07/16	20,40	372,00

			22.08.2016 r.	18.628,60	WB/15/08/16	20,40	439,00
			20.09.2016 r.	18.628,60	WB/14/09/16	20,40	498,00
			20.10.2016 r.	18.628,60	WB/14/10/16	20,40	559,00
			21.11.2016 r.	18.628,60	WB/13/11/16	20,40	625,00
			20.12.2016 r.	18.627,88	WB/16/12/16	20,40	684,00
Razem						4.466,00	10.967,00

Regionalna Komisja Orzekająca orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa,
orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uodfp uchyla w całości zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt RKO-522/11/17 Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie – zwanej dalej Komisją, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwanej uodfp uniewinniła Pana (...)– pełniącego funkcję Dyrektora Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w (...) z siedzibą przy ul. (...), od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 16 ust. 1 uodfp, polegających na:

Po pierwsze, nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych działającą w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy w terminie ustalonym przepisem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Po drugie, niewykonaniu zobowiązań jednostki wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z ww. tytułów w obowiązujących terminach, których skutek stanowiła zapłata odsetek, kar lub opłat, a tym samym od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegających na naruszeniu odpowiednio:

Sygn. akt BDF1.4800.45.2017

- artykułu 14 pkt 1 uondfp, w związku z wystąpieniem następujących czynów:
 - 1) nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne należnych od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za miesiąc listopad 2015 r., obejmującej kwotę 540.299,86 zł, w terminie do 15 grudnia 2015r.;
 - 2) Nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne należnych od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 610.414,63 zł., w terminie do 15 stycznia 2016r.
- artykułu 14 pkt 2 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu opisanego poniżej :
 - 3) nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie zdrowotne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 186.285,28 zł w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.
- artykułu 14 pkt 3 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu polegającego na:
 - 4) nieopłaceniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmującej kwotę 46.052,55 zł, w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.
- artykułu 16 ust 1 uondfp, w związku z wystąpieniem czynu polegającego na:
 - 5) zapłaceniu odsetek za zwłokę i opłat prolongacyjnych łącznie w kwocie 15.433,00 zł, w tym odsetki w wysokości 4.466,00 zł., a opłaty prolongacyjne w wysokości 10.967,00 zł.

Ponadto Komisja na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp kosztami postępowania obciążyła Skarb Państwa.

Przedmiotowe orzeczenie Komisji wydane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu 19.09.2016 r. Zarząd Powiatu w (...) pismem nr NKW.1711.1.6.2016. (K.20-31) złożył zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie,.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie pismem K. 204-215 z dnia 30.01.2017 r., skierował do Komisji wniosek o ukaranie Pana (...), datowany na dzień 01.02.2017 r. We wniosku tym Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych domagał się przypisania Obwinionemu odpowiedzialności i wymierzania kary

upomnienia zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. uondfpw związku naruszeniem dyscypliny finansów publicznych o, którym mowa w art. 14 pkt 1, 2 i 3 oraz w art. 16 ust. 1 uondfp.

Komisja dokonała następujących ustaleń faktycznych.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego Komisja ustaliła, że w zaistniałym stanie faktycznym doszło do następujących nieprawidłowości:

1) nie zostały opłacone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składki na ubezpieczenie społeczne należne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za miesiąc listopad 2015 r., obejmujące kwotę 540.299,86 zł, w terminie do 15 grudnia 2015r.,

2) nie zostały opłacone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składki na ubezpieczenie społeczne należne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmujące kwotę 610.414,63 zł., w terminie do 15 stycznia 2016r.,

3) nie zostały opłacone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie zdrowotne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmujące kwotę 186.285,28 zł w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.,

4) nie zostały opłacone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składki na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom ZZOZ w (...) za grudzień 2015 r., obejmujące kwotę 46.052,55 zł, w obowiązującym terminie do 15 stycznia 2016 r.,

5) zapłacone zostały odsetki za zwłokę i opłaty prolongacyjne łącznie w kwocie 15.433,00 zł, w tym odsetki w wysokości 4.466,00 zł., a opłaty prolongacyjne w wysokości 10.967,00 zł.

Komisja uznała, że niewykonanie zobowiązań jednostki w obowiązujących terminach, których skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat, uchybia unormowaniu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870), stwierdzając, że czyny te noszą znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 16 ust. 1 uondfp.

Ponadto Komisja uznała, że zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 2 undfp, Pan (...)pełniąc funkcję Dyrektora ZZOS, jednostki sektora finansów publicznych działającej w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, należy do kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z kolei zgodnie art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 963) Pan (...)jako Dyrektor ZZOS ponosi odpowiedzialność za terminowe odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, gdyż kierowana przez Niego jednostka jest płatnikiem wymienionych składek.

Komisja zwróciła uwagę na to, że zaniechanie odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy w terminie („do 15 dnia następnego miesiąca”) określonym w art. 47 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy narusza postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 – zwana dalej w skrócie ufp), który stanowi, że ” Wydatki publiczne powinny być dokonywane (...) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”. Jednocześnie naruszenie w/wymienionych regulacji prawnych, powoduje wystąpienie znamion czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych o którym mowa w art. 14 pkt 1, 2 i 3 uondfp stanowiącego, że „ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych: składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy (...)”.

W ocenie Komisji, Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych prawidłowo przyporządkował stan faktyczny, ustalony na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, przepisom obowiązującego prawa.

Jednocześnie Komisja dała wiarę wyjaśnieniom Obwinionego dot. sytuacji finansowej jednostki, zwracając uwagę na to, że podane przez niego w wyjaśnieniach kwoty i wyliczenia (K. 176-183) dowodziły, iż w 2015r. nie było możliwości wywiązania się przez ZZOS ze wszystkich jej zobowiązań finansowych. W ocenie Komisji, nie było także możliwości pozyskania - z zachowaniem przepisów obowiązującego prawa i właściwych procedur - przez Dyrektora ZZOS środków finansowych na zapłatę zaciągniętych zobowiązań.

W ocenie Komisji, dołożeniem staranności wymaganej na danym stanowisku było skierowanie wniosku do ZUS, a wcześniej podjęcie działań w celu pozyskania środków finansowych na wywiązanie się jednostki z realizacji zaległych zobowiązań.

Na rozprawie w dniu 24 marca 2017r. Obwiniony oświadczył i udokumentował, iż rozpoczynając pracę na stanowisku Dyrektora ZZOZ, w 2015 r:

- przedstawił na Radzie Społecznej propozycję uruchomienia dla Szpitala linii kredytowej w wysokości 2 mln zł. Poprzednia Dyrekcja z takimi propozycjami zwracała się, ale kwota uruchomionej linii kredytowej wynosiła 500.000 zł. Zaproponował kwotę 2 mln. zł po analizie zobowiązań wymagalnych Szpitala. Rada Społeczna przychyliła się do złożonego wniosku i podjęła stosowną uchwałę Nr III/5/15 w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zwiększenia maksymalnego pułapu zadłużenia na lata 2015-2018. (na tę okoliczność Obwiniony załączył jak dowód w sprawie, ksero przedmiotowej uchwały,
- Obwiniony starał się o pozyskanie pożyczek, jednak banki uwarunkowały to od wyrażenia zgody na poręczenie tych pożyczek przez Starostwo; Starostwo takiej zgody nie wyraziło i oświadczyło, iż problemy te ma rozwiązywać we własnym zakresie,
- na posiedzeniu Rady Społecznej 21.12.2015 r. Dyrektor ZZOS złożył wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie Szpitalowi kredytu długoterminowego w wysokości 6.000.000 zł, w celu dofinansowania bieżącej działalności ZZOZ-u; ostatecznie w wyniku tych działań ZZOZ otrzymał w dniu 13.10.2016 r. pożyczkę z odroczonym terminem płatności w wysokości 3.000.000 zł. (na tę okoliczność Obwiniony załączył jako dowód w sprawie, ksero pisma z dnia 21.12.2015 r. adresowanego do Rady Społecznej w którym Obwiniony wnioskował o zaciągnięcie kredytu długoterminowego na dofinansowanie bieżącej działalności Szpitala w kwocie 6.000.000 zł i uzasadniał potrzebę pozyskania tego kredytu). Ostatecznie zawarto umowę pożyczki w dniu 24.10.2016 r. pomiędzy Starostą (...), a Dyrektorem Szpitala; z pożyczki tej uregulowano w pierwszej kolejności wszystkie zobowiązania, które groziły karami umownymi lub wstrzymaniem dostaw leków, materiałów leczniczych itp.

W ocenie Komisji, zastana przez Obwinionego trudna sytuacja finansowa ZZOZ od momentu rozpoczęcia przez niego pracy na stanowisku Dyrektora, doprowadzenie do złożenia wniosku do ZUS i ostatecznie podpisanie umowy, a także działania podjęte w celu pozyskania środków finansowych dowodzą tego, iż Obwiniony wykazał się starannością wymaganą od niego w sytuacji, w jakiej znalazł się ZZOZ.

Tym samym dokonana przez Komisję analiza doprowadziła skład orzekający do przekonania, zgodnie z którym, w świetle art. 19. ust. 2 uoandfp, nie można było przypisać Obwinionemu

winy za czyny opisane w punktach od 1 do 4 wniosku o ukaranie, a także czynu opisanego we wniosku pod pozycją 5 (zapłata odsetek i opłat prolongacyjnych), gdyż skutek tego ostatniego czynu był nierozzerwalnie związany z zaniechaniem w terminie opłat do ZUS. W ocenie Komisji, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 uondfp, w zarzuczanych czynach brak było znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w związku z brakiem winy Pana (...).

Od orzeczenia Komisji odwołanie pismem nr RDFP-510/93-b/16 z dnia 25 kwietnia 2017 r. wniósł Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie, działając na podstawie art. 137 ust. 5 uondfp.

Przedmiotowemu orzeczeniu Zastępca Rzecznika zarzucił to, że zostało wydane w sytuacji, gdy Regionalna Komisja Orzekająca w Krakowie nie przeprowadziła analizy wszystkich dowodów zgromadzonych w sprawie, a w rezultacie nie uwzględniła możliwości wywiązania się Obwinionego ze swych obowiązków w konkretnych okolicznościach i czasie wskazanych w opisie poszczególnych czynów określonych we wniosku o ukaranie. W rezultacie Komisja, zdaniem Rzecznika, dokonała nieprawidłowej oceny dochowania przez Obwinionego należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych mu obowiązków. Zastępca Rzecznika wyraził przekonanie, że w rezultacie doszło do wydania rozstrzygnięcia, co do odpowiedzialności za popełnione czyny i kary nieadekwatnego do ustalonego stanu faktycznego i oceny prawnej czynów potwierdzonych w materiale dowodowym.

Na potwierdzenie tych twierdzeń Zastępca Rzecznika przedstawił następujące argumenty.

Po pierwsze Zastępca Rzecznika wskazał, że podejmując ocenę możliwości przypisania winy Panu (...) na podstawie przepisu art. 19 ust. 2 uondfp i zadając pytanie: „Czy w analizowanym stanie faktycznym można było uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku odprowadzenia należnych składek do ZUS, pełniącej funkcję kierownika jednostki? ”, Komisja skoncentrowała się wyłącznie na badaniu ogólnych danych świadczących o trudnej sytuacji finansowej Szpitala (już od 2009 roku) i czynników mających wpływ na ten stan, które zostały podane w wyjaśnieniach złożonych przez Obwinionego.

Komisja nie poddała natomiast analizie zachowania się Obwinionego w konkretnym stanie i czasie wynikających z opisu poszczególnych zarzuczanych czynów. Jak wskazuje Zastępca Rzecznika, nie rozpatrzono zdolności Szpitala do regulowania zobowiązań wobec ZUS z

tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy w konkretnych kwotach i terminach określonych we wniosku o ukaranie, na podstawie wyciągów z rachunku bankowego jednostki przedstawiających stany środków na rachunku oraz „historię” obrotów środkami publicznymi będącymi w dyspozycji jednostki w dniach bezpośrednio poprzedzających terminy uregulowania zobowiązań wobec ZUS za listopad 2015 r. i za grudzień 2015 r. Jednocześnie Zastępca Rzecznika zwraca uwagę na fakt, że dokumenty te zostały przedłożone przez Szpital w ramach realizacji zarządzenia Zastępcy Rzecznika w sprawie wezwania do wydania dokumentów z dnia 4 stycznia 2017 r. sygn.akt: RDFP-510/93/16 i po włączeniu do akt, powołane jako dowody w poszczególnych punktach wniosku o ukaranie (karty nr 106-118). Zastępca Rzecznika po przeanalizowaniu w toku postępowania wyjaśniającego, wynikających z przedstawionych wyciągów bankowych stanów sald na rachunku i dostępnych limitów zadłużenia w dniach bezpośrednio poprzedzających terminy odprowadzenia składek do ZUS, tj. przed 15 grudnia 2015 r. i przed 15 stycznia 2016 r. uznał, że pomimo ogólnie trudnej sytuacji finansowej, Szpital miał jednak możliwość uregulowania należnych kwot tych zobowiązań w obowiązujących, ustawowych terminach i w związku z tym nie znalazł podstaw do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, poddając zarzuty sformułowane we wniosku o ukaranie Pana (...) pod ocenę RKO w Krakowie. Zastępca Rzecznika podkreśla w odwołaniu od orzeczenia wydanego w I-szej instancji, że zgodnie z tym, co wykazują zapisy zawarte w orzeczeniu z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt: RKO-522/11/17 oraz w protokole rozprawy przeprowadzonej z udziałem stron, Komisja nie przeprowadziła analizy w wyżej określonym zakresie (mimo, iż wskazane przez Zastępcę Rzecznika wyciągi z rachunku bankowego na kartach nr 106-118 zostały zaliczone w poczet materiału dowodowego). Jednocześnie Komisja nie zwróciła uwagi na stany środków będących w dyspozycji Szpitala w okresie przed terminami odprowadzenia składek do ZUS, nie zwróciła się do Obwinionego w toku rozprawy o uzasadnienie dokonania wyborów polegających na zapłacie z posiadanych w tym czasie środków innych zobowiązań a jednocześnie zaniechanie opłacenia tych składek, nie skorzystała wreszcie z możliwości wystąpienia do jednostki o ewentualne dodatkowe dokumenty obrazujące stan płynności finansowej Szpitala w badanych okresach (jeśliby materiał dowodowy zgromadzony przez Zastępcę Rzecznika został uznany za niewystarczający dla prawidłowego zobrazowania i oceny sprawy).

Po drugie, zdaniem Zastępcy Rzecznika wśród argumentów mających uzasadniać uwolnienie od odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych stanowiące przedmiot

wniosku o ukaranie Pana (...)i Jego uniewinnienie, Komisja wskazała w swym orzeczeniu na działania mające stanowić wystarczające w Jej ocenie przejawy dochowania należytej staranności przez Obwinionego wymaganej na danym stanowisku. Do działań tych zaliczono: złożenie przez Dyrektora Szpitala wniosku do ZUS o rozłożenie na raty należności z tytułu składek w dniu 20 stycznia 2016 r. (a więc po upływie terminów opłacenia składek określonych we wniosku o ukaranie) i doprowadzenie do zawarcia w dniu 9 marca 2016 r. umowy nr 070042000087/16 o rozłożenie na raty należności z tytułu składek, podjęcie działań w celu pozyskania środków finansowych na wywiązanie się jednostki z realizacji zaległych zobowiązań, obejmujących wystąpienia do Rady Społecznej Szpitala o wyrażenie zgody na uruchomienie linii kredytowej, starania o pozyskanie kredytu (pożyczki) w bankach, wystąpienia do Starosty (...) zakończone ostatecznie zawarciem pomiędzy Starostą (...) a Dyrektorem Szpitala w dniu 24.10.2016 r. (a więc po upływie terminów opłacenia składek określonych we wniosku o ukaranie) umowy pożyczki, z której „uregulowano w pierwszej kolejności wszystkie zobowiązania, które groziły karami umownymi lub wstrzymaniem dostaw leków, materiałów leczniczych itp.” Komisja błędnie zdaniem Zastępcy Rzecznika uznała, że wymienione powyżej działania Dyrektora w celu pozyskania większej ilości środków finansowych, które mogłyby w realny sposób uregulować zaległe zobowiązania i realizować bieżące działania, stanowić powinny element oceny należytej staranności Dyrektora wymaganej na zajmowanym stanowisku. Po trzecie uniewinnienie w przedmiotowej sprawie Pana (...)stwarzałoby przekonanie, iż w podobnych przypadkach dla uwolnienia się z odpowiedzialności za terminowe regulowanie zobowiązań publicznoprawnych jednostki wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy wystarczające jest wykazanie trudnej sytuacji finansowej i ograniczonej płynności jednostki w dłuższym okresie czasu oraz wskazanie na podjęte przez kierownika jednostki działania zmierzające do poprawy tego stanu (również po dacie popełnienia czynu), bez potrzeby analizy możliwości zapłaty tych zobowiązań w konkretnych dniach bezpośrednio poprzedzających ustawowy termin ich realizacji i zarazem bez oceny w przedmiocie dochowania należytej staranności przy regulowaniu zobowiązań w tym okresie. Sytuacje te występują niewątpliwie w większości jednostek prowadzących działalność leczniczą o charakterze stacjonarnym finansowaną ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, których kierownicy muszą dokonywać codziennych wyborów pod względem kolejności (ważności) regulowania zobowiązań w warunkach ograniczonej płynności finansowej. W ocenie Zastępcy Rzecznika, takie podejście zaprezentowane w

zaskarżonym orzeczeniu z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt: RKO-522/11/17 prowadzić może do nadmiernego zliberalizowania funkcji prewencyjnej i edukacyjnej systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W konkluzji Zastępca Rzecznika wskazał, że przypisanie odpowiedzialności Obwinionemu w stwierdzonym stanie faktycznym i prawnym jest uzasadnione, wnosząc jednocześnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję, jednak bez orzekania o karze. W odniesieniu do tej kwestii Zastępca Rzecznika uznał, że ze względu na wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego okoliczności wskazujące na ogólnie trudną sytuację finansową Szpitala przed i w czasie popełnienia zarzucanych czynów oraz podjęte przez Obwinionego działania w celu uzyskania poprawy płynności finansowej ZZOZ, uzasadnione jest odstąpienie od wymierzenia kary.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Zaskarżone orzeczenie wydane przez KOMISJĘ nie jest prawidłowe. Komisja uniewinniła Obwinionego ze względu na to, że nie była w stanie przypisać mu odpowiedzialności za popełnienie czynów określonych w rozumieniu art. 14 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 16 ust. 1 zw. z art. 19 ust. 2 uondfp. W ocenie GKO, przedmiotowe orzeczenie budzi poważne wątpliwości, gdyż Komisja nie przeprowadziła analizy wszystkich dowodów zgromadzonych w sprawie w celu wykazania, że Obwiniony nie miał możliwości wywiązania się ze swych obowiązków w konkretnych okolicznościach i czasie wskazanych w opisie poszczególnych czynów określonych we wniosku o ukaranie, stanowiących o ocenie dochowania przez Obwinionego należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków. Tym samym GKO uznała, że Komisja wydała rozstrzygnięcie co do odpowiedzialności za popełnione czyny nieadekwatne do ustalonego stanu faktycznego i oceny prawnej czynów potwierdzonych w materiale dowodowym. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie jednoznacznie bynajmniej nie wynika to, że czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, których dopuścił się Obwiniony, popełnione zostały w związku z tak trudną sytuacją szpitala, że w istocie rzeczy Obwiniony nie miał możliwości podjęcia żadnych zgodnych z prawem działań, by zadośćuczynić obowiązkowi polegającym na spełnieniu obowiązków polegających na terminowym regulowaniu świadczeń ZUS. Komisja nie wniosła przy tym zastrzeżeń do ustaleń dokonanych w tym przedmiocie przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie. Komisja przeanalizowała ponadto wyjaśnienia złożone przez Obwinionego w toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Rzecznika oraz złożone do protokołu w czasie rozprawy w dniu 24 marca 2017 r. Wyjaśnienia te, wraz z dokumentami przedstawiającymi trudną od kilku lat sytuację finansową Szpitala oraz podjęte przez Obwinionego działania zmierzające do poprawy tego stanu po objęciu przez Niego

stanowiska Dyrektora Szpitala, stanowiły zasadniczy przedmiot rozważań Komisji mających na celu ustalenie stopnia odpowiedzialności Pana (...)za zarzucane mu przez Zastępcę Rzecznika czyny, wobec art. 19 ust. 2 uoondfp. Zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Bezspornym jest to, że Obwiniony popełnił czyny wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w wyniku naruszenia art. 14 pkt 1 uoondfp, poprzez nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych działającą w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, składek na ubezpieczenie społeczne należnych ZUS od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom za listopad i grudzień 2015 r. na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w terminach ustalonych przepisem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, naruszenia art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych działającą w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, składek na ubezpieczenie zdrowotne należnych ZUS od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom za grudzień 2015 r. na podstawie art. 87 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w terminie ustalonym przepisem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, naruszenia art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych działającą w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, składek na Fundusz Pracy należnych ZUS od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom za grudzień 2015 r. na podstawie art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w terminie ustalonym przepisem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na niewykonaniu zobowiązań jednostki wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom w grudniu 2015 r. w obowiązujących terminach ustalonych przepisem art. 47

ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, czego skutkiem była zapłata odsetek, kar lub opłat. W przedmiotowej sprawie zasadnicze wątpliwości dotyczą natomiast samej możliwości zarzucenia winy Obwinionemu. Podejmując ocenę możliwości przypisania winy Panu (...) na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy i zadając pytanie: „Czy w analizowanym stanie faktycznym można było uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku odprowadzenia należnych składek do ZUS, pełniącej funkcję kierownika jednostki? ”, Komisja skoncentrowała się na badaniu ogólnych danych świadczących o trudnej sytuacji finansowej Szpitala (już od 2009 roku) oraz szeregu zdarzeń mających wpływ na ten stan, które zostały podane w wyjaśnieniach złożonych przez Obwinionego. Dokonując tych ustaleń Komisja wzięła pod uwagę następujące okoliczności: niewystarczającą wysokość finansowania przez NFZ zadań realizowanych przez jednostkę, konieczność wykonywania usług ponadlimitowych (głównie ratujących życie) i trudności w otrzymaniu za nie należnego wynagrodzenia - otrzymywaniu go z opóźnieniem lub w niepełnej wysokości, braku możliwości "swobodnego" pozyskiwania środków finansowych przez jednostkę nie będącą przedsiębiorcą, ponoszenie przez jednostkę wysokich kosztów prowadzonej działalności, w tym kosztów pracowniczych.

Komisja zauważyła ponadto, że Obwiniony został Dyrektorem Szpitala w dniu 14 kwietnia 2015 r. - a zatem w tym samym roku w którym nastąpiły opóźnienia w zapłacie należnych zobowiązań (za miesiące listopad i grudzień) - oraz że sytuacja finansowa roku 2015 zasadniczo nie różniła się od sytuacji z lat poprzednich i była zła od 2009 r., według bilansu sporządzonego na dzień 31.12.2015 r. oraz rachunku wyników i strat rok 2015 zakończył się stratą w wysokości 2.881.144,57 zł. W dalszej treści orzeczenia Komisja stwierdziła, że w zakresie sytuacji finansowej w 2015 r. na uwagę zasługuje również to, iż zgodnie z oświadczeniem na rozprawie Obwinionego, w tym roku rozstrzygnięta została na niekorzyść Szpitala sprawa sądowa dotycząca personelu zatrudnionego w RTG i laboratorium, którzy złożyli pozew o wypłatę wynagrodzenia na łączną kwotę około 800.000 zł za 3 lata wstecz, w związku z ich pracą w dni świąteczne, wolne od pracy i noce - którą to należność Dyrektor po uzgodnieniach z pracownikami i za ich zgodą wypłacił w trzech ratach.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Komisji w tej części, zwracając uwagę na to, że przepis artykuł 19 ust. 2 uo ndfp opiera się na koncepcji zindywidualizowanej staranności wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie gospodarki

finansowej. Obowiązek ostrożności musi zatem być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanem faktycznym, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej (por. orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002, orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888). Nawiązując do tej koncepcji orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej akcentuje, że osoby, które dobrowolnie podejmują się profesjonalnego pełnienia funkcji publicznej obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań w tym zakresie (por. orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-114/148/2002, LEX nr 80041). W szczególności w rozpatrywanej sprawie należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy podejmując inne działania Obwiniony mógł w rzeczywistości uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja powinna zatem w sposób bardziej szczegółowy rozważyć inne, alternatywne wobec podjętych przez Obwinionego działania, a następnie zbadać, czy były one możliwe do podjęcia. Dopiero bowiem w przypadku, gdy organ orzekający nie jest w stanie wskazać wzorca powinienego działania, może on stwierdzić, że obwinionemu nie można było zarzucić winy. Ponadto należy zauważyć, że warunkiem przypisania winy jest niedołożenie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie określonego obowiązku, to wprost wyrażona jest zasada niemożności poniesienia odpowiedzialności za naruszenie, na którego zaistnienie nie ma się wpływu. Jednocześnie nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, gdy sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (lekkomyślność) lub był niedoinformowany odnośnie do stanu faktycznego będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji, co do jego zachowania (niedbalstwo). W analizowanej sytuacji Obwiniony z pewnością mógł przewidzieć, że podjęte przez niego działanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Jedyną przesłankę eksculpującą z art. 19 ust 2. uondfp stanowi sytuacja, gdy naruszenia nie można uniknąć pomimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, w tym przypadku Obwinionego pełniącego

funkcję dyrektora ZZOZ. W rozpatrywanej sprawie występują jednak nie dające się rozwiązać wątpliwości co do tego, czy okoliczność taka jednak zachodzi.

GKO podzieliła stanowisko wyrażone w odwołaniu Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Krakowie, zgodnie z którym Komisja nie poddała w rzeczywistości analizie zachowania się Obwinionego w konkretnym stanie i czasie wynikających z opisu poszczególnych zarzucanych czynów. Komisja nie zbadła zdolności Szpitala do regulowania zobowiązań wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy w konkretnych kwotach i terminach określonych we wniosku o ukaranie, na podstawie wyciągów z rachunku bankowego jednostki przedstawiających stany środków na rachunku oraz „historię” obrotów środkami publicznymi będącymi w dyspozycji jednostki w dniach bezpośrednio poprzedzających terminy uregulowania zobowiązań wobec ZUS za listopad 2015 r. i za grudzień 2015 r., porzeczając na ogólnych ustaleniach co do trudnej sytuacji finansowej ZZOZ. Tymczasem dokumenty te zostały przedłożone przez Szpital w realizacji zarządzenia Zastępcy Rzecznika w sprawie wezwania do wydania dokumentów z dnia 4 stycznia 2017 r. sygn. akt: RDFP-510/93/16 i po włączeniu do akt, powołane jako dowody w poszczególnych punktach wniosku o ukaranie (karty nr 106-118). Zastępca Rzecznika po przeanalizowaniu w toku postępowania wyjaśniającego, wynikających z przedstawionych wyciągów bankowych stanów sald na rachunku i dostępnych limitów zadłużenia w dniach bezpośrednio poprzedzających terminy odprowadzenia składek do ZUS, tj. przed 15 grudnia 2015 r. i przed 15 stycznia 2016 r., uznał, że pomimo ogólnie trudnej sytuacji finansowej, Szpital miał jednak możliwość uregulowania należnych kwot tych zobowiązań w obowiązujących, ustawowych terminach i w związku z tym nie znalazł podstaw do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, poddając zarzuty sformułowane we wniosku o ukaranie Pana (...) pod ocenę Komisji. Jak wykazują zapisy zawarte w orzeczeniu z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt: RKO-522/11/17 oraz w protokole rozprawy przeprowadzonej z udziałem stron, Komisja nie przeprowadziła analizy w wyżej określonym zakresie pomimo tego, że wskazane przez Zastępcę Rzecznika wyciągi z rachunku bankowego na kartach nr 106-118 zostały zaliczone w poczet materiału dowodowego, nie zwrócono należytej uwagi na stany środków będących w dyspozycji Szpitala w okresie przed terminami odprowadzenia składek do ZUS. Komisja nie zwróciła się także do Obwinionego w toku rozprawy o uzasadnienie dokonania wyborów polegających na uregulowaniu z posiadanych w tym czasie środków innych zobowiązań a jednocześnie zaniechaniu opłacenia tych składek. Komisja nie skorzystała wreszcie z

możliwości wystąpienia do jednostki o ewentualne dodatkowe dokumenty obrazujące stan płynności finansowej Szpitala w badanych okresach jeśliby materiał dowodowy zgromadzony przez Zastępcę Rzecznika budził wątpliwości i został uznany za niewystarczający dla prawidłowego zobrazowania i oceny sprawy.

W ocenie GKO, istotne znaczenie w kwestii uznania winy ma także to, że już po otrzymaniu informacji o tym, że doszło do popełnienia niego czynów posiadających znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony przystąpił w krótkim czasie do szeregu działań sanujących, polegających na uzyskaniu finansowania zewnętrznego czy rozłożeniu należności na raty, które to działania okazały się skuteczne. Tym samym konieczne jest zbadanie, czy działań takich nie mógł on podjąć natychmiast po objęciu obowiązków Dyrektora ZZOZ. Z zebranego materiału dowodowego wynika bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, że niesatysfakcjonująca sytuacja finansowa ZZOZ nie była nową okolicznością, nie nastąpiło wszak jakieś nagle pogorszenie tej sytuacji, a wręcz przeciwnie, była ona zła od dłuższego czasu. Ponadto Obwiniony wiedział o tych okolicznościach, a w związku z tym powinien był się liczyć z tym, że niepodjęcie natychmiastowych energicznych działań naprawczych skutkować będzie w krótkim czasie utrata płynności finansowej, a w konsekwencji naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w związku z niemożnością regulowania narastających zobowiązań, w tym także tych o charakterze publicznoprawnym. Kwestie te wymagają jednak dodatkowych ustaleń, które przeprowadzić powinna Komisja w ramach ponownego rozpoznania sprawy.

Pewną wskazówkę interpretacyjną w tym przypadku stanowić może także fakt, że katastrofalny stan jednostki poprawił się stosunkowo szybko po podjęciu skutecznych działań przez Obwinionego, który jednak, jak wszystkie okoliczności na to wskazują, podjął je zbyt późno, co doprowadziło w rezultacie do naruszenia obowiązków wynikających z art. 14 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 16 ust. 1 uońdofp. Tym samym błędne na tym etapie było przekonanie Komisji co do tego, że Obwiniony nie mógł w związku ze złym stanem finansowym ZZOZ zadośćuczynić obowiązkom polegającym na opłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych działającą w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, składek na Fundusz Pracy w terminie ustalonym przepisem art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 963), unikając tym samym naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

Sygn. akt BDF1.4800.45.2017

(j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) i popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych o którym mowa w art. 14 pkt 3 Uondfp.

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