



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

Warszawa, dnia 20 grudnia 2018 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sławomir Franek (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Agata Mikołajczyk</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Dariusz Chmielecki</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Dorota Machnicka</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2018 r., odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionego (...) (zam.), pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt: RIO/KO/4111/13/2017, w części której Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...)winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu określonego w:

- 1) art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.) zwanej uondfp, polegającego na wykazaniu w dniu 9 czerwca 2016 roku w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec IV kwartału 2015 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a w szczególności:
  - a) zaniżenie w wierszu N3.2 wartości depozytów na żądanie o kwotę 3.000.455,78 zł poprzez nieujęcie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym,

b) zawyżenie wartości należności niewymagalnych w wierszu N5.3 Należności inne w kwocie 56.885,00 zł poprzez wykazanie środków zgromadzonych na rachunkach o charakterze depozytowym,

co stanowi naruszenie art. 41 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) oraz § 12 pkt 7 i 8 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik do wskazanego rozporządzenia;

- 2) art. 11 uondfp polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłatę pracownikom Szpitala zawyżonych dodatków za wysługę lat, w tym:
- a) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 lutego 2014 roku w kwocie 114.690,40 zł wyższej od należnej;
  - b) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 14 lutego 2014 roku w kwocie 38,48 zł wyższej od należnej;
  - c) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 marca 2014 roku w kwocie 114.133,35 zł wyższej od należnej;
  - d) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 12 marca 2014 roku w kwocie 325,78 zł wyższej od należnej;
  - e) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 kwietnia 2014 roku w kwocie 115.567,03 zł wyższej od należnej;
  - f) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 maja 2014 roku w kwocie 116.979,26 zł wyższej od należnej;
  - g) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 czerwca 2014 roku w kwocie 118.188,46 zł wyższej od należnej;
  - h) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 lipca 2014 roku w kwocie 119.768,93 zł wyższej od należnej;
  - i) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 sierpnia 2014 roku w kwocie 127.264,73 zł wyższej od należnej;
  - j) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 września 2014 roku w kwocie 123.291,23 zł wyższej od należnej;
  - k) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 października 2014 roku w kwocie 123.642,30 zł wyższej od należnej;
  - l) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 listopada 2014 roku w kwocie 122.537,66 zł wyższej od należnej;
  - m) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 10 listopada 2014 roku w kwocie 2.661,15 zł wyższej od należnej;
  - n) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 18 listopada 2014 roku w kwocie 50,40 zł wyższej od należnej;
  - o) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 grudnia 2014 roku w kwocie 126.179,61 zł wyższej od należnej;

- p) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 31 grudnia 2014 roku w kwocie 602,95 zł wyższej od należnej;
- q) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 stycznia 2015 roku w kwocie 126.524 zł wyższej od należnej;
- r) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 12 stycznia 2015 roku w kwocie 16,80 zł wyższej od należnej;
- s) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 lutego 2015 roku w kwocie 131.164,50 zł wyższej od należnej;
- t) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 marca 2015 roku w kwocie 133.458,91 zł wyższej od należnej;
- u) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 kwietnia 2015 roku w kwocie 129.017,11 zł wyższej od należnej;
- v) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 maja 2015 roku w kwocie 131.708,37 zł wyższej od należnej;
- w) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 11 maja 2015 roku w kwocie 12,00 zł wyższej od należnej;
- x) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 czerwca 2015 roku w kwocie 133.512,17 zł wyższej od należnej;
- y) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 lipca 2015 roku w kwocie 134.727,59 zł wyższej od należnej;
- z) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 sierpnia 2015 roku w kwocie 132.986,49 zł wyższej od należnej;
- aa) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 września 2015 roku w kwocie 133.713,44 zł wyższej od należnej;
- bb) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 października 2015 roku w kwocie 133.547,24 zł wyższej od należnej;
- cc) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 10 października 2015 roku w kwocie 15,45 zł wyższej od należnej;
- dd) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 30 października 2015 roku w kwocie 175,37 zł wyższej od należnej;
- ee) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 listopada 2015 roku w kwocie 132.949,01 zł wyższej od należnej;
- ff) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 grudnia 2015 roku w kwocie 136.027,60 zł wyższej od należnej;
- gg) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 10 grudnia 2015 roku w kwocie 10,20 zł wyższej od należnej;
- hh) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 31 grudnia 2015 roku w kwocie 995,14 zł wyższej od należnej;
- ii) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 stycznia 2016 roku w kwocie 137.367,13 zł wyższej od należnej;

- jj) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 5 lutego 2016 roku w kwocie 9,25 zł wyższej od należnej;
  - kk) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 lutego 2016 roku w kwocie 141.122,75 zł wyższej od należnej;
  - ll) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 marca 2016 roku w kwocie 140.012,43 zł wyższej od należnej;
  - mm) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 kwietnia 2016 roku w kwocie 137.979,74 zł wyższej od należnej;
  - nn) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 4 maja 2016 roku w kwocie 64,75 zł wyższej od należnej;
  - oo) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 maja 2016 roku w kwocie 134.047,10 zł wyższej od należnej;
  - pp) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 8 czerwca 2016 roku w kwocie 93,75 zł wyższej od należnej;
  - qq) wynagrodzeń wypłaconych w dniu 9 czerwca 2016 roku w kwocie 134.840,43 zł wyższej od należnej;
- co stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 160 z późn. zm.);

- 3) art. 14 pkt 1 uoondfp polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Szpital składek na ubezpieczenia społeczne, w tym nieopłacenie:**
- a) składek należnych za miesiąc grudzień 2013 roku w kwocie 617.680,33 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2014 roku. Składki opłacono w dniach 24 stycznia 2014 roku (w kwocie 268.328,45 zł) oraz 29 stycznia 2014 roku (w kwocie 349.351,88 zł);
  - b) składek należnych za miesiąc styczeń 2014 roku w kwocie 990.743,73 zł popełnione w dniu 18 lutego 2014 roku. Składki opłacono w dniu 21 lutego 2014 roku;
  - c) składek należnych za miesiąc luty 2014 roku w kwocie 666.015,17 zł popełnione w dniu 18 marca 2014 roku. Składki opłacono w dniach 4 kwietnia 2014 roku (w kwocie 288.834,19 zł) oraz 7 kwietnia 2014 roku (w kwocie 377.180,98 zł);
  - d) składek należnych za miesiąc marzec 2014 roku w kwocie 684.396,03 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2014 roku. Składki opłacono w dniu 6 maja 2014 roku;
  - e) składek należnych za miesiąc kwiecień 2014 roku w kwocie 641.716,28 zł popełnione w dniu 16 maja 2014 roku. Składki opłacono w dniu 23 maja 2014 roku;
  - f) składek należnych za miesiąc styczeń 2015 roku w kwocie 1.043.793,85 zł popełnione w dniu 17 lutego 2015 roku. Składki opłacono w dniach 18 lutego 2015 roku (kwota 590.146,65 zł) oraz 24 lutego 2015 roku (kwota 453.647,20 zł);

- g) składek należnych za miesiąc marzec 2015 roku w kwocie 596.227,52 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2015 roku. Składki opłacono w dniach 16 kwietnia 2015 roku (kwota 328.437,90 zł) i 23 kwietnia 2015 roku (kwota 267.759,62 zł);
- h) składek należnych za miesiąc maj 2015 roku w kwocie 733.406,08 zł popełnione w dniu 16 czerwca 2015 roku. Składki opłacono w dniu 26 czerwca 2015 roku;
- i) składek należnych za miesiąc czerwiec 2015 roku w kwocie 744.864,03 zł popełnione w dniu 16 lipca 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- j) składek należnych za miesiąc lipiec 2015 roku w kwocie 849.585,08 zł popełnione w dniu 18 sierpnia 2015 roku. Składki opłacono w dniach 21 sierpnia 2015 roku (kwota 369.236,81 zł) oraz 15 września 2015 roku (kwota 480.348,27 zł);
- k) składek należnych za miesiąc sierpień 2015 roku w kwocie 802.005,17 zł popełnione w dniu 16 września 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- l) składek należnych za miesiąc wrzesień 2015 roku w kwocie 750.851,69 zł popełnione w dniu 16 października 2015 roku. Składki opłacono w dniu 27 października 2015 roku;
- m) składek należnych za miesiąc październik 2015 roku w kwocie 746.701,17 zł popełnione w dniu 16 listopada 2015 roku. Składki opłacono w dniu 18 listopada 2015 roku;
- n) składek należnych za miesiąc listopad 2015 roku w kwocie 717.014,80 zł popełnione w dniu 16 grudnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 31 grudnia 2015 roku;
- o) składek należnych za miesiąc grudzień 2015 roku w kwocie 841.438,45 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2016 roku. Składki opłacono w dniu 3 lutego 2016 roku;

co stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 z późn. zm.);

- 4) art. 14 pkt 2 uoondfp polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Szpital składek na ubezpieczenie zdrowotne, w tym nieopłacenie:
- a) składek należnych za miesiąc grudzień 2013 roku w kwocie 192.412,62 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2014 roku. Składki opłacono w dniu 24 stycznia 2014 roku;
  - b) składek należnych za miesiąc styczeń 2014 roku w kwocie 266.130,52 zł popełnione w dniu 18 lutego 2014 roku. Składki opłacono w dniu 21 lutego 2014 roku;
  - c) składek należnych za miesiąc luty 2014 roku w kwocie 188.309,60 zł popełnione w dniu 18 marca 2014 roku. Składki opłacono w dniu 7 kwietnia 2014 roku;

- d) składek należnych za miesiąc marzec 2014 roku w kwocie 193.804,54 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2014 roku. Składki opłacono w dniu 6 maja 2014 roku;
- e) składek należnych za miesiąc kwiecień 2014 roku w kwocie 190.559,89 zł popełnione w dniu 16 maja 2014 roku. Składki opłacono w dniu 23 maja 2014 roku;
- f) składek należnych za miesiąc styczeń 2015 roku w kwocie 290.870,14 zł popełnione w dniu 17 lutego 2015 roku. Składki opłacono w dniu 24 lutego 2015 roku;
- g) składek należnych za miesiąc marzec 2015 roku w kwocie 218.298,80 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 16 kwietnia 2015 roku;
- h) składek należnych za miesiąc maj 2015 roku w kwocie 222.023,27 zł popełnione w dniu 16 czerwca 2015 roku. Składki opłacono w dniu 26 czerwca 2015 roku;
- i) składek należnych za miesiąc czerwiec 2015 roku w kwocie 228.370,28 zł popełnione w dniu 16 lipca 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- j) składek należnych za miesiąc lipiec 2015 roku w kwocie 253.823,04 zł popełnione w dniu 18 sierpnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 21 sierpnia 2015 roku;
- k) składek należnych za miesiąc sierpień 2015 roku w kwocie 238.092,75 zł popełnione w dniu 16 września 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- l) składek należnych za miesiąc wrzesień 2015 roku w kwocie 226.101,65 zł popełnione w dniu 16 października 2015 roku. Składki opłacono w dniu 27 października 2015 roku;
- m) składek należnych za miesiąc październik 2015 roku w kwocie 225.596,75 zł popełnione w dniu 16 listopada 2015 roku. Składki opłacono w dniu 18 listopada 2015 roku;
- n) składek należnych za miesiąc listopad 2015 roku w kwocie 225.101,92 zł popełnione w dniu 16 grudnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 31 grudnia 2015 roku;
- o) składek należnych za miesiąc grudzień 2015 roku w kwocie 289.021,73 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2016 roku. Składki opłacono w dniu 5 lutego 2016 roku,

co stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510 z późn. zm.);

- 5) art. 14 pkt 3 i pkt 4 uondfp polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Szpital składek na Fundusz Pracy oraz składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w tym nieopłacenie:

- a) składek należnych za miesiąc grudzień 2013 roku w kwocie 49.483,28 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2014 roku. Składki opłacono w dniu 24 stycznia 2014 roku;
- b) składek należnych za miesiąc styczeń 2014 roku w kwocie 66.997,81 zł popełnione w dniu 18 lutego 2014 roku. Składki opłacono w dniu 21 lutego 2014 roku;
- c) składek należnych za miesiąc luty 2014 roku w kwocie 47.963,92 zł popełnione w dniu 18 marca 2014 roku. Składki opłacono w dniu 7 kwietnia 2014 roku;
- d) składek należnych za miesiąc marzec 2014 roku w kwocie 49.291,74 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2014 roku. Składki opłacono w dniu 6 maja 2014 roku;
- e) składek należnych za miesiąc kwiecień 2014 roku w kwocie 47.941,78 zł popełnione w dniu 16 maja 2014 roku. Składki opłacono w dniu 23 maja 2014 roku;
- f) składek należnych za miesiąc styczeń 2015 roku w kwocie 68.893,09 zł popełnione w dniu 17 lutego 2015 roku. Składki opłacono w dniu 24 lutego 2015 roku;
- g) składek należnych za miesiąc marzec 2015 roku w kwocie 53.169,14 zł popełnione w dniu 16 kwietnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 23 kwietnia 2015 roku;
- h) składek należnych za miesiąc maj 2015 roku w kwocie 53.671,58 zł popełnione w dniu 16 czerwca 2015 roku. Składki opłacono w dniu 26 czerwca 2015 roku;
- i) składek należnych za miesiąc czerwiec 2015 roku w kwocie 55.248,38 zł popełnione w dniu 16 lipca 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- j) składek należnych za miesiąc lipiec 2015 roku w kwocie 62.622,08 zł popełnione w dniu 18 sierpnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 21 sierpnia 2015 roku;
- k) składek należnych za miesiąc sierpień 2015 roku w kwocie 58.463,65 zł popełnione w dniu 16 września 2015 roku. Składki wyegzekwował komornik;
- l) składek należnych za miesiąc wrzesień 2015 roku w kwocie 54.755,88 zł popełnione w dniu 16 października 2015 roku. Składki opłacono w dniu 27 października 2015 roku;
- m) składek należnych za miesiąc październik 2015 roku w kwocie 54.422,01 zł popełnione w dniu 17 listopada 2015 roku. Składki opłacono w dniu 18 listopada 2015 roku;
- n) składek należnych za miesiąc listopad 2015 roku w kwocie 54.132,97 zł popełnione w dniu 16 grudnia 2015 roku. Składki opłacono w dniu 31 grudnia 2015 roku;
- o) składek należnych za miesiąc grudzień 2015 roku w kwocie 72.550,64 zł popełnione w dniu 16 stycznia 2016 roku. Składki opłacono w dniu 5 lutego 2016 roku,

co stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.);

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 14 779,44 zł oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł;

**orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy w zaskarżonym zakresie.**

**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**

Orzeczeniem z dnia 11 września 2018 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy (dalej RKO lub Komisja) uznała Obwinionego (...)pełniącego w czasie zarzucanych czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. (...)winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów opisanych w sentencji niniejszego orzeczenia.

RKO za te naruszenia wymierzyła karę pieniężną w wysokości jednokrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego - należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia, tj. 14.779,44 zł i orzekła zwrot od Obwinionego na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania.

Tym samym orzeczeniem RKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 uondfp, polegającego na niewykonaniu w



terminie przez Szpital zobowiązań wobec ośmiu podmiotów, którego skutkiem była zapłata odsetek.

Podstawą tego orzeczenia był wniosek o ukaranie Nr RDFP-RIO/95/2016 skierowany w dniu 17 marca 2017 r. do Przewodniczącego RKO w Bydgoszczy.

Na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym wyjaśnień Obwinionego złożonych na rozprawie i w postępowaniu wyjaśniającym, RKO ustaliła następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Obwiniony w czasie popełnienia zarzucanych mu czynów pełnił funkcję dyrektora Szpitala. Ustalono, że funkcję dyrektora Szpitala pełnił od 31 stycznia 2003 r. Z dniem 25 lutego 2016 r., w związku z pogarszającą się sytuacją finansową Szpitala został odwołany ze stanowiska Dyrektora Szpitala. Następnie, ze względu na rozstrzygnięcie nadzorcze nr 30/2015 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 kwietnia 2016 r. został ponownie przywrócony na to stanowisko.

Obwiniony, z uwagi na zajmowane stanowisko dyrektora Szpitala mieści się w kręgu osób podlegających dyscyplinie finansów publicznych i podlega tej odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 uodnfp.

W zakresie zarzutu z art. 16 ust. 1 uodnfp Komisja zdecydowała się uniewinnić Obwinionego, gdyż jej zdaniem dowody zgromadzone w sprawie potwierdzają, że wpływ na sytuację finansową Szpitala, od niego niezależną, miały zbyt niskie w stosunku do posiadanego potencjału wartości umów z NFZ, co w praktyce oznaczało brak rentowności Szpitala z działalności operacyjnej (niedoszacowanie procedur medycznych). Także istotnym był stwierdzony przez kontrolujących brak nadzoru ze strony organu tworzącego nad bieżącą działalnością Szpitala. Te okoliczności towarzyszące przedmiotowemu naruszeniu dyscypliny finansów publicznych miały wpływ na dokonaną przez Komisję ocenę czynu. Komisja uznała, że działania podejmowane przez Obwinionego polegające na zawieraniu ugód z wierzycielami w sprawie późniejszego terminu zapłaty zobowiązań i niższych odsetek zasługują na uwzględnienie. Na uwzględnienie zasługują także realia w zakresie finansowania usług świadczonych przez Szpital, pomimo nieskutecznych działań podejmowanych przez Obwinionego w zakresie poprawy sytuacji finansowej Szpitala. Zdaniem Komisji trudno Obwinionemu jednoznacznie przypisać winę, w sytuacji gdy 93% przychodów Szpitala stanowiły przychody ze sprzedaży usług medycznych, a wykonane przez Szpital świadczenia zdrowotne w ramach, tzw. nadwykonań, nie były w pełni finansowane. Tym bardziej, że

niewykonanie świadczeń zdrowotnych w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia pacjenta podlega odpowiedzialności karnej.

Komisja w zakresie zarzutu z art. 16 ust. 1 uodnfp nie znalazła wzorca, według którego Obwiniony miałyby postąpić, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji Obwiniony, pełniąc funkcję kierowniczą w publicznej jednostce służby zdrowia, nie miał możliwości zachowania się w pełni zgodnego z obowiązującym prawem, gdyż był zobowiązany udzielać świadczeń zdrowotnych w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia pacjentów pod odpowiedzialnością karną, a jednocześnie nie otrzymywał od płatnika całości środków za wykonane usługi. W takiej sytuacji, przy braku dostatecznej ilości środków finansowych, Obwiniony nie mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 uodnfp. Nastąpił bowiem splot niezależnych od Obwinionego zdarzeń, które wpłynęły na brak płynności finansowej jednostki.

W zakresie zarzutu za art. 18 pkt 2 uodnfp RKO ustaliła, że w wyniku porównania informacji zawartych w sporządzonym w dniu 9 czerwca 2016 r. sprawozdaniu Rb-N na koniec IV kwartału 2015 r. z zapisami ewidencji księgowej dotyczącymi środków pieniężnych szpitala, w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2015 r. w pozycji N3.2 „*Depozyty na żądanie*“ wykazano kwotę 80 539,19 zł, natomiast na podstawie zapisów ewidencji konta o symbolu 149-30 „*Rachunek środków z ZFŚS*“ stwierdzono, iż stan depozytów na żądanie wykazany w sprawozdaniu Rb-N na dzień 31 grudnia 2015 r. nie uwzględniał salda tego konta na koniec 2015 r., w wysokości 3 000 455,78 zł.

Komisja na podstawie zapisów art. 1 pkt 2 obowiązującego w jednostce jednolitego regulaminu wynagradzania z dnia 3 lutego 2000 r. wraz z aneksami ustaliła, iż od dnia 1 stycznia 2003 r. w Szpitalu odstąpiono od tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w wysokości odpisu podstawowego wg zasad określonych w art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Jednocześnie w art. 1 pkt 3 regulaminu postanowiono, iż od 1 stycznia 2003 r. tworzy się zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości odpisu podstawowego naliczonego na jeden etat pracowniczy – 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowi kwotę wyższą. W punkcie tym zapisano również, iż 10% odpis dotyczy roku 2003.

Komisja ustaliła również, iż Obwiniony składając wyjaśnienia w postępowaniu kontrolnym w zakresie regulowania zobowiązań szpitala, wyjaśnił, cyt. „*Regionalny Szpital Specjalistyczny nie prowadzi Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, jednakże konto bankowe w*

*Banku Millenium nie zostało zamknięte. W tym czasie w związku z brakiem płynności finansowej Szpitala i spodziewanych dalszych zajęć rachunków bankowych przez wierzycieli, w celu przeprowadzenia operacji gospodarczych związanych z pokryciem ujemnego wyniku finansowego wykorzystał istniejący rachunek bankowy ZFŚS. Praktyka ta była w interesie Szpitala – zabezpieczenie płatności mimo przejściowego braku płynności finansowej”.*

W świetle powyższego środki zgromadzone na koncie 149-30 „Rachunek środków z ZFŚS” w wysokości 3 000 455,78 zł nie miały statusu środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie jednostka zobowiązana była do wykazania ich w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2015 r. w części N3.2 „Depozyty na żądanie”.

Poza tym analiza porównawcza danych sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. z danymi ewidencji księgowej dotyczącej należności Szpitala na dzień 31.12.2015 r. wykazała, że jednostka zawyżyła w sprawozdaniu Rb-N w pozycji N5.3 kwotę należności pozostałych o 56 885,00 zł, ujmując w nim w sposób nieuprawniony salda na dzień 31 grudnia 2015 r., dotyczące następujących kont: 240-02 „Wadia“ w kwocie 105,00 zł, 240-06 „Kaucja wg umowy 003/PG/2“ w kwocie 56 380,00 zł oraz 240-10 „Depozyt parkingowy-automa“, w kwocie 400,00 zł. Z załączonej do akt sprawy dokumentacji wynika, iż powyższe należności na łączną kwotę 56 885,00 zł miały charakter środków zgromadzonych na rachunkach sum depozytowych. Środki te w sposób nieuprawniony ujęto w sprawozdaniu Rb-N, gdyż stosownie do treści art. 12 pkt 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sprawozdanie Rb-N nie dotyczy środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych.

Dyrektor Szpitala, podpisując jako kierownik jednostki w dniu 9 czerwca 2016 r. wadliwe sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2015 r., w którym przedstawił dane w zakresie środków pieniężnych i należności niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej dla kont zespołu 1 i 2, stał się sprawcą zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie zarzutu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 11 ust.1 uondfp, ustalenia RKO wskazały, że w jednostce, w której Obwiniony pełnił funkcję dyrektora wypłacono w okresie od 9 lutego 2014 roku do 9 czerwca 2016 r. dodatki za wysługę lat w wysokości wyższej od należnej, na kwotę ogółem 3.742.020,44 zł. Zasady ustalania wysokości dodatku za wysługę lat zostały określone przez Dyrektora w Regulaminie Wynagradzania aneksem z dnia 24 listopada 2011 r., obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r. Zgodnie z treścią tego

regulaminu, za okres pracy bezpośrednio w Regionalnym Szpitalu Specjalistycznym im. (...)pracownikowi przysługuje dodatek za wysługę lat w wysokości 1,5 % miesięcznego wynagrodzenia za każdy rok pracy, nie więcej niż za 20 lat pracy w Szpitalu. Następnie aneksem z dnia 10 maja 2013 r. do Regulaminu Wynagradzania wprowadzono zmianę do przepisu art. 13 Regulaminu wynagradzania przez dodanie pkt 5 o treści „*Dodatek za wysługę lat wzrasta za pracę powyżej 20 lat o 1,5% za każdy rok pracy przepracowany w Regionalnym Szpitalu Specjalistycznym w (...). Granicą wzrostu jest staż – 30 lat*”.

RKO zwróciła uwagę, że przepis art. 65 ust. 1 uodl stanowi, że pracownikowi samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej SPZOZ) przysługuje dodatek za wysługę lat w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Zgodnie z tym przepisem, do pracodawcy, stosownie do art. 65 ust. 2 tej uodl należy tylko określenie w przepisach o wynagrodzeniu (np. w regulaminie wynagradzania) sposobu ustalania okresów uprawniających do tego dodatku. Innymi słowy, przepisy te dają pracodawcy wyłącznie kompetencje do ustalania okresów uprawniających do dodatku stażowego, nie dają zaś kompetencji do określania wysokości tego dodatku, który został określony ustawowo.

Tak więc zdaniem Komisji, uodl to przepis szczególny, regulujący kwestie związane ze stosunkiem pracy odnoszące się między innymi do pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Stanowi ona źródło prawa pracy dla tej grupy pracowników. Ustawa o działalności leczniczej odmiennie unormowała status prawnego pracownika SPZOZ. Kodeks pracy (dalej k.p.) dla tej grupy pracowników ma zastosowanie jako akt ogólny (lex generalis), tzn. tylko w takim zakresie, w jakim odrębne przepisy szczególne (lex specialis) nie zawierają unormowań odmiennych. Zdaniem Komisji, w rozpatrywanej sprawie takim przepisem szczególnym jest uodl. Ustawa ta stanowi pragmatykę służbową w rozumieniu art. 5 k.p., co powoduje, iż do omawianej sprawy nie mają zastosowania zasady derogowania norm wyższego rzędu przez regulaminy wypracowane w porozumieniu z organizacją związkową wynikające z art. 9 ust. 1-2 k.p.. Przepisy k.p. przewidują nadrzędność regulacji pragmatyk służbowych nad przepisami kodeksowymi. W związku z tym k.p. jest stosowany tylko w zakresie nieregulowanym w tych pragmatykach.

W świetle powyższego, zdaniem RKO, argumentacja podnoszona przez stronę obwinioną, że wydatki te miały umocowanie prawne w obowiązującym w Szpitalu regulaminie

wynagrodzenia, wydanym na podstawie art. 77<sup>2</sup> ust. 1 k.p., wprowadzonym zarządzeniem dyrektora jednostki oraz, że postanowienia tego regulaminu mają pierwszeństwo przed przepisami ustawy o działalności leczniczej, ze względu na normę art. 9 ust. 2 ustawy k.p., nie zasłużyła na uwzględnienie.

W zakresie zarzutów z art. 14 pkt 1-4 uondfp polegających na nieopłaceniu w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od wynagrodzeń pracowników Szpitala stan faktyczny nie budził wątpliwości. Ustalono, że w wyniku przekroczenia ustawowego terminu płatności, płatnik dokonał naliczenia i zapłaty odsetek za powstałą zwłokę w łącznej kwocie 52.611,87 zł, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Szpital poniósł też koszty egzekucji komorniczej za czerwiec i sierpień 2015 r., w łącznej kwocie 78.823,40 zł.

Zdaniem Komisji, istotne znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma to, że prawnomaterialną podstawą odpowiedzialności za przedmiotowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest również przepis art. 46 ust. 1 uofp, zgodnie z którym wydatki z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i inne składki, mające wyraźnie charakter obciążeń publicznoprawnych, korzystają z prawa pierwszeństwa realizacji, tj. przed innymi wydatkami. Obwiniony nie zaprzeczał, iż w przedmiotowym zakresie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale ocenił, iż jego działanie nastąpiło w szczególnych warunkach, w sytuacji, którą można określić stanem wyższej konieczności. Zaległości wobec ZUS powstały w wyniku działań, które miały zapobiec powstaniu innych zobowiązań (wobec pracowników i dostawców), a także większej szkodzi, jaką niewątpliwie byłaby przerwa w funkcjonowaniu Szpitala, a tym samym wstrzymanie realizacji statutowych zadań, związanych z ratowaniem zdrowia i życia ludzi.

Ponadto w trakcie rozprawy Obwiniony wskazał, iż podstawową przyczyną nieterminowego regulowania składek w latach 2013-2015, stanowiących zobowiązania publicznoprawne Szpitala którego skutkiem była zapłata odsetek za powstałą zwłokę w łącznej kwocie 52.611,87 zł, było nieuregulowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia należności z tytułu wykonanych przez Szpital ponadlimitowych usług medycznych. Obwiniony wyjaśnił, że powstała w ten sposób trudna sytuacja finansowa jednostki nie pozwalała na terminowe regulowanie wszystkich zobowiązań Szpitala z powodu braku środków. Działając w tych warunkach musiał realizować zadania Szpitala polegające przede

wszystkim na zabezpieczeniu funkcjonowania zakładu i udzielaniu gwarantowanych ludności świadczeń medycznych. W związku z tym w pierwszej kolejności był zmuszony realizować zobowiązania Szpitala polegające na bieżącym utrzymaniu jednostki i udzielaniu pomocy oraz świadczeń zdrowotnych ludności. Oświadczył, iż musiał dokonywać wyboru kolejności regulowania zobowiązań jednostki, jednakże mimo tych starań nie był w stanie, realizując statutowe zadania, dochować obowiązujących norm prawnych.

Komisja ustaliła, iż pomimo podnoszonego na rozprawie braku środków pieniężnych na rachunku bankowym, Dyrektor szpitala dokonał w dniu 15.01.2014 r. i 24.01.2014 r. wypłaty nagród dla pracowników i osób kierujących szpitalem na łączną kwotę 1 151 667, 67 zł. Zobowiązania szpitala z tytułu składek wobec ZUS za miesiąc grudzień 2013 r. w łącznej kwocie 859 576,23 zł uregulował natomiast w dniach 24.01.2014 r. i 29.01.2014 r., a więc z opóźnieniem wynoszącym 9 i 15 dni. Miał więc możliwość zgodnego z prawem zachowania, czego nie uczynił. Posiadał środki na terminowe uregulowanie w całości składek Szpitala za miesiąc grudzień 2013 r., lecz w swym działaniu nie kierował się zasadami prowadzenia gospodarki finansowej określonymi art. 46 ust. 1 uofp.

Z kolei składki za styczeń 2015 r w łącznej kwocie 1 404 557,08 zł zapłacono w dniu 24.02.2015 r., a więc 9 dni po terminie, podczas gdy w miesiącu styczniu 2015 r., tj. przed terminem płatności składek za styczeń 2015 r. Dyrektor wypłacił pracownikom Szpitala nagrody w kwocie 1 087 633,53 zł. Także w tym przypadku Dyrektor Szpitala miał możliwość zgodnego z prawem zachowania się w odniesieniu do części zobowiązań publicznoprawnych Szpitala z tytułu składek za miesiąc styczeń 2015 r. Zbliżona sytuacja miała również miejsce w miesiącu sierpniu 2015 r., gdzie należna kwota składek za sierpień 2015 r. w wysokości 1 098 561,57 zł poddana została egzekucji komorniczej, a Dyrektor Szpitala pomimo braku środków na uregulowanie zobowiązań placówki z tytułu powyższych składek wypłacił w dniu 3 sierpnia 2015 r. nagrody pracownikom Szpitala, w kwocie 175 653,76 zł. RKO wskazała również, że Obwiniony wypłacając nagrody pracownikom przed terminem płatności tych składek w sposób nieuprawniony zdecydował jednoosobowo również o nieterminowym opłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne finansowane przez pracowników Szpitala z ich wynagrodzeń, których nie był dysponentem. Wypłacone w styczniu 2014 r. i 2015 r. nagrody dla pracowników i osób kierujących Szpitalem, w kwotach: 2014 r. - 1 151 667,67 zł i 2015 r. - 1 087 633,53 zł w 100% zabezpieczyły

wysokość składki na ubezpieczenie społeczne za grudzień 2013 r. i styczeń 2015 r. finansowane przez pracownika, w kwotach: 307 591,89 zł i 498 473,69 zł.

Wypłacanie nagród pracownikom Szpitala w terminach zapłaty składek ZUS świadczyło, zdaniem RKO, o nieprawidłowym prowadzeniu przez Obwinionego gospodarki finansowej Szpitala.

Odnosząc się do powyższych kwestii Komisja uznała, iż nie jest prawdą twierdzenie Dyrektora Szpitala złożone w trakcie rozprawy, iż z powodu problemów z przepływem środków pieniężnych w kierowanej przez niego jednostce nieterminowo regulował zobowiązania wobec ZUS. Zebrany w sprawie materiał dowodowy świadczy, zdaniem RKO, o tym, iż obowiązkowe należności składowe regulowane były przez Szpital w wielu wypadkach w ostatniej kolejności, przy czym Komisja nie podzieliła stanowiska Obwinionego, jakoby uprzywilejowanie pozostałych zobowiązań należności Szpitala z pierwszeństwem zaspokojenia przed zobowiązaniami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – w sposób bezpośredni – zapobiegło większej szkodzi, jaką byłoby zaprzestanie udzielania gwarantowanych ludności świadczeń medycznych.

Zdaniem Komisji trudno uznać, że została spełniona przesłanka nieprzewidywalności wymagana przepisem art. 27 ust. 2 uondfp. Również pozostałe przesłanki wynikające z powyższego przepisu nie zostały ani spełnione ani wykazane przez obronę. Przepis art. 27 ust. 1 uondfp, dotyczy wyłącznie zdarzeń o charakterze "losowym". Nie może zatem w żaden sposób dotyczyć zdarzeń, które były do przewidzenia. Nie może dotyczyć faktów, które zaistniały wskutek działania, bądź zaniechania Obwinionego (nieopłacenie w wymaganym terminie składek należnych ZUS; wypłacanie dodatków za wysługę lat w wysokości wyższej od należnej określonej w ustawie o działalności leczniczej) i to bez względu, czy były to skutki zawinione przez stronę, czy też zaistniały bez jej zamiaru, czy nawet świadomości (por. Lipiec-Warzecha Ludmiła, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 ; orzeczenie GKO z dnia 4 listopada 2010 r., BDF1/4900/79/90/10/2216; orzeczenie GKO z dnia 14 listopada 2011 r., BDF1/4900/101/107/11/3088).

W ocenie Komisji, popełnione przez Obwinionego naruszenia charakteryzują się znacznym stopniem szkodliwości, co uzasadniało wymierzenie kary pieniężnej (art. 14 pkt 1-4 i art. 11 ust. 1 uondfp). Dotyczyły bowiem przepisów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki finansowej Szpitala. W wyniku tych naruszeń doszło do uszczuplenia środków

publicznych, co miało negatywny wpływ na i tak dramatyczną już sytuację finansową Szpitala (zapłata odsetek za opóźnienie w zapłacie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy w kwocie 52 611,87 zł oraz wypłata dodatków za staż pracy w zawyżonej wysokości, o kwotę ogółem 3.742.020,44 zł). Naruszenie z art. 18 pkt 2 uondfp wprawdzie nie miał wymiaru finansowego, ale, zdaniem Komisji, niewątpliwie zakłóciło ład finansów publicznych.

W ocenie Komisji wymierzona kara pieniężna jest adekwatna do wagi i rangi popełnionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Kara ta uświadomi Obwinionemu naganność zachowania i potrzebę przestrzegania obowiązującego prawa. RKO wyraziła przy tym przekonanie, że przeprowadzone wobec Obwinionego postępowanie przyczyni się do umocnienia właściwej postawy oraz wytworzy przekonanie, że naruszenie ustalonego porządku prawnego spotyka się z odpowiednią reakcją. Kara ta powinna także odnieść skutek zapobiegawczy i dyscyplinujący w zakresie niepopelniania dalszych czynów skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych

Od tego orzeczenia odwołanie do GKO złożył obrońca Obwinionego, wnosząc o uchYLENIE zaskarżonego orzeczenia w zakresie pkt II i pkt III (przypisania odpowiedzialności, wymierzenia kary i obciążenia kosztami postępowania) i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych mu czynów, ewentualnie o umorzenie postępowania wobec stwierdzenia okoliczności wymienionej w art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp.

Jego zdaniem, w niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma kwestia braku wykazania przez Komisję winy Obwinionego w zakresie wskazanych orzeczenia czynów. RKO, zdaniem obrońcy, w skarżonym orzeczeniu nie wyjaśnia, w jaki inny racjonalny sposób Obwiniony mógł i powinien się wówczas zachować, w sytuacji złej kondycji finansowej Szpitala. W szczególności niezasadne jest, Jego zdaniem, różnicowanie przez RKO obowiązku uiszczania zaległości kontrahentom prywatnym i należności należnych ZUS. Obrońca zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu orzeczenia Komisja uznała za dopuszczalne i nienaruszające ustawy opóźnienia płatności cywilnoprawnych, a sankcjonuje kilkudniowe opóźnienia składek. Tymczasem jak podnosił Obwiniony, brak regulowania należności np. kontrahentowi dostarczającemu krew może prowadzić do zaprzestania wykonywania działalności leczniczej, natomiast brak uregulowania składek do takich skutków nie prowadzi. Ponadto, jak twierdzi obrońca, należy mieć na uwadze, iż uiszczanie składek następuje na rzecz ZUS, który jest państwową jednostką organizacyjną zaś Narodowy Fundusz Zdrowia, którego działania miały



podstawowy wpływ na stwierdzoną przez Komisję sytuację Szpitala, również jest państwową jednostką organizacyjną.

Zwrócił też uwagę, iż w momencie sporządzenia opinii nt. legalności stosowania wyższych dodatków za staż niż wynikających z uodl istniała ugruntowana linia orzecznicza Regionalnych Komisji Orzekających potwierdzająca zasadność przyjętego w Regulaminie stanowiska.

**GKO po zbadaniu sprawy uznała, że zaskarżone orzeczenie jest prawidłowe i w związku z tym powinno zostać utrzymane w mocy.**

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uodnfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynu będących przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionych.

GKO odnosząc się do zarzutów postawionych w odwołaniu zwróciła uwagę, że dla ustalenia ewentualnego zawinienia kierownika jednostki sektora finansów publicznych bardzo istotny pozostaje fakt, czy w określonej sytuacji finansowej jednostki podejmował on konkretne działania w celu zapewnienia środków finansowych na zapłatę zobowiązań (por. orzeczenie GKO z 29 października 2009 r., BDF1/4900/52/52/09/1853). Działaniem zmierzającym do zapewnienia zgodności z prawem - w przypadku czynów określonych w art. 14 uodnfp - może być także występowanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odroczenie terminu płatności składek lub rozłożenie płatności z tytułu składek na raty (orzeczenie GKO z 14.12.2015 r., BDF1/4800/136/2015). obrońca Obwinionego w odwołaniu zwraca uwagę, że ZUS nawet w przypadku uzasadnionych przesłanek może (czyli nie ma takiego obowiązku) odroczyć termin płatności składek oraz rozłożyć na raty zapłatę zaległych składek w sytuacji, stosując tzw. uznanie administracyjne, co nie dawało pewności, że decyzja ZUS będzie pozytywna. Zwrócił przy tym uwagę, że opóźnienia płatności były kilku czy kilkunastodniowe, co świadczyło o bezzasadności składania wniosku o rozłożenie na raty, w sytuacji gdy do rozłożenia na raty zaległości z tytułu składek dochodzi z chwilą zawarcia umowy z ZUS, a nie z chwilą złożenia wniosku. Zdaniem GKO argumentacja taka byłaby

uzasadniona, gdyby opóźnienie płatności miało charakter jednorazowy czy incydentalny. W przedmiotowej sprawie tak nie było. Obwiniony permanentnie nie dotrzymywał wymaganych przepisami terminów płatności składek, mając przy tym świadomość trudnej sytuacji finansowej Szpitala. Zdaniem GKO nie można przy tym zgodzić się z argumentem obrońcy, że skoro trudna sytuacja finansowa Szpitala została przez RKO uznana za przesłankę pozwalającą na uniewinnienie Obwinionego od zarzutów z art. 16 uoandfp, to nielogiczne jest nieuwzględnienie tej samej przesłanki w przypadku zarzutów określonych w art. 11 ust. 1, 14 pkt 1-4 i 18 pkt 1 uoandfp. Należy bowiem zauważyć, że RKO uniewinniając od naruszenia określonego w art. 16 ust. 1 uoandfp uwzględniła, że Obwiniony podejmował działania polegające na zawieraniu ugód z wierzycielami w sprawie późniejszego terminu zapłaty zobowiązań i niższych odsetek. Pozwoliło to - zdaniem RKO - uznać, że Obwiniony dochował w tym przypadku staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. W zakresie pozostałych naruszeń RKO takiej staranności się nie dopatrzyła. GKO stoi na stanowisku, że trudna sytuacja finansowa jednostki nie może zwalniać od odpowiedzialności, gdy Obwiniony nie wykorzystał wszystkich przewidzianych prawem instrumentów oddziaływania. Dopiero, gdy w danych okolicznościach te działania okażą się niewystarczające można rozważać brak zawinienia i w konsekwencji niedochodzenia odpowiedzialności (por. orzeczenie GKO z 29 października 2009 r., BDF1/4900/52/52/09/1853). Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Obwiniony nie tylko nie wykonał wszystkich możliwych działań, aby zapewnić środki na obligatoryjne należności, ale także dokonywał nieuprawnionych wydatków (zawyżone dodatki za wysługę lat). Zdaniem GKO, Komisja właściwie oceniła materiał dowodowy wskazując, iż obowiązkowe należności składkowe regulowane były przez Szpital w wielu wypadkach w ostatniej kolejności, a wydatkowanie posiadanych środków na inny cel (w tym na wypłaty nagród) na krótko przed terminem płatności obligatoryjnych, ustawowo obwarowanych odsetkami za opóźnienie w zapłacie świadczeń, nie może być usprawiedliwieniem. W tej sytuacji nie można powoływać się na brak środków w ostatnim dniu terminu płatności (por. orzeczenie GKO z dnia 27 września 2010 r. BDF1/4900/72/79/10/2134). GKO w tym zakresie podzieliła zdanie RKO, że wydatki z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i inne składki, mające wyraźny charakter obciążeń publicznoprawnych, korzystają z prawa pierwszeństwa przed innymi wydatkami.

Podobnie w przypadku naruszenia z art. 18 pkt 2 uondfp GKO nie znalazła podstaw do uznania, że przesłanką zwalniającą z winy w tym zakresie jest trudna sytuacja finansowa Szpitala. Bez względu bowiem na tę sytuację sprawozdania powinny odzwierciedlać rzeczywistość wynikającą z prowadzonej ewidencji księgowej, a niezgodna z nią sprawozdawczość łamie zasadę przejrzystości finansów publicznych, do przestrzegania której Obwiniony, jako kierownik jednostki był zobligowany.

Bezpodstawne są więc twierdzenia zawarte w Odwołaniu, że RKO „nie wyjaśnia, w jaki inny racjonalny sposób Obwiniony mógł i powinien się wówczas zachować”, bo przecież w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia wskazano, że Obwiniony powinien opłacać składki na ubezpieczenia społeczne i inne składki w pierwszej kolejności, zwrócić się do ZUS z wnioskiem o odroczenie terminu płatności składek, zweryfikować przedłożony przez pracownika projekt sprawozdania finansowego Rb-N (mając świadomość prowadzenia rachunku bieżącego, który w ustalonej przez niego polityce rachunkowości funkcjonował pozornie jako środki ZFŚS). Wykonanie przez Obwinionego tych działań pozwalałoby na stwierdzenie, że Obwiniony dochował należytej staranności albo nawet uniknięcie naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

GKO nie znalazła także podstaw do uznania, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie może mieć art. 27 uondfp. GKO w pełni podziela zdanie RKO wyrażone w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia, że nie można uznać nieopłacenia w wymaganym terminie składek należnych ZUS czy wypłacania dodatków za wysługę lat w wysokości wyższej od należnej, czy tym bardziej wykazaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, jako działań podjętych w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, gdyż trudna sytuacja finansowa jednostki nie jest zdarzeniem losowym (por. L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*, CH Beck, Warszawa 2016, s. 237; orzeczenie GKO z dnia 4 listopada 2010 r., BDF1/4900/79/90/10/2216).

GKO odniosła się także do zasadności uznania Obwinionego winnym naruszenia z art. 11 ust. 1 uondfp. W pierwszej kolejności należy odrzucić podniesiony w odwołaniu argument w przedmiocie posiadanej opinii prawnej, wskazać należy, że opinia radcy prawnego, powstała już po dokonaniu stwierdzonych naruszeń i nie wpływa na ocenę zawinienia Obwinionego. Obrońca w odwołaniu twierdzi także, że skoro żaden z przepisów uodl nie reguluje kwestii, czy postanowienia regulaminów w podmiocie stosującym pragmatykę mogą być mniej korzystne a jednocześnie w k.p. brak przepisów regulujących kwestie dodatku za wysługę lat, to zasadne jest stosowanie art. 9 ust. 2 k.p.. Obrońca Obwinionego na poparcie swojego

## Sygn. akt BDF1.4800.91.2018

stanowiska przywołuje treść orzeczenia RKO w Poznaniu z dnia 26 września 2014 r. sygn. akt RKO DB-0965/50/14 oraz orzeczenia GKO z dnia 12 lutego 2015 r., BDF1.4900.104.107.RN-28.14 (należy je rozpatrywać łącznie), w których potwierdzono, że regulamin wynagradzania jest przepisem prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p., co oznacza, iż obowiązuje on bezpośrednio w stosunkach pracy, tak jak przepisy zawarte w innych źródłach prawa, w tym zwłaszcza ustawy i przepisy wykonawcze. Z przywoływanych orzeczeń wynika, 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. Analizując ich treść GKO zwróciła jednak uwagę, że nie odniesiono się w nich do zapisów art. 5 k.p., co w przedmiotowej sprawie odgrywa kluczową rolę.

GKO stoi na stanowisku, że brak w uodl regulacji wprost odnoszących się do kwestii, czy postanowienia regulaminów w podmiocie stosującym pragmatykę mogą być mniej korzystne nie oznacza, że ta kwestia nie jest określona. Przepis art. 65 ust. 1 uodl wyraźnie przecież określa wysokość dodatku za wysługę lat, nie daje w tym względzie innych możliwości. Zdaniem GKO trudno uznać pogląd Obrońcy, że z przepisu art. 9 ust. 2 k.p. należy w tej sytuacji wywieść, że regulamin wynagradzania w przedmiotowej sytuacji może zawierać regulacje korzystniejsze (zgodnie z interpretacją a contrario) niż przepisy k.p. oraz innych ustaw i innych aktów wykonawczych. Skoro bowiem art. 5 k.p. daje prymat pragmatyce służbowej nad przepisami k.p., a taką pragmatyką jest uodl, to nie można pominąć zapisów art. 65 ust. 1 uodl określających wysokość dodatku za wysługę lat.

W odwołaniu Obrońca posiłkuje się treścią orzeczenia GKO z dnia 8 marca 2016 r. (BDF1.4800.173.2015), które - Jego zdaniem - potwierdza tezę, że możliwe jest funkcjonowanie odmiennych warunków przyznawania świadczeń związanych z pracą, niż te określone w ustawie, z zastrzeżeniem objęcia tych warunków układem zbiorowym pracy i regulaminem wynagradzania. GKO wskazuje, że przywołane orzeczenie odnosi się do instytucji kultury, a więc opiera się na innej, niż odnosząca się do SPZOZ, pragmatyki służbowej. Podobna sytuacja ma miejsce z przywoływaną przez Obrońcę treścią orzeczenia RKO w Poznaniu z dnia 26 października 2015 r., sygn. akt: DB-0965/89/15. GKO wskazuje przy tym, że orzeczenie to należy rozpatrywać w powiązaniu z orzeczeniem GKO z dnia 18 lutego 2016 r., BDF1.4800.165.2015 oraz z orzeczeniem GKO z dnia 19 września 2016 r., BDF1.4800.51.2016.

W szczególności dotyczy to relacji między regulaminem wynagradzania a przepisami wydanymi na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. z dnia 3 października 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 1983, dalej uopdk). Rozwinięcie kwestii tych relacji znaleźć można w orzeczeniu GKO z dnia 12 maja 2016 r. (BDF1.4800.2.2016). Podstawą do uniewinnienia w tym orzeczeniu była wyłącznie specyfika rozwiązań określonych w uopdk, wynikających z treści art. 31d ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którą „Zasady wynagradzania za pracę pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą określone w ustawie obowiązują do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy lub regulaminem wynagradzania”. Rozwiązania takie nie zostały zapisane w uodl. Jednocześnie w tym samym orzeczeniu wskazano, że wydatkowanie środków przez ich uprawnionych dysponentów w ramach sektora finansów publicznych oparte jest na regule dopuszczalności ponoszenia tylko takich wydatków i tylko w takiej wysokości, jakie ustalone zostały na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów. O ile więc pracodawca funkcjonujący poza tą sferą może na podstawie wewnętrznie obowiązujących aktów prawa pracy przyznać pracownikom np. dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych lub dodatek za pracę w porze nocnej - w wysokości wyższej niż ustalona na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących lub przyznać dodatek innych niż uregulowany przepisami powszechnie obowiązującymi, o tyle swobody takiej nie posiada pracodawca kierujący jednostką sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy uofp, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. GKO nie uznaje tym samym za prawidłowe twierdzenia o dopuszczalności przyznania w regulaminie wynagradzania przez pracodawcę kierującego jednostką sektora finansów publicznych składników wynagrodzenia innych lub w innej wysokości, niż wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Na poparcie tego stanowiska przywołać należy orzeczenie GKO z dnia 15 września 2016 r. (BDF1.4800.9.2016), w którym wskazano, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych obowiązuje zasada, w myśl której dozwolone jest to, na co prawo wprost pozwala (porównaj art. 7 Konstytucji). Oznacza to, że o ile prywatnemu pracodawcy nikt nie zarzuciłby nieprawidłowości, jeżeli swoim pracownikom zapewniłby świadczenia wyższe niż wynikające z k.p., przy zachowaniu jednakże zasady równego traktowania, to jednostka sektora finansów publicznych dysponująca środkami publicznymi, musi mieć jednoznaczne podstawy prawne zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Takie stanowisko wyrażono też w orzeczeniu GKO z dnia 19 czerwca 2017 r. (BDF1.4800.88.2016), w którym stwierdzono, iż ze względu na treść art. 5 k.p. i jego sposób zastosowania do sytuacji, w której dla danej grupy pracowników funkcjonują przepisy i to rangi ustawowej wyklucza możliwość powoływania się na art. 9 ust. 1 k.p., jeżeli dana sytuacja została uregulowana w pragmatyce służbowej. Oznacza to, iż nie można się powoływać na wewnętrzne akty w randze regulaminu i na tej podstawie uniewinniać od zarzucanego czynu bez poddania analizie pragmatyki służbowej i oceny czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu i jakich okolicznościach, pragmatyka ta pozwala na przyznawanie dodatków wprost w niej nieujętych oraz w jakim stopniu pozwala na regulowanie tego typu zagadnień w aktach wewnętrznych jednostki np. regulaminie wynagradzania. Zdaniem GKO, jeżeli ustawa stanowi pragmatykę służbową w rozumieniu art. 5 k.p. to nie mają zastosowania zasady derogowania norm wyższego rzędu przez układy zbiorowe pracy i regulaminy wypracowane w porozumieniu z organizacją związkową wynikające z art. 9 ust. 1 k.p.. Przesłanką zastosowania przepisów k.p. do stosunków pracy unormowanych w pragmatyce może być jedynie tzw. rzeczywista luka konstrukcyjna a nie luka aksjologiczna (por. A. Kijowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2005, s. 1415). Pogląd taki wyrażono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2011 r. (sygn. akt. II PK 197/10). Oznacza to, że uregulowanie określonej kwestii w ustawie stanowiącej zasady wynagradzania pracowników określonej kategorii uniemożliwia uzupełniania przepisów szczególnych poprzez sięganie do norm prawa pracy oraz wynikających z nich reguł odnoszących się do układów zbiorowych i regulaminów wynagradzania. Okoliczność taka była wielokrotnie potwierdzana w stosunku do funkcjonariuszy Straży Więziennej (Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2012 r. I PK 16/12), Państwowej Straży Pożarnej (uchwała SN z dnia 18 marca 2008 r. II PZP 3/08 OSNP rok 2008, nr 17-18, poz. 249), Służby Celnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2013 r. II SA/Wa 1070/13), czy pracowników objętych regulacją ustawy o pracownikach urzędów państwowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2010 r. II PK 163/09).

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

Tak więc, zdaniem GKO, RKO słusznie uznała, iż wypłata pracownikom Szpitala zawyżonych dodatków za wysługę lat stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 uofp w związku z art. 65 ust. 1 uodl i wypełniało znamiona czynu określonego w art. 11 ust. 1 uondfp polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

GKO odniosła się także do podniesionej w odwołaniu kwestii oceny stopnia szkodliwości zarzucanych czynów. Stopień szkodliwości konkretnego czynu danego sprawcy dla ładu finansów publicznych jest elementem, który komisja orzekająca musi przeanalizować (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2017 roku, V SA/Wa 447/16), przy czym szkodliwość określonych deliktów finansowych dla finansów publicznych podlega stopniowaniu, któremu przypisane są określone skutki prawne (por. *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, CH Beck, Warszawa 2017). GKO zwróciła uwagę, że w przedmiotowej sprawie RKO wypełniła obowiązki w tym zakresie. W szczególności w uzasadnieniu do skarżonego orzeczenia wskazano, że Komisja nie znalazła podstaw do uznania popełnionych naruszeń za mające znikomy stopień szkodliwości ze względu na: ujemne skutki finansowe, rangę naruszonych podstawowych przepisów regulujących gospodarowanie środkami finansowymi przez SPZOZ, długi okres popełniania czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zakłócenie ładu finansów publicznych przez wprowadzenie w błąd o stanie finansowym jednostki w sprawozdaniu. Trudna sytuacja finansowa Szpitala nie może, zdaniem GKO, być podstawą do uznania zarzucanych Obwinionemu naruszeń za znikome, zwłaszcza wobec faktu, że naruszenia te przyczyniły się do pogorszenia sytuacji finansowej wskutek konieczności zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy w kwocie 52 611,87 zł (ponosząc ponadto koszty egzekucji komorniczej) oraz wypłaty dodatków za staż pracy w zawyżonej wysokości, o kwotę ogółem 3.742.020,44 zł.

Co więcej, uwzględniając liczbę czynów, fakt że miały one miejsce na przestrzeni kilku lat, między 2014 r. a 2016 r., oraz wskazane powyżej kwotę odsetek oraz kwotę poniesionych w sposób nieuprawniony wydatków, należy uznać, że stopień szkodliwości naruszeń dla finansów publicznych był znaczny. Dodatkowo należy zauważyć, że znaczna kwota nieuprawnionych wydatków w sposób jednoznaczny wpływała na i tak trudną sytuację finansową szpitala. Wobec tego także orzeczona kara jest prawidłowa i zgodna z brzmieniem art. 34a pkt 2 oraz 3 uondfp, który uprawnia komisję do wymierzenia kary pieniężnej w szczególności, w takim przypadku. Uwzględniając postawę Obwinionego, który godził się na

zaistnienie tych nieprawidłowości, nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że wymierzenie kary łagodniejszej byłoby wystarczające dla osiągnięcia wobec Obwinionego celów prewencji indywidualnej. Nadmiernie łagodne potraktowanie byłoby nieuzasadnione i mogłoby tylko utwierdzić Obwinionego w przekonaniu, że w zasadzie nic wielkiego się nie stało pomimo naruszenia podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Należy przy czym odrzucić, argumenty, które podnosi Obwiniony, że działał dla dobra pacjentów. Działanie niezgodne z prawem pogarszało sytuację szpitala i nie przyczyniało się do polepszenia sytuacji pacjentów. Należy także pamiętać, że tylko kara adekwatna do wagi naruszonych obowiązków może pozwolić na osiągnięcie celów prewencji ogólnej, realizując cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, tak aby nie dochodziło do niewłaściwego, niezgodnego z prawem gospodarowania środkami publicznymi. Wymierzenie stosownej kary jest niezbędne z uwagi na dbałość o dobro finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.