

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.01.01>

prof. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC

<https://www.orcid.org/0000-0002-2256-4558>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: jadwiga.gluminska-pawlic@us.edu.pl

dr Ewelina ŻELASKO-MAKOWSKA, prof. UJD

<https://www.orcid.org/0000-0001-9350-1733>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: e.zelasko-makowska@ujd.edu.pl

Odpowiedzialność publicznoprawna osób zarządzających podmiotami leczniczymi – wybrane problemy

Streszczenie

Podmiotami leczniczymi są m.in. przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą we wszelkich formach przewidzianych dla jej wykonywania. Osobą uprawnioną do zarządzania takim podmiotem i reprezentowania go na zewnątrz jest jego kierownik, którym może być osoba fizyczna, a także zarząd spółki kapitałowej. Podmiot uprawniony do kierowania podmiotem leczniczym ponosi odpowiedzialność na gruncie przepisów prawa publicznego. Ponoszenie odpowiedzialności oznacza powstanie niekorzystnego skutku dla podmiotu, który swoim działaniem, zaniedbaniem obowiązków, niedopatrzaniem czy lekkomyślnością naruszył określone normy prawne. W takim przypadku chodzi o wskazanie osoby winnej, by pociągnąć ją do odpowiedzialności, nałożyć sankcje i zażądać zadośćuczynienia powstałej szkody. Na gruncie prawa publicznego można wyróżnić odpowiedzialność karną, karnoskarbową, podatkową, finansową, służbową, a także dyscyplinarną i porządkową. Najważniejszym jednak wnioskiem dla osób zarządzających podmiotami leczniczymi jest fakt stale rosnącego zakresu odpowiedzialności i zwiększania sankcji finansowych za naruszenie coraz to nowych obowiązków publicznoprawnych.

Słowa kluczowe: podmiot leczniczy, odpowiedzialność publicznoprawna, kierownik.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹ podmiotami leczniczymi są m.in. przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców² prowadzący działalność gospodarczą we wszelkich formach przewidzianych dla jej wykonywania, a także instytuty badawcze, fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia, i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, a także jednostki organizacyjne takich stowarzyszeń posiadające osobowość prawną. Osobą uprawnioną do zarządzania podmiotem leczniczym i reprezentowania go na zewnątrz jest jego kierownik, którym może być osoba fizyczna, a także zarząd spółki kapitałowej. Podmiot uprawniony do kierowania podmiotem leczniczym ponosi odpowiedzialność na gruncie przepisów prawa publicznego.

Zarządzanie podmiotem leczniczym wiąże się nie tylko z ryzykiem, ale i z odpowiedzialnością związaną z ujemnymi konsekwencjami, jakie może ponosić jego kierownik za swoje zachowanie lub jego brak. Stąd też istotne jest wskazanie w przepisach prawa podmiotu odpowiedzialnego treści przypisywanej mu odpowiedzialności i zasad na jakich ponosi tę odpowiedzialność. Ponoszenie odpowiedzialności oznacza więc powstanie niekorzystnego skutku dla podmiotu, który swoim działaniem, zaniedbaniem obowiązków, niedopatrzaniem czy lekomyślnością naruszył określone normy prawne. W takim przypadku chodzi o wskazanie osoby winnej, by pociągnąć ją do odpowiedzialności, nałożyć sankcje i zażądać zadośćuczynienia powstałej szkody.

Celem artykułu jest wskazanie rodzajów odpowiedzialności, jakim może podlegać osoba zarządzająca podmiotami leczniczymi, a także źródeł, z jakich ta odpowiedzialność wynika. To pozwoli określić, jak wielopłaszczyznowy jest zakres tej odpowiedzialności, a co za tym idzie, z jakimi problemami mogą borykać się osoby sprawujące funkcje kierowników w takich podmiotach.

1. Pojęcie odpowiedzialności publicznoprawnej

Pojęcie odpowiedzialności wywołuje wiele sporów teoretyczno-prawnych i najczęściej rozpatrywane jest na gruncie różnych gałęzi prawa (odpowiedzialność cywilnoprawna, karna, konstytucyjna). Odpowiedzialności najczęściej towarzyszy cel zrekompensowania szkody (nie tylko materialnej), która powstała w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia lub jego brakiem. Odpowiedzialność może wiązać się zarówno z działaniami legalnymi, jak i nielegalnymi. Pierwszy rodzaj odpowiedzialności obejmuje przede wszystkim odpowiedzial-

¹ T.j. Dz. U. 2022 poz. 633 ze zm.

² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

ność majątkową, a działania doprowadzające do straty mają specjalną postać prawną ocenianą zgodnie z normami prawa publicznego³. Natomiast kategoria odpowiedzialności za działania nielegalne jest wewnętrznie zróżnicowana i najczęściej wyróżnia się następujące jej rodzaje:

- 1) odpowiedzialność karna;
- 2) odpowiedzialność karnoskarbowa;
- 3) odpowiedzialność podatkowa
- 4) odpowiedzialność finansowa;
- 5) odpowiedzialność służbowa;
- 6) odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa (jako szczególny rodzaj odpowiedzialności pracowniczej);
- 7) odpowiedzialność majątkowa przewidziana w prawie cywilnym⁴.

Odpowiedzialność na gruncie prawa publicznego jest traktowana jako przewidziana prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej sankcji wobec konkretnego podmiotu, którego działanie lub zaniechanie jest negatywnie oceniane na gruncie obowiązujących przepisów. Przewidziane prawem środki o charakterze sankcyjnym realizowane są w formach swoistych dla administracji i według stosownej procedury, przybierając najczęściej postać kar pieniężnych, których celem jest przede wszystkim wyrządzenie dolegliwości i napiętnowanie zachowania (działania lub zaniechania) tego podmiotu⁵. Odpowiedzialność organów zarządzających podmiotami leczniczymi musi być rozpatrywana w powiązaniu z odpowiedzialnością poszczególnych osób działających jako organ lub w jego imieniu, ponieważ to człowiek jako trzon organizacji jest odpowiedzialny za jej działania lub zaniechania. Istotną przesłanką uruchomienia procedury, której celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności, jest działanie lub zaniechanie, a zatem wszelkie formy aktywności prowadzące do naruszenia prawa lub sytuacji, w których należało działać, ale podmiot zachował się biernie.

Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi – a do takiej kategorii zostały zaliczone w polskim systemie prawnym także podmioty lecznicze – zdaje się być instytucją, która historycznie nabrała znaczenia dopiero w momencie rozwoju obrotu gospodarczego i pojawienia się nowych form aktywności gospodarczej w Polsce. Prawidłowe funkcjonowanie podmiotów gospodarczych uzależnione jest zarówno od odpowiedniego zarządzania, jak i przestrzegania norm prawnych o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Nieodłącznym elementem obrotu gospodarczego są relacje o charakterze publiczno-

³ Szerzej J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 346.

⁴ Szerzej zob. J. Glumińska-Pawlic (red.), M. Mikuła, A. Oleś, *Prawne aspekty odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi – ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022.

⁵ Zob. A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 650.

prawnym, gdzie z jednej strony występuje podmiot gospodarczy, zaś z drugiej strony podmioty publiczne. Cechą charakterystyczną relacji publicznoprawnych jest brak równości podmiotów i konieczność władczego podporządkowania się podmiotów prywatnych względem podmiotów publicznych, które są powołane do egzekwowania odpowiedzialności publicznoprawnej uczestników obrotu gospodarczego. Takie ukształtowanie stosunku publicznoprawnego wynika z jednostronnej decyzji organu władzy publicznej lub z mocy samego prawa. Wskazać należy, że uprawnienia i obowiązki podmiotów gospodarczych nie są dobrowolnie ustalane, lecz definiowane przez normy bezwzględnie obowiązujące. Istotną implikacją niewykonania obowiązków publicznoprawnych jest możliwość poniesienia odpowiedzialności finansowej, administracyjnej czy też karnej.

Obrót gospodarczy ulega stałemu rozwojowi i osoby zarządzające podmiotami leczniczymi (menadżerowie, członkowie zarządów, kierownicy) są zobowiązani sprostać coraz większej liczbie obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Współczesny menadżer musi niejednokrotnie korzystać z wieloaspektowej pomocy zewnętrznych podmiotów (takich jak kancelarie prawne czy podatkowe), aby minimalizować ryzyko wystąpienia odpowiedzialności na różnych płaszczyznach. Zmieniające się realia gospodarcze i coraz wyższe wymagania profesjonalnego obrotu gospodarczego wymagają od osób zarządzających, także podmiotami leczniczymi, znajomości szeregu regulacji prawnych z obszaru różnych gałęzi prawa, wynikających z wielu ustaw, które różnicują odpowiedzialność w zależności od reżimu odpowiedzialności prawnej. Dla menadżerów nie istnieje w zasadzie możliwość powoływania się na niezajomość przepisów prawa z uwagi na aspekt podwyższonego wzorca staranności, który jest wymagany od osób zajmujących stanowiska kierownicze i zarządcze. Z drugiej zaś strony jest to pewien element zabezpieczający dla podmiotu leczniczego, iż osoby, które nim zarządzają posiadają odpowiednie kompetencje i powinny odznaczać się określoną wiedzą z zakresu prawa, finansów, a także rachunkowości.

Przed osobami zarządzającymi podmiotami leczniczymi stoją również wyzwania związane ze zmieniającym się otoczeniem prawnym, w tym podatkowym, a także zakłóceniami w gospodarce spowodowanymi m.in. pandemią wirusa Sars-Cov-2. Skutki gospodarcze oraz społeczne w perspektywie następnych lat są trudne do przewidzenia, dlatego menadżerowie będą musieli niejednokrotnie podejmować trudne decyzje, które mogą wymagać znacznej odwagi, zaś z drugiej strony wzięcia odpowiedzialności (również prawnej) za dokonane działania bądź zaniechania.

2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności publicznoprawnej

Przepisy prawa formułują różne podstawy odpowiedzialności publicznoprawnej. W przypadku osób zarządzających podmiotami leczniczymi możemy

mieć do czynienia przede wszystkim z odpowiedzialnością karną, karno-skarbową, podatkową, a także administracyjną. Reżimy odpowiedzialności prawnej są od siebie niezależne, albowiem każdy rodzaj odpowiedzialności prawnej spełnia inne funkcje w systemie prawa.

Odpowiedzialność karna zdefiniowana została w art. 1 § 1 Kodeksu karnego⁶ i podlega jej osoba, która popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Natomiast odpowiedzialności karnoskarbowej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i komu można przypisać winę w czasie czynu. Z kolei specyficzne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe determinowane są prawną oraz społeczno-ekonomiczną specyfiką podatków. Wspólną zaś cechą przestępstw i wykroczeń podatkowych jest to, że są one związane w sposób oczywisty z funkcjonowaniem systemu podatkowego i że stosuje się do nich specyficzne regulacje w zakresie zasad odpowiedzialności przewidziane w Kodeksie karnym skarbowym⁷ jako akcie autonomicznym wobec Kodeksu karnego⁸. Jednak najwięcej problemów może nastroić wyodrębnienie odpowiedzialności administracyjnej, jej sfery bowiem przenikają się z odpowiedzialnością karną, szczególnie wobec postępującego procesu rozszerzania odpowiedzialności administracyjno-prawnej i zastępowania nią odpowiedzialności karnej czy też podatkowej. Wskazać należy, iż odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest niezależna zarówno od ustalenia winy objętego nią podmiotu, jak i wykazania spełnienia przez niego określonych przesłanek, składających się na stronę podmiotową czynu, w ujęciu prawnokarnym. Analizując zaś odpowiedzialność karną, elementy te są niezwykle istotne. Jeżeli chodzi o stronę podmiotową czynu zabronionego o charakterze umyślnym, niezbędnym jest wykazanie, iż obwiniony miał świadomość istnienia znamion określonego czynu zabronionego i działał w tym zakresie z zamiarem ich realizacji oraz nie zachodzą inne okoliczności odpowiedzialność tę wyłączające, takie jak działania w warunkach błędu⁹.

Odpowiedzialność administracyjną można określać od strony pozytywnej i negatywnej. Od strony negatywnej odpowiedzialność administracyjna rozumiana jest jako odpowiedzialność prawna niebędąca ani odpowiedzialnością karną, ani odpowiedzialnością cywilną. Od strony pozytywnej odpowiedzialność administracyjną można rozumieć jako uregulowaną prawem możliwość urucho-

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.), dalej jako k.k.

⁷ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 654 ze zm.), dalej jako k.k.s.

⁸ Szerzej L. Wilk, *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Katowice 2006, s. 20–21.

⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.10.2019 r., II SA/Rz 842/19, LEX nr 2740131.

mienia wobec określonego podmiotu – z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego – środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach. Często wskazuje się również, iż odpowiedzialność administracyjna oznacza zasadę ponoszenia przez osoby fizyczne albo jednostki organizacyjne przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, za działania bądź zaniechania stanowiące naruszenia nakazów lub zakazów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub w aktach administracyjnych o charakterze indywidualnym¹⁰. Ponadto, reżim odpowiedzialności administracyjnej określany jest przez Trybunał Konstytucyjny jako odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, która oparta jest na zasadzie winy obiektywnej. Dla przyjęcia tej odpowiedzialności wystarczający jest sam fakt obiektywnego naruszenia obowiązków administracyjno-prawnych, bez względu na przyczynę, która do tego doprowadziła¹¹.

3. Podstawy odpowiedzialności karnej

Problematyka odpowiedzialności karnej osób zarządzających podmiotami leczniczymi wymaga omówienia kwestii dotyczących podmiotu, przedmiotu czynu zabronionego w przypadku przestępstw o charakterze gospodarczym, a także strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstw popełnianych przez osoby zarządzające podmiotami gospodarczymi w ramach własnej działalności gospodarczej, jak i w imieniu i na rzecz podmiotów, których są niejako przedstawicielami i których interesy reprezentują. Podstawą odpowiedzialności karnej jest zachowanie sprawcy odpowiadające znamionom czynu zabronionego. Karalne zachowanie określają znamiona strony przedmiotowej: zachowanie sprawcy (sposób popełnienia czynu), przedmiot czynności sprawczej, skutek i związek przyczynowo-skutkowy. W przypadku przestępstw gospodarczych mamy do czynienia z patologiczną aktywnością człowieka o wymiarze ekonomicznym.

Odnosząc się do ogólnego pojęcia odpowiedzialności karnej w obrocie gospodarczym, wskazać należy, że istota przestępstwa gospodarczego jako karalnego zamachu na reguły obowiązujące w obrocie gospodarczym sprowadza się właśnie do naruszenia tych reguł. Na potrzeby niniejszego opracowania wskazać trzeba, że za przestępstwo gospodarcze należy uznawać za swego rodzaju konflikt gospodarczy, w którym zarówno sprawca czynu, jak i pokrzywdzony są uczestnikami tego obrotu gospodarczego. Co istotne, czynnikiem niewątpliwie wpływającym na ten konflikt jest dążenie podmiotów do osiągnięcia korzyści

¹⁰ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 136.

¹¹ I. Sepioto-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 81–100.

majątkowej. Stąd też mamy do czynienia ze szczególnym sposobem ujęcia represji prawnokarnej, zmierzającym do stosowania środków o charakterze kompensacyjnym zamiast zwykłych środków represji związanych z wymierzaniem dolegliwości w postaci klasycznych kar czy środków karnych, tj. pozbawieniem wolności. Wskazać również należy, że w przypadku przestępstw gospodarczych – jak się wydaje – to pokrzywdzony winien w szerszym zakresie dysponować instrumentami pozwalającymi mu wpływać na reakcje prawnokarne m.in. poprzez wprowadzenie trybu wnioskowego, umożliwiającego złożenie wniosku o naprawienie szkody, co jak dostrzeżono w doktrynie – obecnie nie jest szeroko stosowane¹².

Sprawcą zamachu na dobro prawem chronione może być zatem zarówno osoba fizyczna, jak i jednostka organizacyjna czy też osoba prawna. Odpowiedzialność osób fizycznych może przybrać formę odpowiedzialności osobistej lub zastępczej, przy czym w przypadku tej pierwszej odpowiedzialność można przypisać konkretnej, zindywidualizowanej osobie. Jest to więc odpowiedzialność osoby fizycznej za własne zachowanie. Natomiast w przypadku odpowiedzialności zastępczej osób fizycznych zachowanie sprawcy nie jest uznawane za zachowanie na własny rachunek ani we własnym imieniu i wyklucza możliwość zakwalifikowania takiego zachowania jako współsprawstwo.

W myśl art. 308 k.k. warunkiem odpowiedzialności karnej jest działanie osoby fizycznej w ramach swoich uprawnień i obowiązków wynikających z całości kształtu okoliczności faktycznych. W przypadku ich przekroczenia mamy już do czynienia ze sprawstwem – osoba fizyczna bowiem po przekroczeniu swoich uprawnień nie działa już jako reprezentant. Celem regulacji jest rozszerzenie zakresu kryminalizacji za przestępstwa indywidualne dłużników i wierzycieli, a jej doniosłość ujawnia się w przypadkach, w których dłużnicy albo wierzyciele nie są osobami fizycznymi, ale jednostkami organizacyjnymi, co jest sytuacją najczęściej spotykaną w obrocie gospodarczym.

Strona podmiotowa czynu zabronionego obejmuje stosunek sprawcy do czynu. W przypadku przestępstw gospodarczych, w tym popełnianych przez osoby zarządzające podmiotami gospodarczymi, zdecydowaną większość stanowią czyny, które mogą być popełniane jedynie umyślnie. Umyślność może charakteryzować zamiar bezpośredni lub ewentualny, przy czym na zamiar składają się świadomość i wola sprawcy. W przypadku przestępstw gospodarczych świadomość sprawcy obejmuje wiedzę o istnieniu uprawnień i obowiązków oraz ich naruszeniu, czyli świadomość bezprawności działania, przy czym sama świadomość bezprawności działania nie jest tożsama z wolą naruszenia uprawnienia lub obowiązku. Sprawca może chcieć popełnić czyn zabroniony (zamiar bezpośredni) lub, przewidując taką możliwość, na to się godzić (zamiar ewentualny). Uchwycenie tej różnicy jest niezwykle trudne w przypadku przestępstw gospo-

¹² R. Zawłocki, [w:] R. Zawłocki (red.), *System prawa karnego, Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze*, Warszawa 2015, art. 408–410.

darczyh¹³. Popełnienie przestępstwa gospodarczego często związane jest z niedopełnieniem obowiązków, w przypadku nieumyślności sprawca nie dochowuje swojej powinności z uwagi na niedochowanie wymaganej ostrożności, przy czym zachowanie nieostrożne należy oceniać również z punktu widzenia ryzyka gospodarczego¹⁴.

4. Podstawy odpowiedzialności karno-skarbowej

W związku z postępującą fiskalizacją obrotu gospodarczego i pojawianiem się nowych podatków odpowiedzialność karno-skarbowa nabiera coraz większego znaczenia w kontekście odpowiedzialności prawnej osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Reżim odpowiedzialności karno-skarbowej został wyodrębniony ze względu na szczególny obowiązek wyekspozowania na poziomie ustawy zasad odpowiedzialności za przestępstwa bądź wykroczenia skarbowe. Wobec tego jedynym aktem prawnym, w którym mogą być określone przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, jest ustawa. Reżim ten nie dotyczy wyłącznie przestępstw podatkowych, ale także przestępstw związanych z naruszeniem obowiązków celnych, dewizowych czy też hazardowych. Zwiększenie obowiązków podatkowych, a także innych obowiązków związanych z opłacaniem danin publicznych, nakłada na osoby zarządzające podmiotami gospodarczymi wiele nowych powinności. Odpowiedzialność karnoskarbowa jest odpowiedzialnością karną niezależną od odpowiedzialności podatkowej, w szczególności za zaległości podatkowe, przewidzianej w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa¹⁵.

W przepisach dotyczących odpowiedzialności karnoskarbowej można wskazać na istnienie priorytetu egzekucji przed represją, czego wyrazem jest cały szereg instytucji tzw. „degresji karania”, zawierających warunek uiszczenia wymagalnej należności publicznoprawnej uszczuplonej czynem zabronionym, od czego uzależniona jest redukcja odpowiedzialności karnoskarbowej. Zatem im wcześniej zostanie uiszczona wymagalna należność publicznoprawna uszczuplona czynem zabronionym, na tym większą redukcję odpowiedzialności karnej skarbowej sprawca może liczyć, przy czym warunek wyrównania uszczerbku finansowego wierzyciela daninowego może być spełniony nie tylko przez sprawcę (osobę fizyczną), ale także przez reprezentowany przez sprawcę podmiot. Można więc przyjąć, iż co do zasady odpowiedzialność karno-skarbowa wynika z odpowiedzialności podatkowej, jednakże nie w każdej sytuacji odpowiedzialność podatkowa będzie rodzić konsekwencje na gruncie odpowiedzialności

¹³ Ibidem.

¹⁴ R. Zawłocki, *Prawo karne gospodarcze. Zarys prawa*, Warszawa 2007, s. 251–252.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), dalej jako: o.p.

karno-skarbowej. Jest to istotne dla osób zarządzających podmiotami gospodarczymi, albowiem odpowiedzialność karno-skarbowa dotyczy wyłącznie osób fizycznych i w tym kontekście osób zarządzających podmiotami leczniczymi. Zgodnie z art. 1 § 1. k.k.s. odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Mając to na względzie i analizując treść art. 1 k.k.s., można wyodrębnić przesłanki odpowiedzialności karno-skarbowej. Zgodnie z art. 53 § 1. k.k.s. czyn zabroniony to zachowanie o znamionach określonych w kodeksie, chociażby nie stanowiło ono przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w ustawie. Przestępstwem skarbowym jest czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności (art. 53 § 2. k.k.s.), w przypadku zaś wykroczeń skarbowych jest to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo, jeżeli kwota uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej albo wartość przedmiotu czynu nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia. Wykroczeniem skarbowym jest także inny czyn zabroniony, jeżeli kodeks tak stanowi (art. 53 § 3. k.k.s.). Nie można zatem odpowiadać za inny czyn niż przestępstwo bądź wykroczenie skarbowe, jeżeli taki czyn został stypizowany poza przepisami ustawy k.k.s.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 4 § 1. k.k.s. przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe można popełnić umyślnie, a także nieumyślnie, jeżeli kodeks tak stanowi. Powołany artykuł definiuje również, kiedy czyn zabroniony jest popełniony umyślnie, a kiedy nieumyślnie. Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo, przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Natomiast czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. Mimo identyczności struktury przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz wspólnych dla nich obu podstawowych zasad odpowiedzialności, ustawodawca dokonał rozróżnienia, wskazując, że odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe jest odpowiedzialnością karną. Natomiast w odniesieniu do wykroczeń skarbowych ustawodawca posługuje się tylko pojęciem „odpowiedzialności”, unikając dopełnienia jej przymiotnikiem „karna”. Różnica między tymi dwoma rodzajami deliktów sprowadza się przede wszystkim do katalogu kar, pozostawiając dla wykroczeń skarbowych wyłącznie kary grzywny określone kwotowo i znacznie ograniczając katalog pozostałych środków (karnych i zabezpieczających). Ponadto brak jest karalności wykroczeń

w fazach stadialnych wcześniejszych od dokonania oraz w formach zjawiskowych innych niż postacie sprawstwa, pominięto też kontratyp eksperymentu w stosunku do wykroczeń skarbowych oraz przewidziano krótsze terminy przedawnienia i zatarcia skazania niż w przypadku przestępstw skarbowych¹⁶.

5. Odpowiedzialność na gruncie prawa publicznego, sankcje administracyjne, administracyjne kary pieniężne

Prawo administracyjne nakierowane jest na tworzenie jednoznacznego rozdziału ról w państwie i w społeczeństwie, w którym obowiązuje trwały podział zadań i łatwo ocenić odpowiedzialność na podstawie takich klasycznych instytucji prawnych, jak zadanie, obowiązek, kompetencja, właściwość, jurysdykcja, szkoda, wina, odszkodowanie. Dzięki temu bez trudu następuje przypisanie odpowiedzialności konkretnym jednostkom, organom czy instytucjom¹⁷. Podkreślić należy, że prawo publiczne coraz bardziej ingeruje w życie społeczne i gospodarcze obywateli, nakładając na nich wiele nowych obowiązków, ale też przydając praw. O ile wykonywanie przysługujących jednostce praw nie wymaga stosowania środków przymusu, o tyle wyegzekwowanie wykonania obowiązków często pociąga za sobą zastosowanie takich środków, a nawet sankcji. Sankcja jest zatem reakcją, którą ustawodawca przewidział jako odpowiedź na zachowanie adresata normy sprzeczne z nakazanym w normie modelem działania bądź jego zachowanie, które norma kwalifikuje negatywnie. Obowiązek nałożony na podmiot stanowi dla niego dolegliwość polegającą na braku możliwości swobodnego działania, ogranicza go w wyborze sposobu postępowania, zaś przymus ma dawać gwarancję realizacji prawa zarówno w fazie jego tworzenia, jak i wykonywania¹⁸. Zatem działania administracji publicznej pozbawione możliwości stosowania środków przymusu w celu wyegzekwowania wydawanych przez nią nakazów i zakazów czyniłoby administrowanie bezużytecznym¹⁹.

Odpowiedzialność administracyjna utożsamiana jest z koniecznością ponoszenia przez osoby fizyczne, jak również osoby prawne i inne jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną, przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, za działania bądź zaniechania stanowiące naruszenia nakazów lub zakazów ustano-

¹⁶ Szerzej L. Wilk, op. cit., s. 42–44.

¹⁷ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 25–26.

¹⁸ Szerzej J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006, Warszawa 2007, s. 131 i nn.

¹⁹ Szerzej E. Żońnierczyk, *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 309 i nn.

wionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub w aktach administracyjnych o charakterze indywidualnym²⁰. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, a niekiedy nawet odpowiedzialności absolutnej. Oznacza to, że nie jest wymagane wykazanie zawinienia sprawcy, a przesłanką wystarczającą jest stwierdzenie stanu obiektywnej bezprawności. Sprawy z zakresu odpowiedzialności administracyjnej rozstrzygane są przez organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, które posiada cechy procesu inkwizycyjnego – organ administracji publicznej łączy w sobie funkcje oskarżyciela i podmiotu rozstrzygającego w sprawie. Sankcje administracyjne wiąże się z gwarancjami przestrzegania prawa i porządku publicznego, które zabezpieczone są przymusem państwowym²¹. Są one instytucją podstawową, warunkującą skuteczne działanie instytucji państwa oraz prawa publicznego, czyli realizację i ochronę wartości, jakie prawodawca decyduje się realizować i chronić²². Sankcje administracyjne określa się też jako nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa²³, wynikające ze stosunku administracyjnego. Sankcje mogą być też rozumiane jako różnego rodzaju środki administracyjne, stosowane przez organy administracji jako reakcja na naruszenie przepisów prawa administracyjnego.

W doktrynie wskazuje się, że podstawową funkcją sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym jest funkcja represyjna, na co wskazuje już sama nazwa „kara pieniężna”²⁴. Kara ta często jest bardziej dotkliwa dla podmiotu naruszającego prawo niż kryminalne kary pieniężne (grzywny)²⁵. Można także spotkać pogląd przeciwny, iż funkcja ta nie jest pierwszoplanową, bo kary nakładane są w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych w określonej wysokości i mogą być jednocześnie środkiem represji i odpłaty za niewykonanie obowiązków, najczęściej typu administracyjnego. W takim przypadku stają się one instrumentem szeroko pojętej polityki karania, a sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu²⁶. Przyjmuje się także, że kary te pełnią funkcję prewencyjną,

²⁰ P. Wojciechowski, op. cit., s. 136.

²¹ Na temat sankcji administracyjnych szerzej E. Żelasko-Makowska, *Sankcje w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 91–99.

²² I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 120–128.

²³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

²⁴ Tak H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 42–46.

²⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 28.

²⁶ I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 136.

ponieważ ich wymierzanie ma na celu ochronę wartości określonych przez normy prawa administracyjnego. Biorąc pod uwagę, że wpływy z administracyjnych kar pieniężnych zasilają różne budżety (państwa i jednostek samorządu terytorialnego) i państwowe fundusze celowe, kary te mogą również pełnić funkcję redystrybucyjną.

Sankcje administracyjne mogą polegać na nałożeniu obowiązku (restrykcyjne nakazy lub zakazy działania) lub na pozbawieniu uprawnień (cofnięcie lub ograniczenie przyznanego uprawnienia). Szczególnym rodzajem sankcji administracyjnych są administracyjne kary pieniężne, których pieniężny charakter powoduje, że są one zbliżone do kary grzywny, ale wymierzają je organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Podkreślić należy, że na kanwie sporu o podstawową funkcję kar pieniężnych toczy się w literaturze dyskusja na temat przynależności tej instytucji do prawa administracyjnego bądź prawa karnego *sensu largissimo*, ponieważ administracyjne kary pieniężne wykazują coraz więcej podobieństw do środków oddziaływania karnego, a coraz mniej – do form oddziaływania administracyjnego²⁷. Przeważa jednak pogląd, że kary te są przejawem władztwa administracyjnego, a co za tym idzie – instytucją przynależącą do prawa administracyjnego. Podczas gdy tzw. „kary kryminalne” stanowią konsekwencję negatywnej oceny moralnej czynu sprawcy, administracyjne kary pieniężne nie posiadają tak istotnego wymiaru etycznego. Dodatkowym elementem różnicującym administracyjne kary pieniężne oraz kary kryminalne są ich podstawowe funkcje. Otóż administracyjne kary pieniężne mają przede wszystkim spełniać funkcję prewencyjną, a w pewnym sensie także restytucyjną. Kara administracyjna jest raczej środkiem przymusu, który ma zagwarantować przestrzeganie przepisów prawa administracyjnego, a nie „odpłatą” za określony czyn, choć podejście takie nie wyklucza funkcji represyjnej. W praktyce zauważalna jest tendencja do zastępowania wykroczeń przez delikty administracyjne i depenalizacja działań uznawanych dotąd za czyny zabronione. W konsekwencji odpowiedzialność za wykroczenia, oparta na zasadzie winy, zastępowana jest przez zobiektywizowaną odpowiedzialność administracyjno-karną, co pozwala na sformułowanie tezy o ewolucji prawa administracyjnego w kierunku zwiększenia zakresu dopuszczalności i obowiązku stosowania przez organy i inne podmioty administrujące represyjnych instrumentów oddziaływania.

Administracyjną karę pieniężną zdefiniowano jako sankcję o charakterze pieniężnym nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Karę tę należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

²⁷ R. Stefański, *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachew (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 13.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ w zakresie reguł nakładania kar i udzielania ulg w ich wykonaniu są przepisami ogólnymi i uzupełniającymi stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Regulacja ta nie ma zastosowania do kar nakładanych przez organ administracji publicznej w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową albo ze względu na popełnienie przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego lub wykroczenia karnoskarbowego. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że ustawę tę przyjęto przede wszystkim po to, by zapewnić adekwatność administracyjnych kar pieniężnych oraz zrównać sytuację podmiotów, na które takie sankcje mogą zostać nałożone. Wcześniej bowiem organy administracji nie mogły odstąpić od wymierzenia kary ani zmniejszyć jej wysokości nawet w wyjątkowych przypadkach²⁹. Możliwość nałożenia stosunkowo wysokiej administracyjnej kary pieniężnej ma przede wszystkim „odstraszyć” podmioty od podejmowania działań sprzecznych z przepisami prawa. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca często nie określa dolnej granicy kary, umożliwiając organom administracji publicznej orzekanie w ramach daleko posuniętej uznaniowości. Nakładając administracyjną karę pieniężną, organ nie musi wykazywać winy sprawcy, natomiast samo odwołanie się do stopnia przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa oraz jej warunków osobistych przypomina dyrektywy wymiaru kary kryminalnej. Ze względu na specyficzny charakter administracyjnych kar pieniężnych ukształtowała się koncepcja odpowiedzialności administracyjno-karne, która miałaby być odpowiedzialnością odrębną od odpowiedzialności administracyjnej sensu stricto. Niekiedy dochodzi do zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenie, który należy określić jako zbieg zewnętrzny. Jest to sytuacja, gdy do oceny prawnej czynu konkurują przepisy dotyczące różnych reżimów odpowiedzialności represyjnej. Możliwość podwójnego ukarania, będąca konsekwencją zbiegu zewnętrznego, bywa uznawana za naruszenie zasady *ne bis in idem*.

6. Odpowiedzialność podatkowa

Odpowiedzialność podatkowa powinna być rozumiana jako prawo żądania przez wierzyciela podatkowego zapłaty podatku od zobowiązanych do tego podmiotów oraz możliwość stosowania przewidzianych prawem środków zmierzających do przymusowego wyegzekwowania należnych podatków z ich majątku³⁰.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej jako k.p.a.

²⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), Druk sejmowy nr 1183.

³⁰ A. Mariański, *Odpowiedzialność za zobowiązania podatnika, płatnika, inkasenta w prawie polskim*, Warszawa 1999, s. 13.

Podkreślić należy, że ilekroć w przepisach jest mowa o podatkach należy przez to rozumieć również zaliczki na podatki, raty podatków oraz opłaty i niepodatkowe należności budżetowe. Z naruszeniem prawa podatkowego mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy podatnik nie zapłacił podatku w terminie, zapłacił go w niewłaściwej wysokości, a także wtedy, gdy nie dopełnił lub niewłaściwie wypełnił ciążące na nim obowiązki zwane instrumentalnymi, takie jak np. obowiązek prowadzenia wymaganej dokumentacji, składania zeznań, deklaracji, sprawozdań, wymaganych informacji, itp. W tych przypadkach odpowiedzialność podatnika (czy płatnika) oznacza negatywne konsekwencje związane z naruszeniem prawa (podatkowego). Odpowiedzialność podatnika powstaje z mocy prawa wraz z powstaniem zobowiązania, bez konieczności wydawania jakichkolwiek decyzji przez organ podatkowy. Odpowiedzialność ta istnieje przez cały okres, w którym ciąży na nim zobowiązanie podatkowe i kończy się wraz z wygaśnięciem zobowiązania podatkowego³¹.

Zarówno zobowiązanie podatkowe w podatkach dochodowych, jak i podatku od towarów i usług opierają się w dużej części na mechanizmie samoobliczenia podatku³². Wskazać jednocześnie należy, iż jeżeli przepisy podatkowe nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w momencie zaistnienia zdarzenia, z którym przepisy podatkowe wiążą powstanie takiego zobowiązania, podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty (art. 21 § 2 o.p.). Organy podatkowe w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, a także postępowania podatkowego, mogą sprawdzać, czy kontrolowani podatnicy (płatnicy) wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Osoby zarządzające podmiotami gospodarczymi mogą ponosić w określonych stanach faktycznych odpowiedzialność za zaległości podatkowe. Podstawą odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe są przepisy Rozdziału 15 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 107 § 1 o.p. w przypadkach i w zakresie przewidzianych w niniejszym rozdziale za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem również osoby trzecie. Odpowiedzialność taka ma charakter solidarny, posiłkowy i osobisty. Co istotne, odpowiedzialność osób trzecich ma charakter następczy, powstaje tylko i wyłącznie w przypadku, gdy powstało zobowiązanie pierwotne wobec dłużnika³³. Odpowiedzialność osób trze-

³¹ L. Etel, [w:] R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, K. Teszner, L. Etel, *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 26.

³² W podatku VAT: „w procedurze samoobliczenia podatku, uprawniony (podatnik) dąży do określonego skutku – obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, dokonując czynności z zakresu jego uprawnień w sposób określony przez ustawodawcę – konkretyzacja zobowiązania podatkowego następuje w deklaracji podatkowej” – wyrok WSA w Lublinie z 22.06.2007 r., I SA/Lu 418/07, LEX nr 1022132. Zob. szerzej J. Martini, Z. Liptak, P. Kowalczyk, P. Skorupka, M. Wojda, *Ustawa o VAT. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 772 i nn.

³³ R. Dowgier, [w:] L. Etel (red.) *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 107.

cich ma szczególne znaczenie dla osób zarządzających podmiotami gospodarczymi, albowiem w przypadku jej wystąpienia odpowiadają za zaległości podatnika całym swoim majątkiem (jest to w zasadzie emanacja zasady odpowiedzialności osobistej). Zgodnie z art. 107 § 2 o.p. osoby trzecie mogą również odpowiadać za podatki niepobrane oraz pobrane, a niewpłacone przez płatników lub inkasentów, odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych, niezwrócone w terminie zaliczki naliczonego podatku od towarów i usług oraz za oprocentowanie tych zaliczek, a także koszty postępowania egzekucyjnego. Należy wskazać, iż członek zarządu odpowiada za zaległości wymienione w art. 107 o.p. w sposób subsydiarny. Członek zarządu nie może ponosić odpowiedzialności za odsetki od zaległości podatkowych w stopniu większym niż sama spółka, którą zarządzał³⁴. Regulacje zawarte w art. 116 § 1 o.p. umożliwiają organom podatkowym rozciągnięcie odpowiedzialności za zaległości podatkowe na osoby, które zarządzają spółkami kapitałowymi. Jak już wspomniano, odpowiedzialność subsydiarna członków zarządu spółek kapitałowych za zaległości w płatnościach publiczno-prawnych ma charakter osobisty, solidarny³⁵. Odpowiedzialność może dotyczyć również byłego członka zarządu oraz byłego pełnomocnika lub współnika spółki w organizacji.

Podsumowanie

Zakres odpowiedzialności osób, które zarządzają podmiotami leczniczymi ma charakter wielopłaszczyznowy i ulega nie tylko stałym modyfikacjom w związku z pojawianiem się nowych reżimów i regulacji prawnych, ale także stałemu rozszerzaniu podstaw odpowiedzialności. W przypadku osób zarządzających podmiotami gospodarczymi możemy mieć do czynienia przede wszystkim z odpowiedzialnością cywilną, karną, karno-skarbową, podatkową, a także administracyjną. Zasady odpowiedzialności w ujęciu publiczno-prawnym są równie szerokie i rozbudowane jak zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej, natomiast wśród menadżerów nie są one tak powszechnie znane i dobrze rozumiane, tym bardziej, że reżimy odpowiedzialności prawnej są od siebie zupełnie niezależne, a każdy z nich spełnia inne funkcje w systemie prawa.

Osoba zarządzająca podmiotem leczniczym musi dawać określoną rękojmię stabilnego i zgodnego z prawem zarządzania jednostką. Aktualnie wzrasta znaczenie systemów zarządzania zgodnością i umiejętność oceny ryzyka, które mają pomagać kierownikom podejmować działania zgodnie z przepisami prawa, iden-

³⁴ Wyrok NSA z 4.09.2019 r., II FSK 3090/17, LEX nr 2744817.

³⁵ W orzecznictwie sądowym panuje pogląd, iż w przypadku tej odpowiedzialności mamy do czynienia z odpowiedzialnością podwójnie solidarną, po pierwsze – między zobowiązanymi a podatnikiem, a po wtóre – między samymi członkami zarządu, wyrok NSA z 8.03.2012 r., sygn. akt II FSK 1689/10, LEX nr 1137564.

tyfikować nieprawidłowości, a także umiejętnie zarządzać ryzykiem. Najważniejszym jednak wnioskiem dla osób zarządzających podmiotami gospodarczymi jest fakt stale rosnącego zakresu odpowiedzialności i zwiększania sankcji finansowych za naruszenie coraz to nowych, często uciążliwych, obowiązków publicznoprawnych.

Bibliografia

- Boć J., *Odpowiedzialność*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Dowgier R., Liszewski G., Pahl B., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., Stachurski W., Teszner K., Etel L., *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Glumińska-Pawlic J. (red), Mięka M., Oleś A., *Prawne aspekty odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi – ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Mariański A., *Odpowiedzialność za zobowiązania podatnika, płatnika, inkasenta w prawie polskim*, Warszawa 1999.
- Martini J., Liptak Z., Kowalczyk P., Skorupka P., Wojda M., *Ustawa o VAT. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Michór A., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego* Wrocław 2009.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
- Radwanowicz J., *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006*, Warszawa 2007.
- Sepiolo-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1.
- Stefański R., *Odpowiedzialność administracyjna czy karna sensu largo?*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachew (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016.

- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Wilk L., *Szczególne cechy odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podatkowe*, Katowice 2006.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.
- Zawłocki R., [w:] R. Zawłocki (red.), *System prawa karnego, Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze*, Warszawa 2015.
- Zawłocki R., *Prawo karne gospodarcze. Zarys prawa*, Warszawa 2007.
- Żelasko-Makowska E., *Sankcje w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- Żołnierczyk E., *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.

Orzeczenia

- Wyrok NSA z 4.09.2019 r., II FSK 3090/17, LEX nr 2744817.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.10.2019 r., II SA/Rz 842/19, LEX nr 2740131
- wyrok WSA w Lublinie z 22.06.2007 r., I SA/Lu 418/07, LEX nr 1022132.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. 2022 poz. 633 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

Public liability of managers medical entities – selected problems

Abstract

Medical entities are, m.in. entrepreneurs within the meaning of the provisions of the Act – Entrepreneurs' Law, who conduct business activity in all forms provided for its performance. The person authorized to manage such an entity and represent it externally is its manager, who may be a natural person, as well as the management board of a capital company. The entity authorized to manage a medical entity is liable under public law. Liability means an adverse effect for an entity that has violated certain legal norms by its actions, negligence or recklessness. In such a case, it is a question of identifying the guilty person in order to hold him liable, impose sanctions and demand compensation for the damage caused. Liability means an adverse effect for an entity that has violated certain legal norms by its actions, negligence or recklessness. In such a case, it is a question of identifying the guilty person in order to hold him liable, impose sanctions and demand compensation for the damage caused. On the basis of public law, criminal, penal-fiscal liability, tax, financial, official, as well as disciplinary and order liability can be distinguished. However, the most important conclusion for persons managing medical entities is the fact of constantly growing scope of liability and increasing financial sanctions for violation of new public law obligations.

Keywords: medical entity, public liability, manager.