



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH MISIĄG**

KZD-4100-02-01/2012  
P/12/120

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2012 r.

**Pani  
Krystyna Barbara Kozłowska  
Rzecznik Praw Pacjenta**

*Szanowna Pani!*

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli,<sup>1</sup> zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta (zwanym w dalszej treści także „Biurem” lub „Biurem Rzecznika”) wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 66.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 5 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Rzecznik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie z zastrzeżeniami** wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta. Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i terminowość sporządzania sprawozdań budżetowych: Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-N - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.
2. W 2011 r. w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 270 tys. zł. Tryb i sposób przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień

---

<sup>1</sup> Dz. U z 2012 r.poz. 82.

publicznych, był zgodny z wymogami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>.

Biuro Rzecznika przesłało do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie zawierające błędne informacje o wysokości wydatkowanych kwot. Korekty sprawozdania dokonano w dniu 23 marca 2012 r.

3. W 2011 r. wydatkowano w sposób niecelowy 29 336 zł, z tytułu ryczałtów za użytkowanie samochodów prywatnych do celów służbowych na jazdy lokalne w wysokości 700 km, przez sześciu pracowników (czterech kierowników, głównego księgowego, informatyka), na podstawie Regulaminu przyznawania ryczałtów wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 4 z dnia 16 lutego 2011 r. Składająca w tej sprawie wyjaśnienia Pani Rzecznik stwierdziła m.in., że „ w 2011 r. na Biuro zostały nałożone nowe zadania, dlatego też został zwiększony limit przyznaných kilometrów”. NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ zakres nowych zadań do realizacji nie wymagał zwiększonej mobilności wymienionych pracowników, a Biuro posiada do dyspozycji samochód służbowy.

4. Na finansowanie nauki dla dziewięciu pracowników Biura wydatkowano kwotę w wysokości 33 508 zł<sup>3</sup>. Zasady przyznawania pomocy pracownikom Biura w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych zostały określone zarządzeniem nr 12 wydanym przez Dyrektora Generalnego w dniu 1 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad organizacji i prowadzenia szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. W zarządzeniu tym określono kryteria jakie musi spełnić pracownik aby uzyskać dofinansowanie, m.in. roczny staż pracy, nienaganna opinia, obrany kierunek studiów przydatny w Urzędzie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelowe wydatkowanie w 2011 r. 4 600 zł, tj. pełnego sfinansowania studiów magisterskich jednej osobie po miesiącu pracy w Biurze, oraz 4 158 zł na dofinansowanie do aplikacji adwokackiej innej osobie po siedmiu miesiącach pracy w Biurze. Zdaniem NIK, skoro takie kwalifikacje były niezbędne do świadczenia pracy w Biurze, należało je określić przy naborze pracowników. NIK krytycznie ocenia przyjęte w zarządzeniu odstępstwo od wskazanych kryteriów, gdyż faktycznie wprowadza dowolność i uznaniowość oraz brak przejrzystości reguł w przyznawaniu, w tej formie, pracownikom pomocy finansowej ze środków publicznych.

5. W 2011 r. w Biurze Rzecznika zawarto 61 umów cywilnoprawnych na ogólną kwotę 227 923 zł. Należy podkreślić, że w porównaniu z 2010 r. liczba zawartych umów cywilnoprawnych (119 umów) zmniejszyła się o 49% (do 61), a wydatkowana kwota na ten cel była niższa o 83 416 zł. Kontroli poddano umowy na ogólną kwotę 144 474 zł (63,3% wszystkich zawartych w 2011 r. umów).

Z sześcioma osobami zawarto trzynaście umów zleceń trwających od jednego miesiąca (jedna osoba) do dwunastu miesięcy. Wszystkie osoby, jak wyjaśniła Pani Rzecznik, zatrudnione zostały na podstawie wniosków kierowników komórek organizacyjnych. Po zakończeniu umów zleceń osoby te zatrudnione zostały w Biurze, po przejściu procedury naboru pracowników do służby cywilnej.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>3</sup> W tym dla pięciu pracowników studiów licencjackich i magisterskich (18 500 zł).

Z pracownikami Biura zawarto dwadzieścia dwie umowy cywilnoprawne (o sześć umów mniej niż w 2010 r.) na ogólną kwotę 57 484 zł.

Np. z informatykiem zatrudnionym w Biurze na umowę o pracę, zawarto w okresie od stycznia do lipca sześć umów cywilnoprawnych na ogólną kwotę 6 484 zł. W okresie 17-31 stycznia 2011 r. zawarto z nim umowę na „*Wspieranie Zespołu Prasy i Promocji w obsłudze technicznej*”, a w kwietniu, maju, czerwcu i lipcu zawarto z tym pracownikiem umowy zlecenia na pełnienie funkcji Administratora Bezpieczeństwa Systemów Informatycznych.

6. W ocenie NIK niektóre umowy zlecenia miały charakter prac typowych dla umów o pracę, o których stanowi art. 22 § 1<sup>4</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>5</sup>.

W 2011 r. z byłym pracownikiem zawarto trzy umowy zlecenia w okresie styczeń-grudzień 2011 r. na ogólną kwotę 41 350 zł., a w 2010 r. sześć umów (styczeń-grudzień), na kwotę 42. 775 zł.

NIK nie podziela zdania Pani Rzecznik, że zawarte umowy nie miały charakteru i cech umowy o pracę, ponieważ, cyt.: „*brak jest zapisu o bezpośrednim bieżącym kierownictwie nad wykonaniem umowy przez zleceniodawcę, nie wyznacza się w umowie miejsca wykonywania usług ani czasu wykonywania usług*”.

Zadania określone dla Zleceniobiorcy w tych umowach wskazywały, że powierzone czynności powinny być wykonywane w określonym miejscu i czasie, występowała podległość służbowa, a umowy swoim zakresem obejmowały zadania o charakterze stałym i ciągłym, takie jak obsługa bezpłatnej ogólnopolskiej infolinii, przyjmowanie petentów zgłaszających się osobiście do Biura, reprezentowanie Biura na komisjach sejmowych oraz „*wykonywanie innych zadań zleconych przez Rzecznika, jego zastępcy lub Dyrektora Generalnego oraz Kierownika Zespołu*”. Rachunki za wykonywanie umowy akceptował i zatwierdzał pod względem merytorycznym Kierownik Zespołu Interwencyjno-Poradniczego. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 22 § 1<sup>1</sup> i 1<sup>2</sup> Kodeksu pracy takie zatrudnienie jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy i nie jest dopuszczalne zastępowanie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 § 1.

7. Zastrzeżenia NIK dotyczą również przyjętych w Biurze praktyk polegających na zatwierdzaniu rachunków za umowy cywilnoprawne przed upływem okresu, na jaki opiewała umowa. Rachunki zatwierdzone były na 2-3 dni przed upływem czasu, w jakim miała być wykonana umowa, a wypłaty dokonywano na koniec miesiąca.

Przyjęty sposób działania w Biurze regulowało zarządzenie nr 17 Dyrektora Generalnego z 13 grudnia 2010 r. w sprawie nadania instrukcji obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych, zasad ich sporządzania i ewidencji oraz procedur kontroli finansowej. Zgodnie z zarządzeniem, wypłata wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych powinna nastąpić ostatniego dnia miesiąca. Jak wyjaśniono, rachunki z tytułu umów cywilnoprawnych musiały być przekazywane do Wydziału Spraw Osobowych i Wynagrodzeń kilka dni przed

---

<sup>4</sup> Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1998, Nr 21, poz. 94 ze zm.

zakończeniem miesiąca, w celu realizacji powyżej wspomnianego zapisu. Przelewy na konto osób realizujących umowy dokonywane były w ostatnim dniu kalendarzowym danego miesiąca.

Pani Rzecznik zadeklarowała, że do dnia do 30 kwietnia br. wprowadzi nowe zarządzenie regulujące kwestie obiegu dokumentów finansowych, eliminujące powyższe uchybienia.

8. W ocenie NIK zarządzenia regulujące istotne sprawy Biura wydawane były z opóźnieniem. Zarządzenie nr 9/2011, określające zasady księgowania według nowego systemu (program DDJ ProgMan) wydane zostało dopiero po roku jego stosowania, tj. 29 grudnia 2011 r., mimo że system księgowy DDJ Drogman użytkowany był od stycznia 2011. Podobna sytuacja miała miejsce w 2010 r., kiedy księgi rachunkowe od początku roku prowadzone były przy użyciu licencjonowanego oprogramowania komputerowego „Symfonia Finanse i Księgowość” wersja 2010a, a zarządzenie nr 3/2010 Dyrektora Generalnego sprawie zasad (polityki) rachunkowości Biura Rzecznika wydane zostało w dniu 1 października 2010 r.

9. Według stanu na koniec 2011 r. zatrudnionych było 26 rzeczników Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych. Liczne nabory przeprowadzone przez Biuro (33 rekrutacje, w których wpłynęło 209 aplikacji) nie przyniosły rezultatów – liczba rzeczników w stosunku do 2010 r. nie zwiększyła się. W 2011 r. z pracy odeszło sześć rzeczników, tj. 23% wszystkich zatrudnionych. Rzecznicy realizowali swoje zadania tylko w 49 placówkach opieki zdrowotnej na terenie 14 województw (brak rzecznika na terenie województwa opolskiego i lubelskiego). Pacjenci mogli uzyskać bezpośredni dostęp do rzeczników tylko w 33% placówek<sup>6</sup> (w 2010 r. w 35%). NIK zwraca uwagę, iż w uzasadnieniu do ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>7</sup>, w punkcie 3 pn. „Ocena skutków regulacji” optymalną liczbę rzeczników ustalono na 50.

10. Biuro nie w pełni zrealizowało obowiązek wynikający z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>8</sup>. W styczniu 2011 r. dokonano zapłaty w wysokości 941,50 zł z tytułu opłat abonamentowych, nie uiszczono zapłaty za odbiornik telewizyjny i dwa odbiorniki radiowe zakupione w ciągu roku. W czasie kontroli dokonano należnej wpłaty w wysokości 218,55 zł (kwota bez odsetek).

11. Analiza przeprowadzona na podstawie 100 dowodów wylosowanych przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych (metoda monetarna) na łączną kwotę 1 346 tys. zł, nie wykazała nieprawidłowości w ich ujmowaniu w księgach rachunkowych.

W ewidencji środków trwałych samochód osobowy przyjęty na stan w dniu 2 czerwca 2011 r. wpisano pod datą 21 lipca 2011 r.

Przedstawiając Pani Rzecznik powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) ograniczenie wydatków związanych z używaniem samochodów prywatnych do celów służbowych,

<sup>6</sup> Z danych uzyskanych z Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia na dzień 6 marca 2012 r. ilość placówek medycznych wynosiła 143 placówki (podobnie jak w 2010 r.).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 141, poz. 1183.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

- 2) ograniczenie finansowania ze środków publicznych kosztów nauki pracowników wyłącznie do osób spełniających określone jednoznacznie kryteria,
- 3) rozważenie zasadności zawierania umów cywilnoprawnych z etatowymi pracownikami Biura,
- 4) zaprzestanie zawierania umów zleceń, które faktycznie są umowami o pracę,
- 5) wprowadzenie zarządzenia regulującego kwestie obiegu dokumentów finansowych w celu wyeliminowania płatności rachunków za umowy cywilnoprawne przed ich zakończeniem,
- 6) podjęcie skutecznych działań zmierzających do zatrudnienia osób pełniących funkcje Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Rzecznik, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Rzecznik prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z powrotem

