

**Dominika Trzeszczoń**  
Uniwersytet Szczeciński  
ORCID: 0000-0001-8318-0278  
dominika.trzeszczon@usz.edu.pl

## Naruszenie dyscypliny finansów publicznych a nieopłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne

### Wstęp

Na bezpieczeństwo sektora finansów publicznych wpływa wiele czynników, których zarówno znaczenie, jak i charakter jest zróżnicowany. W czynniki te wpisuje się prawidłowe wydatkowanie środków publicznych, zapobieganie wahanom finansowym, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych w państwie, a także przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, z uwzględnieniem wytyczonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> zasad właściwych demokratycznemu państwu prawa oraz założeń aksjologicznych innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy prawa nakładają na podmioty czynnego i biernego prawa finansowego liczne obowiązki sprzyjające utrzymaniu stabilności w finansach publicznych, które dotyczą m.in. przestrzegania zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, zapewnienia prawidłowego gospodarowania mieniem jednostek sektora finansów publicznych<sup>2</sup> czy obowiązków sprawozdawczych<sup>3</sup>.

Zagadnienia dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>4</sup> ujęto w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>5</sup>. Uregulowano w niej zasady i zakres odpowiedzialności za n.d.f.p. W uzasadnieniu do projektu tego aktu prawnego wskazano, że akt ten stanowi o zasadach odpowiedzialności za n.d.f.p., postępowania-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Dalej jako j.s.f.p.

<sup>3</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5–12.

<sup>4</sup> Dalej jako n.d.f.p.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.), dalej jako u.o.n.d.f.p.

niu w tych sprawach, tj. uregulowano w nim m.in. podmioty mogące ponosić odpowiedzialność za naruszenie tej dyscypliny oraz katalog n.d.f.p., a także procedurę dochodzenia odpowiedzialności za te naruszenia<sup>6</sup>. Odwołując się do uzasadnienia u.o.n.d.f.p., należy odnotować, że istotą u.o.n.d.f.p. było wprowadzenie rozwiązań, które będą gwarantować należyte przeprowadzanie postępowania w sprawie n.d.f.p., w tym ukaranie jego sprawcy.

Doceniając intencje ustawodawcy, w piśmiennictwie wskazano, że w u.o.n.d.f.p. w pełni ujęto i doprecyzowano zagadnienia, które wcześniej budziły wątpliwości interpretacyjne<sup>7</sup>. Ze stwierdzeniem tym nie sposób się jednak zgodzić, z kilku ważnych powodów. Po pierwsze, w ustawie tej braku definicji legalnych podstawowych, z rozważanego punktu widzenia, pojęć, takich jak np. „dyscyplina finansów publicznych” oraz „naruszenie dyscypliny finansów publicznych” (ich kazuistyczne wyliczenie w tej ustawie nie sposób uznać za wystarczające, o czym w dalszej części artykułu). Nie uczyniono tego również w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>8</sup>. Definicja ta będzie przedmiotem badań w ramach niniejszych rozważań, z uwzględnieniem założeń wynikających z zakresu prowadzonych analiz, co nierozzerwalnie wiąże się ze sformułowanym tytułem opracowania. Po drugie, mając na względzie uregulowania u.f.p., nie sposób również uznać, że wszystkie z instytucji wskazanych w art. 2 u.o.n.d.f.p. zostały zdefiniowane w u.d.f.p. (np. wydatek publiczny). Po trzecie zaś, należy mieć na względzie charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który – poza swoim prewencyjnym wymiarem – jest również represyjny. Będzie to miało znaczenie zwłaszcza na etapie stosowania prawa i stosowanej tu ścisłej wykładni zwrotów niedookreślonych, które występują również w obszarze uregulowań art. 14 u.o.n.d.f.p. Jest to zaledwie kilka z przykładów, które stanowią o potrzebie prowadzenia badań w analizowanym obszarze prawnym.

Odpowiedzialność w zakresie prawa finansowego ma przede wszystkim zapewnić stosowanie prawa w szerokim rozumieniu, czyli nie tylko prawa finansowego, ale wszelkich przepisów prawa związanych z działalnością finansową bądź z uwagi na status prawny jednostki organizacyjnej, bądź rodzaj działalności, a ponadto ma zapewnić przestrzeganie statutów jednostek organizacyjnych i postanowień zawieranych przez nie umów<sup>9</sup>. Pojęcie odpowiedzialności w polskim porządku prawnym odnosi się także do ponoszenia przez

---

<sup>6</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk nr 4465 z dnia 21 lipca 2011 r., s. 1.

<sup>7</sup> B. Dolnicki, *Dyscyplina finansów publicznych*, Wrocław 2016, s. 84–85.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), dalej jako u.f.p.

<sup>9</sup> I. Czaja-Hliniak, *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2009, nr 1, s. 118.

określony podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, co wiąże się z występowaniem określonych prawem dolegliwości<sup>10</sup>. Odpowiedzialność zatem łączyć należy bezpośrednio z obowiązkiem przestrzegania określonych zasad i procedur prawem przewidzianych, więc również wartości zakodowanych w przepisach prawa finansów publicznych. Ustawodawca dąży do tego, by wyeliminować z sektora finansów publicznych niepożądane działania zagrażające bezpieczeństwu finansowemu.

Sięgając do wartości, które leżą u podstaw uregulowań dotyczących dyscypliny finansów publicznych, należy wskazać, że ta szczególnego rodzaju konstrukcja normatywna prawa finansowego dotyczy wyjątkowego dobra, jakim jest ład finansów publicznych, wynikający z regulacji dotyczących zasad i trybu gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych<sup>11</sup>. Już w tym miejscu należy podkreślić, że składce zdrowotnej przypisywany jest podstawowy, a nawet priorytetowy charakter na tle innych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych. W piśmiennictwie<sup>12</sup> słusznie uznaje się, że dyscyplinę finansów publicznych należy łączyć z zasadami prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi<sup>13</sup>. Dyscyplina finansów publicznych jest ujmowana również jako pewnego rodzaju obowiązek przestrzegania zasad i postanowień prawem przewidzianych, tak aby w sposób rzetelny i prawidłowy dysponować środkami publicznymi. Należy przy tym dodać, że intencją ustawodawcy było objęcie zakresem u.o.n.d.f.p. tylko wybranych czynności składających się na finanse publiczne, określonych w art. 3 u.f.p. Dlatego uprawnione jest uznanie, że nie chodzi o przestrzeganie wszelkich zasad związanych z gospodarowaniem i wydatkowaniem środków publicznych, ale wyłącznie tych, których naruszenie w rozumieniu ustawy zostało uznane za czyny stanowiące n.d.f.p. Jest to o tyle istotne, że przepisy u.o.n.d.f.p. – ze względu na represyjny charakter odpowiedzialności za n.d.f.p. – nie mogą być interpretowane zarówno rozszerzająco, jak i w zbyt wąski sposób. W doktrynie wskazuje się również, że dyscyplinę finansów publicznych i związany z nią zakres odpowiedzialności można określić jako systemową asekurację w kontekście prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi oraz efektywnego zarządzania mieniem państwowym<sup>14</sup>. U podstaw

<sup>10</sup> W. Bożek, P. Zdyb, *Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, t. II, nr 1, s. 62.

<sup>11</sup> Sejmu RP IV kadencji, druk nr 1958 z dnia 1 września 2003 r., zawierający uzasadnienie do projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, s. 1–2, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1958> (data dostępu: 30.09.2022).

<sup>12</sup> M. Józwiak, L. Kopczyńska, *Dyscyplina finansów publicznych w świetle obowiązujących przepisów – pojęcia i zasady ogólne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1, s. 6.

<sup>13</sup> Por. orzeczenie GKO z 9 sierpnia 2018 r., BDF1.4800.63.2018, Lex nr 2581730.

<sup>14</sup> P. Sołtyk, *Znaczenie regionalnych komisji orzekających w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2018, 1(973), s. 178.

prowadzonych rozważań leży także stanowisko, że jest z nią związana odpowiedzialność szczególnego rodzaju, bowiem podczas rozpatrywania konkretnego czynu uwzględnia się nie tylko wymogi wynikające z przepisów prawa, ale także stopień szkodliwości tego czynu dla finansów publicznych, którego ustalenie jest obowiązkiem prawnym właściwego organu orzekającego<sup>15</sup>. Dyscyplina finansów publicznych oznacza także obowiązek przestrzegania prawa w zakresie gospodarki finansowej przez pracowników sektora finansów publicznych i inne osoby dysponujące środkami publicznymi<sup>16</sup>. Powyższe rozważania wskazują jednoznacznie, że nie ma możliwości precyzyjnego sformułowania definicji dyscypliny finansów publicznych. W piśmiennictwie<sup>17</sup> wskazuje się jednak, że mimo trudności dotyczących określenia istoty dyscypliny finansów publicznych, sama kwestia związana z jej naruszeniem została uregulowana w przepisach rangi ustawowej. Oznacza to, że ustawodawca w sposób szczególnie podszedł do przedmiotowych regulacji, podkreślając znaczenie odpowiedzialności za n.d.f.p. w finansach publicznych, bowiem tylko tym zagadnieniom poświęcił miejsce w odrębnej od u.f.p. ustawie.

Zdefiniowanie pojęcia n.d.f.p. można uznać za mniej problematyczne, ponieważ zachowania stanowiące naruszenia zostały uregulowane w art. 5–18c u.o.n.d.f.p. Istotnym z punktu badanego zagadnienia jest to, że wyliczenie to jest zamknięte, co implikuje uznanie, że wszelkie zachowania wykraczające poza zakres art. 5–18c u.o.n.d.f.p. nie będą stanowiły czynu bezprawnego w rozumieniu analizowanej ustawy. Należy pamiętać, że każdy przepis określający znamiona n.d.f.p. stanowi podstawę do odkodowania dwóch norm sprzężonych: normy sankcjonującej, adresowanej do określonego organu, oraz normy sankcjonowanej, adresowanej do wszystkich osób, które potencjalnie mogą być pociągnięte do odpowiedzialności<sup>18</sup>. Treść normy sankcjonowanej polega na ustanowieniu zakazu popełnienia czynów wyczerpujących zewnętrzne znamiona naruszenia<sup>19</sup>. Natomiast specyfiką norm sankcjonowanych wyrażonych w przepisach u.f.p. i u.o.n.d.f.p. jest ich faktycznie „niesamoistny” charakter<sup>20</sup>. Podsumowując powyższe, n.d.f.p. może polegać zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu, które będzie sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Jednym z tych zachowań, które w ocenie ustawodawcy ma szczególne znaczenie

<sup>15</sup> P. Sołtyk, op.cit., s. 178.

<sup>16</sup> W. Bartkowiak, *Dyscyplina finansów publicznych oraz jej naruszenia w świetle działalności Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, t. III, nr 3, s. 33.

<sup>17</sup> T. Bojkowski, *Zaniechanie w dyscyplinie finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 48, s. 37.

<sup>18</sup> W. Misiąg, *Art. 5. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. trzecie, 2019, Legalis, art. 5.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

i musi być chronione w przepisach u.o.n.d.f.p., jest terminowe uiszczanie składek oraz ich opłacanie w kwocie wynikającej z prawidłowego obliczenia. Dlatego czyny sprzeczne z ww. sposobem postępowania stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podsumowując, głównym celem u.o.n.d.f.p. jest ochrona interesów finansowych j.s.f.p., w tym zarówno Skarbu Państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Realizacja tego celu odbywa się poprzez przestrzeganie uregulowań prawnych związanych z odpowiedzialnością za n.d.f.p., co ma istotne znaczenie również w systemie opieki zdrowotnej. Zgodnie bowiem z art. 14 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie albo opłacenie, ale w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia: składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Fundusz Pracy, składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, składek na Fundusz Solidarnościowy<sup>22</sup>. Ustawodawca realizuje w ten sposób zasadę określoności czynu, który stanowi n.d.f.p. Jak wyżej zasygnalizowano ma to znaczenie z punktu widzenia charakteru odpowiedzialności uregulowanej w u.o.n.d.f.p. (prewencyjnego i represyjnego), bowiem ustawodawca wskazuje na poziomie ustawowym zachowania, które negatywnie oddziałują na finanse publiczne. Zgodnie z zawężeniem i przyjętą metodologią prowadzonych badań przedmiotem analiz uczyniono nie wszystkie z ww. składek, a jedynie składki na ubezpieczenie zdrowotne. Założenie to uwzględniano konsekwentnie na każdym etapie prowadzonych i ujętych w artykule rozważań.

## **Składka na ubezpieczenia zdrowotne – analiza finansowoprawna w kontekście uregulowań u.o.n.d.f.p.**

Zgodnie z u.o.n.d.f.p. na j.s.f.p. ciąży obowiązek terminowego, w ustalonej wysokości, opłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, przy czym zaniechanie tego obowiązku pociąga za sobą negatywne konsekwencje, jak chociażby samo wszczęcie postępowania o czyn z art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p.<sup>23</sup> Czyn ten może więc przyjąć formę działania jak i zaniechania.

W ustawodawstwie nie ma definicji legalnej „składki na ubezpieczenie zdrowotne”. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdro-

<sup>21</sup> Dalej jako j.s.t.

<sup>22</sup> K.M. Szmaj, *Art. 14*, [w:] A. Kościńska-Paszkowska (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.

<sup>23</sup> W. Bożek, *Okoliczności ekskulpujące odpowiedzialność za nieterminową lub w kwocie niższej od wymaganej zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 2(2), s. 90.

wotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>24</sup> wskazano jedynie wysokość tej składki i jej cechy charakterystyczne. Z punktu widzenia uregulowań u.f.p. nie budzi jednak wątpliwości, że jest to dochód publiczny, konkretnie zaś danna publiczna wymieniona w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p. W ten sposób wyłania się jej istotne znaczenie fiskalne, które łączyć należy zwłaszcza z daninami publicznymi. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.ś.o.z. składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi co do zasady 9% podstawy wymiaru składki. Mając na uwadze fiskalny wymiar analizowanej składki, jak i odwołując się do merytorycznie istotnego planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>25</sup> na rok 2022<sup>26</sup>, można wskazać, że składka należna brutto od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>27</sup> w roku planowania równa przypisowi składki wynosi 118 319 756 zł, a od Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego<sup>28</sup> – odpowiednio – 3 623 830 zł. Ponadto zgodnie z planem NFZ na 2023 r.<sup>29</sup> analogiczna składka od ZUS wyniesie według wstępnych założeń 130 771 206 zł, a od KRUS 3 721 294 zł. W tabeli 1 wskazano dane<sup>30</sup> dotyczące przekazywania odprowadzonych składek na ubezpieczenie zdrowotne do NFZ.

Tabela 1

Informacja o składkach przekazanych do NFZ w 2022 r. (w zł)

Miesiąc	Przekazanie składek do NFZ (w zł)
Styczeń	7 849 831 375,16 zł
Luty	8 343 735 473,74 zł
Marzec	9 399 966 026,90 zł
Kwiecień	9 511 332 525,68 zł
Maj	10 854 971 500,57 zł
Czerwiec	9 579 926 425,69 zł
Lipiec	9 660 015 636,89 zł
Sierpień	9 888 161 385,90 zł
Wrzesień	10 094 383 610,41 zł
Październik	10 570 508 918,18 zł
Listopad	10 070 489 138,04 zł
Grudzień	10 865 830 681,55 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/finanse/przekazywanie-skladek-do-nfz> (data dostępu: 8.02.2023).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.), dalej jako u.ś.o.z.

<sup>25</sup> Dalej jako NFZ.

<sup>26</sup> Plan finansowy NFZ na 2022 r., <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/> (data dostępu: 30.09.2022).

<sup>27</sup> Dalej jako ZUS.

<sup>28</sup> Dalej jako KRUS.

<sup>29</sup> Plan finansowy NFZ na 2023 r., <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/> (data dostępu: 8.02.2023).

<sup>30</sup> <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/finanse/przekazywanie-skladek-do-nfz> (data dostępu: 8.02.2023).

Uwzględniając postanowienia art. 79 ust. 1 u.ś.o.z., należy podkreślić, że kwotę stawki zdrowotnej oblicza się poprzez przemnożenie, ustalonej zgodnie z przepisami u.ś.o.z., podstawy wymiaru składki przez ustawowo wyrażony wskaźnik procentowy (stawkę)<sup>31</sup>. Z powyższego uregulowania wynika, że zasadniczy wpływ na wysokość składki mają podstawa jej wymiaru oraz jej stawka. Art. 81 u.ś.o.z. stanowi podstawę normatywną ustalenia podstawy wymiaru składki zdrowotnej. Składka ta uzależniona jest od tytułu ubezpieczeniowego istotnego z punktu widzenia objęcia go obowiązkiem ubezpieczenia. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne może stanowić przychód ubezpieczonego. Co istotne, za osobę pozostającą w stosunku pracy, w stosunku służbowym albo odbywającą służbę zastępczą składkę (jako płatnik) oblicza, pobiera z dochodu ubezpieczonego i odprowadza pracodawca. Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest miesięczna i niepodzielna. W literaturze przedmiotu podkreślono, że „miesięczny charakter składki oznacza, że osoby odprowadzające składki (np. osoby ubezpieczające się dobrowolnie), a także podmioty odprowadzające składkę za ubezpieczonych (np. pracodawcy) mają obowiązek, bez uprzedniego wezwania, opłacić składki na ubezpieczenia zdrowotne za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie, na zasadach oraz w terminie przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne albo do 15. dnia następnego miesiąca, jeżeli do tych osób nie stosuje się przepisów o ubezpieczeniu społecznym”<sup>32</sup>. Drugą istotną cechą wpływającą na konstrukcję składki na ubezpieczenie zdrowotne jest jej niepodzielność. W literaturze przedmiotu<sup>33</sup> wskazuje się, że zasada niepodzielności składki nie będzie miała wpływu na sposób ustalania wysokości składki należnej od ubezpieczonego, dla którego wysokość składki uzależniona jest od osiągniętego przychodu czy np. od otrzymanego zasiłku bądź innego świadczenia. Dodatkowo zauważa się, że jeżeli podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne jest przychód osiągany przez ubezpieczonego, uzyskiwany nie przez cały miesiąc, a jedynie przez jego część, to w konsekwencji podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne tej osoby (i w rezultacie również sama składka) będzie niższa niż wówczas, gdyby podstawą wymiaru składki był przychód z całego miesiąca<sup>34</sup>. W analizowanym przypadku zasada niepodzielności będzie zachowana, ale składka będzie niższa z powodu niższego przychodu osoby objętej obowiązkowym ubezpieczeniem. Potwierdzeniem powyższego jest stanowisko wyrażone w doktrynie<sup>35</sup>,

<sup>31</sup> P. Lenio, *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, s. 212.

<sup>32</sup> Idem, *Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 2 oraz art. 87 ust. 1 u.ś.o.z.

<sup>33</sup> A. Sidorko, *Art. 79*, [w:] A. Pietraszewska-Macheta (red.), *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, 2018, Lex.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> D. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 294–295.

że „w przypadku wynagrodzenia za pracę składka opłacana za pracownika, który nie przepracował pełnego miesiąca, będzie niższa niż w pełni przepracowanych miesiącach, ze względu na niższą podstawę wymiaru składki (wynagrodzenie za pracę będzie niższe ze względu na krótszy czas pracy)”. Niepodzielność składki na ubezpieczenie zdrowotne ma jednak istotne znaczenie dla osób, które zobowiązane są do jej odprowadzenia od kwoty nieodpowiadającej ich rzeczywistym przychodom. Ma to miejsce np. u osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Składkę na ubezpieczenie zdrowotne należy uznać za rodzaj świadczenia publicznego. Art. 84 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, uprawnia uznanie, iż każdy z obywateli jest obowiązany pośrednio lub bezpośrednio do opłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jak już wcześniej podkreślono, jednym z celów opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne jest finansowanie ochrony zdrowia. W literaturze przedmiotu<sup>36</sup> wskazuje się, że składka zdrowotna nie będzie przeznaczana na całość wydatków, które ponosi państwo w omawianym obszarze, ale pomimo tego stanowi ona źródło finansowania jego zadań, tj. zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP). Dlatego kolejną cechą szczególną, istotną z finansowoprawnego punktu widzenia, jest powszechność składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Podstawową kategorią środków publicznych są dochody publiczne, zaś w ramach tych środków – mające zróżnicowany charakter daniny publiczne, inne przymusowe świadczenia ponoszone na rzecz państwa lub j.s.t. Do danin publicznych zalicza się m.in. podatki, opłaty oraz składki, w tym też składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Konsekwencją ww. kwalifikacji tytułowych składek jest ich zaliczenie do danin publicznych, które cechuje: przymusowość, bezzwrotność oraz oparcie obowiązku ich ponoszenia o przepisy ustawowe<sup>37</sup>. Należy dodać, że daniny publiczne są ustanawiane jednostronnie przez właściwe organy państwa wyposażone we władztwo publiczne<sup>38</sup>. Analiza art. 217 i art. 84 Konstytucji RP prowadzi ponadto do uznania, że ustrojodawca tylko raz posługuje się terminem „danina publiczna”<sup>39</sup>. Pojęcia tego nie można utożsamiać z użytym we wspomnianym już art. 84 Konstytucji RP określeniem „ciężary i świadczenia publiczne”, które ma szerszy zakres przedmiotowy i obejmuje również daniny niepieniężne (osobiste oraz rzeczowe)<sup>40</sup>. Za ugruntowany można uznać również pogląd, że daniny publiczne mają przeznaczenie

<sup>36</sup> P. Lenio, *Charakter prawny składki...*, s. 7.

<sup>37</sup> Z. Ofiarski, *Art. 5*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2020, s. 104–105.

<sup>38</sup> C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 42.

<sup>39</sup> Art. 217 Konstytucji RP.

<sup>40</sup> A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 133.



ogólne, tzn. służą finansowaniu całości zadań publicznych państwa lub samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. Odnosząc powyższe do składki jako daniny publicznej, należy jednak mieć na uwadze, że jest to celowa danina publiczna, która służy finansowaniu jednego rodzajowego zadania publicznego, a nie ogółu zadań publicznych<sup>42</sup>. Są to np. składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne<sup>43</sup>.

### **Znamię przedmiotowe naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p.**

Jak wcześniej wskazano, zgodnie z art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. nieopłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne. Oznacza to, że podmiot obciążony ustawowym obowiązkiem nie wywiązał się z niego, tj. nie opłacił składki w ogóle albo uczynił to po terminie właściwym. Uzupełniając do art. 14 u.o.n.d.f.p. ustawodawstwa dodał, że n.d.f.p. jest również opłacenie składki zdrowotnej w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zatem dla spełnienia ustawowo określonych przesłanek n.d.f.p. z art. 14 pkt 2 wystarczające jest opłacenie składki w kwocie niższej niż wymagana.

Analiza ww. przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca przyznaje terminowości i adekwatności opłacanej składki zdrowotnej szczególne znaczenie<sup>44</sup>. W znaczeniu słownikowym „opłacić” oznacza „zapłacić za coś”, „uiścić należność”, a także „wynagrodzić za usługi”. Zatem opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne oznacza uiszczenie należności, realizację zobowiązania, za którego wykonanie odpowiadają określone podmioty. Natomiast „nieopłacenie” będzie uchybieniem polegającym na niedokonaniu zapłaty za coś. Podkreślenia wymaga fakt, że wyrażenie „nieopłacenie”, a także „opłacenie w...” nie zostało w żaden sposób zdefiniowane przez ustawodawcę, co powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne. Brak uporządkowanej w zakresie finansowoprawnym legislacji analizowanego obszaru potęguje poczucie braku stabilności polskiego systemu opieki zdrowotnej, co doprowadzić może do pogłębienia dostrzeganego powszechnie braku zaufania obywateli do stanowionego prawa.

Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do dochowania należytej staranności i skrupulatności w związku z opłacaniem składek i wpłat,

<sup>41</sup> Z. Ofiarski, *Art. 5*, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., s. 104–106.

<sup>42</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009, s. 117–118.

<sup>43</sup> B. Draniewicz, *Indywidualne interpretacje w zakresie prawa daninowego po nowelizacji*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 3, s. 31.

<sup>44</sup> K.M. Szmaj, *Art. 14*, [w:] A. Kościńska-Paszkowska (red.), op. cit.

o których stanowi art. 14 u.o.n.d.f.p. Należy to uznać za zasadne bowiem prawidłowość opłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, bezpośrednio wiąże się z możliwością wykonania konstytucyjnie określonych obowiązków, w tym stanowi wyraz recypowania na grunt ustawowego porządku prawnego wyrażonych w ustawie zasadniczej wartości, takich jak ochrona życia i zdrowia obywateli. Ustawodawca piętnuje czyny bezprawne, które mogą przyjąć formę zarówno zaniechania (nieopłacenie składki zdrowotnej), jak i działania (opłaceniem tej składki w kwocie niższej niż jest to wymagane). O istocie omawianych zagadnień świadczyć może w pewnym zakresie liczba postępowań prowadzących przez komisje orzekające w pierwszej instancji oraz Główną Komisję Orzekającą<sup>45</sup> w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Badany obszar jest więc nie tylko aktualny, ale stanowi także pole doktrynalnej i jurydycznej dyskusji. Nie wszystkie bowiem zagadnienia związane ze składkami zdrowotnymi są interpretowane jednolicie.

Interesujące z punktu widzenia badanego problemu jest m.in. orzeczenie GKO z 5 marca 2009 r.<sup>46</sup> W ocenie składu orzekającego w tej sprawie „nieopłacanie składek zdrowotnych lub opłacanie ich z opóźnieniem powoduje przyczynianie się do ograniczania funduszy na ochronę zdrowia, a to w konsekwencji niewątpliwie prowadzi do zaniżania poziomu zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych obywateli, chociażby środki te przeznaczane były na zakup sprzętu i produktów o charakterze medycznym”. Nawet jeśli uznać, że działania takie służyłyby dobru ogólnemu, to jednak destabilizowałyby to ład finansów publicznych. Wobec powyższego ustawodawca powinien piętnować wszelkie zachowania, które wypełniają znamiona n.d.f.p., zwłaszcza wtedy, kiedy środki ze składki na ubezpieczenie zdrowotne powinny być przeznaczone na ochronę zdrowia lub inne wartości chronione przez Konstytucję RP<sup>47</sup>. W przeciwnym bowiem razie może powstać niebezpieczeństwo braku możliwości realnego wypełniania obowiązków konstytucyjnie określonych przez organy administracji publicznej, ze względu na zdestabilizowanie podstaw finansowych funkcjonowania j.s.f.p. związanych z systemem opieki zdrowotnej<sup>48</sup>. O znaczeniu omawianych zagadnień świadczy również jednoznaczne stanowisko wyrażone w orzeczeniu GKO z 30 września 2010 r.<sup>49</sup>, zgodnie z którym „świadoma rezygnacja z terminowej zapłaty składek – i to w sytuacji posiadania na rachunku bankowym środków w wysokości umożliwiającej realizację określo-

<sup>45</sup> Dalej jako GKO.

<sup>46</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 5 marca 2009 r., BDF1/4900/3/3/09/75, Legalis nr 268086.

<sup>47</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 22 kwietnia 2013 r., BDF1/4900/14/18/RN-7/13/RWPD-1393, [https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7509637d-9eac-495b-8845-279235958bd2&groupId=764034](https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=7509637d-9eac-495b-8845-279235958bd2&groupId=764034).

<sup>48</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 20 grudnia 2018 r., BDF1/4800/91/2018.

<sup>49</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 30 września 2010 r., BDF1/4900/53/60/10/1428, Lex nr 794543.

go obowiązku – nie może być traktowana inaczej, jak n.d.f.p., wypełniające znamiona określone w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p.”

Konkludując, pozytywnie należy ocenić troskę ustawodawcy o zachowanie elementarnych podstaw stabilności finansowej j.s.f.p. związanych z systemem opieki zdrowotnej. Należy jednak poczynić uwagę, że n.d.f.p. będą tylko te zachowania, które mieszczą się w katalogu naruszeń z art. 5–18c u.n.d.f.p. i nie ma możliwości dokonywania interpretacji rozszerzającej tych przepisów. Oznacza to, że wszelkie czyny, które nie mieszczą się w ww. katalogu, nie będą mogły być uznane za n.d.f.p. Trzeba jednak dodać, że u.o.n.d.f.p. ma przede wszystkim wymiar finansowy. U podstaw jej uchwalenia leży troska o bezpieczeństwo i ład w finansach publicznych, co nie przesądza o neutralności ustawodawcy w przypadku innych rodzajów naruszeń prawa, występujących „obok” systemu odpowiedzialności za n.d.f.p. Również w innych gałęziach prawa ustawodawca wprowadza uregulowania piętnujące zachowania zagrażające sprawnemu funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej. Będą to uregulowania m.in. Kodeksu karnego<sup>50</sup>, jak i Kodeksu wykroczeń<sup>51</sup>.

### **Znamie podmiotowe naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p.**

Kluczowe z punktu widzenia n.d.f.p. jest określenie sprawcy czynu wskazanego w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p., tj. skonkretyzowanie, jaki podmiot dopuścił się naruszenia, a następnie pociągnięcie go do odpowiedzialności zgodnie z uregulowaniami ustawowymi. Zauważa się, że przypisanie odpowiedzialności za n.d.f.p. wymaga w pierwszej kolejności szczegółowego określenia, czy dany czyn w ogóle stanowił naruszenie w rozumieniu u.o.n.d.f.p. Dopiero w następstwie tych ustaleń należy przeanalizować, czy czynu dopuścił się podmiot wskazany w przepisach art. 4 u.n.d.f.p. Zdolność do poniesienia odpowiedzialności za n.d.f.p. należy oceniać na dzień, w którym miało miejsce naruszenie<sup>52</sup>. W literaturze wskazuje się, że nie jest wystarczające poprzestanie tylko na ustaleniu określonego w przepisach zakresu obowiązków danej osoby<sup>53</sup>, a wymagane jest zbadanie, czy dana osoba wchodzi w krąg podmiotów, które – zgodnie z ww. artykułem – można pociągnąć do odpowiedzialności za określony czyn.

Odpowiedzialność za n.d.f.p. ma charakter indywidualny, co oznacza, że tylko osoby fizyczne mogą popełnić czyn z art. 5–18c u.o.n.d.f.p. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za n.d.f.p. określono *in genere* w art. 4 ust. 1 pkt 1–4 oraz art. 4a u.o.n.d.f.p. Przy czym odpowiedzialności za n.d.f.p.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm.).

<sup>52</sup> A. Kościńska-Paszowska, *Art. 4 i art. 4(a)*, [w:] A. Kościńska-Paszowska (red.), op. cit.

<sup>53</sup> W. Miemieć, *Prawo finansów publicznym z pytaniami i kazusami*, Warszawa 2020, s. 370.

z art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p. podlegają nie wszystkie z ujętych w tych jednostkach redakcyjnych podmioty. Będą to m.in.: kierownicy j.s.f.p., pracownicy j.s.f.p. lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej j.s.f.p., których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn n.d.f.p. Powyższe uregulowania wskazują na fakt, że odpowiedzialność za n.d.f.p. określone w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p. może ponieść przede wszystkim kierownik określonej j.s.f.p. Rozwiązanie to koreluje z ogólną zasadą pełnej odpowiedzialności kierownika j.s.f.p. za całość gospodarki finansowej jednostki, którą zarządza (art. 53 ust. 1 u.f.p.). Słusznie jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności na gruncie u.o.n.d.f.p. również pracownika danej j.s.f.p., jeśli zgodnie z odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono temu pracownikowi wykonywanie określonych obowiązków<sup>54</sup>. Potrzeba ścisłej wykładni przepisów u.o.n.d.f.p. prowadzi do wniosku, że gdy określone zachowanie, wypełniające przesłanki omawianego naruszenia pod względem przedmiotowym, dotyczyć będzie pracownika nieupoważnionego do podejmowania zadań określonego rodzaju, nie będzie możliwe skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za n.d.f.p. od takiej osoby.

Co istotne, krąg osób, które mogą ponosić odpowiedzialność z tytułu czynu zabronionego uregulowanego w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p., obejmuje wyłącznie osoby ze struktur j.s.f.p.<sup>55</sup> Świadczy o tym użyte w tym artykule organicznie do zakresu „jednostek sektora finansów publicznych”. Można rozważać, dlaczego ustawodawca objął odpowiedzialnością za n.d.f.p. jedynie podmioty, które są bezpośrednio związane z j.s.f.p. z art. 9 u.f.p. Można wskazać m.in. na to, że określony w u.o.n.d.f.p. krąg podmiotów ponosi odpowiedzialność w niej uregulowaną, ze względu na dysponowanie środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu państwa albo budżetu j.s.t. Przez osoby dysponujące środkami publicznymi należy rozumieć tylko te osoby, które na podstawie złożonych oświadczeń mogą skutecznie zaciągać zobowiązania<sup>56</sup>. Podmioty te otrzymują środki finansowe od państwa i obowiązane są do ich rozdysponowywania zgodnie z przeznaczeniem, mając na celu rozwój i utrzymanie danej j.s.f.p. Jeżeli wskazane osoby, którym została powierzona piecza nad określoną j.s.f.p., nie wywiązują się z powierzonych zadań, ma miejsce naruszenie postanowień u.f.p. lub ustawy odrębnej, co z kolei może łączyć się z odpowiedzialnością za n.d.f.p. Środki publiczne nie tracą swojego charakteru mimo ich obiegu w systemie finansów publicznych.

<sup>54</sup> A. Kościńska-Paszkowska, *Art. 4 i art. 4(a)*, [w:] A. Kościńska-Paszkowska (red.), op. cit.

<sup>55</sup> A. Sekuła, R. Fandrejewski, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystywania subwencji ogólnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 451, s. 388.

<sup>56</sup> E. Chojna-Duch, *Naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] eadem, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 666–670.

## Podsumowanie

Konkludując, zagadnienia związane z n.d.f.p. są obszerne i stanowią pole toczących się dyskusji i interpretacji. Niezależnie od rangi popełnionego czynu bezprawnego, ukaranie sprawcy za n.d.f.p. w kontekście nieopłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne jest ważne z perspektywy tak finansów publicznych, jak i obywatela, bowiem składka na ubezpieczenie zdrowotne jako danina publiczna stanowi istotną część środków publicznych, służących pokrywaniu wydatków publicznych. Jest to przy tym należność publicznoprawna o charakterze celowym, skonkretyzowanym w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej. Brak wpływów z tego tytułu powoduje uszczuplenie dochodów budżetowych, przez co zakłócone może być sprawne realizowanie zadań publicznych, w tym powiązanych z ochroną życia i zdrowia. Trzeba podkreślić, że „system ochrony zdrowia jako całość musi gwarantować realizację prawa do ochrony zdrowia poszczególnych jednostek, zaś stanowiące jego komponent świadczenia finansowane ze środków publicznych muszą być dostępne dla wszystkich obywateli na zasadzie równości”<sup>57</sup>.

Prawidłowe (tj. terminowe, w należytej wysokości) ustalenie składki na ubezpieczenie zdrowotne jest ważne w ocenie ustawodawcy, gdyż służy to ochronie wartości, które leżą u podstaw uregulowań prawnych ujętych w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p., jak i innych ustaw będących przedmiotem analizy w niniejszym artykule. Ze względu na represyjny charakter uregulowań u.o.n.d.f.p. trzeba zwrócić szczególną uwagę na prawidłowość działań podejmowanych w omawianym zakresie, w tym również tych, które mają *stricte* matematyczny charakter i sprowadzają się do ustalenia składki w należytej wysokości i jej poboru zgodnie z postanowieniami ustawowymi. Słusznie zatem ustawodawca w zakresie podmiotowym uznał, że odpowiedzialność za n.d.f.p. ponieść może nie tylko kierownik danej jednostki, ale także jej pracownicy w warunkach określonych w art. 53 ust. 2 u.f.p. W praktyce działania czysto administracyjne (techniczne, rachunkowe), stanowią zadania, którymi powinien zajmować się pracownik jednostki, nie zaś stojący na jej czele kierownik. Ustawodawca daje zatem w tym przypadku wyraz świadomości tego, jak w praktyce funkcjonują j.s.f.p. Odpowiedzialność kierownika tej jednostki, choć całościowa (w ujęciu art. 53 ust. 1 u.f.p.), powinna opierać się na sprawnym nadzorowaniu działań podejmowanych przez pracowników danej jednostki. Co istotne, ustawodawca piętnuje w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p. jedynie zachowania dotyczące j.s.f.p. Podmioty prawa prywatnego, jak i inne aniżeli wskazane w art. 9 u.f.p. podmioty prawa publicznego nie są objęte analizowaną regulacją.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że ustawodawca przyjmuje pewne racjonalnie uzasadnione ramy odpowiedzialności za n.d.f.p., oparte na kryterium

<sup>57</sup> Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 1.

kwotowym. Nie stanowi bowiem tego naruszenia działanie lub zaniechanie, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Również w tym zakresie należy uznać, że jest to słuszne rozwiązanie, podyktowane wysokością szkody dla finansów publicznych. Przekroczenie kwoty minimalnej oznacza, że powinny być uruchomione instrumenty prawne, związanych z wszczęciem postępowania w sprawie o n.d.f.p. W praktyce wiąże się to z potrzebą skrupulatnego obliczania tych kwot i monitorowania kwoty minimalnej.

Analiza obowiązującego porządku prawnego wskazuje na istotne rozproszenie regulacji dotyczących omawianej problematyki, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia praktyki stosowania prawa. Nie można bowiem zapominać, że każdorazowa zamiana regulacji prawnej wiązać się może z potrzebą rozważenia reguły intertemporalnej, zgodnie z którą jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Problemy, o których mowa łączyć należy z tzw. zjawiskiem inflacji prawa.

Nie można przy tym pominąć faktu, że ustawodawca nie wszystkie dani publiczne obejmuje ochroną uregulowaną w u.o.n.d.f.p. O ile bowiem składka zdrowotna jest przedmiotem ochrony w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p., o tyle – zgodnie z art. 3 u.o.n.d.f.p. – przepisów tej ustawy nie stosuje się do określenia ustalenia, poboru lub wpłaty należności celnych i należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody budżetu państwa lub j.s.t.

Analiza orzecznictwa GKO oraz komisji orzekających pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności za n.d.f.p. w okolicznościach konkretnego przypadku może powodować problemy<sup>58</sup>. Dlatego tak ważne z perspektywy ochrony finansów publicznych, których uregulowania powinny być wewnętrznie spójne, jest odpowiednia weryfikacja wszystkich znamion naruszenia uregulowanego w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p.<sup>59</sup>, konsekwencja rozwiązań prawnych i ich spójność systemowa, jak i aksjologiczna.

Analizując skutki czynu określonego w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p., należy wskazać, że w ramach systemu odpowiedzialności za n.d.f.p. ustawodawca może wymierzyć ukaranemu karę upomnienia, nagany, karę pieniężną albo karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Jednakże poza tym, zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń spo-

<sup>58</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 30 września 2010 r., BDF1/4900/53/60/10/1428, Lex nr 794543.

<sup>59</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 17 maja 2007 r., DF/GKO-4900-8/8/07/483, Biul. NDFP 2007, Nr 3, poz. 13.

lecznych<sup>60</sup>, nieregulowanie w terminie należności do ZUS powodują konieczność zapłaty odsetek za zwłokę<sup>61</sup> albo ZUS może nałożyć dodatkową opłatę<sup>62</sup>, czyli naliczyć odpowiednią karę w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany zwleka z zapłatą zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne. ZUS może ponadto skierować sprawę do sądu w celu dochodzenia uprawnionych należności, co ważne, uznawanych za podstawowe (priorytetowe) w katalogu zobowiązań jednostki.

Wskazując na praktyczny wymiar analizowanych zagadnień, należy podkreślić, że ze sprawozdania z działalności GKO oraz komisji pierwszej instancji za 2021 r.<sup>63</sup> wynika, iż z tytułu art. 14 u.o.n.d.f.p. regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (zbiorczo z 16 województw) rozpoznały łącznie 58 wniosków o ukaranie za to naruszenie, z czego 28 wniosków było przedmiotem analizy tylko w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie. Autorka zauważa przy tym, że w trakcie prowadzonych badań istniał problem z pozyskaniem szczegółowych danych dotyczących *stricte* naruszeń z pkt 2 analizowanego artykułu, bowiem naruszenia art. 14 ww. ustawy są ujmowane łącznie. Z punktu widzenia transparentności należy opowiedzieć się za potrzebą bardziej szczegółowego ujmowania tych danych. Z pewnością przyczyniłoby się to do większej klarowności i możliwości określenia zakresu problemu, jak i jego analizy. Aktualnie<sup>64</sup> nie można ustalić konkretnych danych w tym zakresie. W sprawozdaniu o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w latach 2018, 2019 i 2020 w ujęciu zbiorczym<sup>65</sup> wskazano, że na podstawie art. 14 u.o.n.d.f.p. rozpoznało w 2018 r. 36 wniosków, w 2019 r. – 92, natomiast w 2020 r. – 19.

W konstatacjach należy odnieść się również do konkluzji GKO o istotnym znaczeniu praktycznym. W swoich rozstrzygnięciach GKO eksponuje stanowisko, że zaniechanie obowiązku opłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, chociaż byłoby związane z próbą polepszenia sytuacji finansowej danej j.s.f.p., dalej stanowi czyn piętnowany w u.o.n.d.f.p.<sup>66</sup> Dlatego też odpowiednie zbadanie całokształtu okoliczności sprawy wpływa na rozstrzygnięcia końco-

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.).

<sup>61</sup> Według art. 23 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.) z wyłączeniem art. 56a.

<sup>62</sup> Art. 24 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

<sup>63</sup> Sprawozdanie Głównej Komisji Orzekającej z 2021 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko> (data dostępu: 8.02.2023).

<sup>64</sup> Stan na dzień 8 lutego 2023 r.

<sup>65</sup> Sprawozdanie Głównej Komisji Orzekającej...

<sup>66</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 7 listopada 2016 r., BDF1/4800/56/2016, [https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0cd3b4f5-e758-4254-9106-0a9e7f0a6de8&groupId=764034](https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=0cd3b4f5-e758-4254-9106-0a9e7f0a6de8&groupId=764034).

we rzutujące na sferę praw ukaranego<sup>67</sup>. W ujęciu celowościowym ważne dla ochrony finansów publicznych jest pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które poprzez swoje działanie albo zaniechanie nie realizują obowiązku terminowego uiszczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne<sup>68</sup>. Zauważyć należy, że n.d.f.p. uregulowane w art. 14 pkt 2 u.o.n.d.f.p. powodują uszczuplenie dochodów budżetu państwa, a tym samym stanowiąc realne zagrożenie dla realizacji zadań publicznych o celowym źródle pokrycia. Nawet jeżeli są to niewielkie kwoty, to permanentne uchybienia w ustawowych obowiązkach mogą zagrozić bezpieczeństwu finansowemu w obszarze ochrony zdrowia.

## Wykaz literatury

- Bartkowiak W., *Dyscyplina finansów publicznych oraz jej naruszenia w świetle działalności Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 3(3).
- Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, TNOiK, Toruń 2005.
- Bojkowski T., *Zaniechanie w dyscyplinie finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 48.
- Bożek W., *Okoliczności ekskulpujące odpowiedzialność za nieterminową lub w kwocie niższej od wymaganej zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 2(2).
- Bożek W., Zdyb P., *Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2(1).
- Chojna-Duch E., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] eadem, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*. LexisNexis, Warszawa 2010.
- Czaja-Hliniak I., *Odpowiedzialność prawnofinansowa na przykładzie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2009, nr 1.
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2009.
- Dolnicki B., *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, WPAiE UW, Wrocław 2016.
- Draniewicz B., *Indywidualne interpretacje w zakresie prawa daninowego po nowelizacji*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 3.
- Jóźwiak M., Kopczyńska L., *Dyscyplina finansów publicznych w świetle obowiązujących przepisów – pojęcia i zasady ogólne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1.

<sup>67</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 12 lutego 2015 r., BDF1/4900/104/107/RN-28/14, Lex nr 1817709.

<sup>68</sup> Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 8 maja 2012 r., DB-0965/14/44/12.



- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Kościńska-Paszowska A., *Art. 4 i art. 4(a)*, [w:] A. Kościńska-Paszowska (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Lach D., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lenio P., *Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97.
- Lenio P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Lipiec-Warzecha L., *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9.
- Miemiec W., *Prawo finansów publicznym z pytaniami i kasami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Misiąg W., *Art. 5. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2019, Lex.
- Ofiarski Z., *Art. 5*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. drugie, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Sekuła A., Fandrejewski R., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystywania subwencji ogólnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 451.
- Sidorko A., *Art. 79*, [w:] A. Pietraszewska-Macheta (red.), *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, 2018, Lex.
- Sołtyk P., *Znaczenie regionalnych komisji orzekających w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2018, nr 1(973).
- Szmaj K.M., *Art. 14*, [w:] A. Kościńska-Paszowska (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.

## Summary

### Violation of public finance discipline and failure to pay health insurance premiums

**Keywords:** financial law, violation of public finance discipline, health insurance premium, order in public finances, public revenues.

The subject of the research and analysis is the violation of public finance discipline, as provided for in Article 14 (2) of the Act of 17 December 2004 on liability for violation of public finance discipline, which consists of failure to pay health insurance contributions. The paper begins by presenting various interpretations of the concepts of “public finance discipline” and “violation of public finance discipline, which can be a source of multi-threaded considerations due to interpretative differences. The following chapters focus on the legal

nature of health insurance contributions, which was important for assessing the features included in the above-mentioned provision. The scope of liability for the discussed violation of public finance discipline was also examined, with particular attention paid to practical issues related to enforcing liability for violation of public finance discipline. The aim of the paper is to evaluate the legal solutions applicable in the subject area and to highlight any areas that raise interpretative doubts. The main research methods used for the study were the doctrinal-legal and analytical research methods. Legal acts and case law were analyzed, and the views of the subject literature were evaluated, with particular emphasis on the achievements of Polish financial law doctrine.

The results of the research make it possible to answer questions such as whether the scope of subject and object liability for violation of public finance discipline is systemically consistent with the solutions provided for in other laws, and whether the introduced financial and legal mechanisms are sufficient to minimize the risk to public finance security in the area of health care. It was deemed important to establish how the timely and proper payment of health insurance contributions by obligated entities affects the state of public finances. In financial law doctrine and literature, there is a lack of in-depth research on financial-legal issues related to violation of public finance discipline in the context of non-payment (omission) or payment of an amount lower than that calculated for health insurance contributions. Therefore, research on the aforementioned violation and its relationship to the healthcare system in Poland is considered significant and constitutes a contribution to the development of science.