



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KZD.410.001.03.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Dorota Janicka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97632 z dnia 18 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Danuta Stępkowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97631 z dnia 18 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, 01-171 Warszawa, ul. Młynarska 46.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Barbara Kozłowska, Rzecznik Praw Pacjenta. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony praw pacjentów określonych w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹. Rzecznik Praw Pacjenta wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Pacjenta (Biuro RzPP).

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta².

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴

¹ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2016 r. poz. 186).

² W ramach części 66 finansowano m.in. następujące zadania, wskazane w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta: prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów; prowadzenie postępowań w trybie art. 50-53 oraz realizację zadań określonych w art. 55 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta; współpracę z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw, a także współpracę z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta; prowadzenie analiz skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy.

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Zwana dalej „ustawą o finansach publicznych” lub „ufp”.

Zrealizowane w 2015 r., w części 66, dochody wyniosły 3,5 tys. zł. W 2015 r. w części 66 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 12 849,5 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta.

Wydatki w części 66 zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w Programie działania Biura Rzecznika Praw Pacjenta na 2015 r. oraz budżecie państwa w części 66 w układzie zadaniowym na 2015 r. Rzecznik Praw Pacjenta rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 66.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe⁶ za 2015 r. dysponenta części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta. Sprawozdania jednostkowe Biura Rzecznika Praw Pacjenta zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał kontrolę prawidłowości sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia dotyczące realizacji zadania „Opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta”¹⁰ nie miały wpływu na realizację budżetu części 66 i polegały na:

- niestaleniu planu wydawniczo-programowego na 2015 r. oraz planowanych wydatków na poszczególne rodzaje działań popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta,
- niewyodrębnieniu pozycji analitycznej w systemie kont pomocniczych, umożliwiającej pozyskanie informacji, w postaci salda końcowego, o wielkości poniesionych wydatków,
- utrzymywaniu wysokich stanów zapasów publikacji, wydanych w latach 2014-2015..

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Biuro RzPP nie przewidywało dochodów budżetowych na 2015 r.. W 2015 r. Biuro RzPP uzyskało dochody w kwocie 3,6 tys. zł, które zostały sklasyfikowane w § 0570 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (0,4 tys. zł) oraz w § 0970 – Wpływy z różnych dochodów (3,2 tys. zł). Kwota uzyskanych dochodów była niższa od dochodów uzyskanych w 2014 r. (5,0 tys. zł).

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 66 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 75 tys. zł. Dotyczyły one nieuiszczonych w terminie dwóch kar pieniężnych nałożonych przez

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Dysponent budżetu w części 66 nie posiada jednostek podległych.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁰ O którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Rzecznika Praw Pacjenta, na podstawie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, na dwa podmioty lecznicze:

- kara w wysokości 50,0 tys. zł¹¹ na podstawie decyzji z dnia 22 października 2015 r.¹², za niewykonanie nakazu zaniechania stosowania praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów określonego w decyzji Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 25 listopada 2014 r.¹³,

- kara w wysokości 25,0 tys. zł na podstawie decyzji z dnia 7 grudnia 2015 r.¹⁴, za nie wykonanie nakazu zaniechania stosowania praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów określonego w decyzji¹⁵ Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Kwota 75,0 tys. zł została wykazana również jako zaległości¹⁶. W 2014 r. nie było należności pozostałych do zapłaty.

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-N, wystąpiły w Biurze RzPP należności wymagalne w kwocie 81,1 tys. zł, w tym: z tytułu nieuiszczonych dwóch kar pieniężnych nałożonych przez Rzecznika Praw Pacjenta (75,0 tys. zł) oraz od byłego pracownika Biura RzPP tytułem zwrotu kosztów udziału w studiach podyplomowych w ramach projektu „Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej – narzędzia wymiany informacji oraz podnoszenia kompetencji”¹⁷ z powodu skreślenia z tych studiów z przyczyny „niepodjęcia studiów”(6,1 tys. zł). Wobec dłużnika prowadzone jest postępowanie przez komornika sądowego.

Ponadto w sprawozdaniu tym wykazano, w pozycji pozostałe należności, należności od Narodowego Banku Polskiego (NBP) z tytułu błędnego przypisania przez system bankowości elektronicznej NBP rachunku innego beneficjenta do beneficjenta wskazanego przez Biuro RzPP¹⁸ (2,5 tys. zł). W dniu 30 października 2015 r., za pomocą systemu NBP NBE, została złożona reklamacja w tej sprawie, która, na dzień 31 grudnia 2015 r., nie została pozytywnie rozpatrzona.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str. 31-76,421, 438-448, 554-585)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano wydatki w kwocie 12.849,0 tys. zł, tj. o 13,6% wyższe od wydatków wykonanych w 2014 r. (11.315 tys. zł).

Zrealizowane w 2015 r. wydatki wyniosły 12.849,5 tys. zł, co stanowiło prawie 100% wydatków określonych w planie po zmianach (12.850,1 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki były wyższe o 1.534,5 tys. zł, tj. o 13,6%. Wydatki bieżące jednostek budżetowych (12 563,7 tys. zł) stanowiły 97,7% ogółu wydatków, majątkowe (265,9 tys. zł) – 2,1%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych (19,9 tys. zł) – 0,2 %.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 19,9 tys. zł i zostały przeznaczone na wydatki klasyfikowane w § 3020 – Wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń. W ramach tej kwoty wydatkowano między innymi: 8,7 tys. zł na refundację kosztów zakupu okularów, 8,0 tys. zł na odprawę dla zwolnionego pracownika z powodu

¹¹ Sprawa wysokości kar pieniężnych nakładanych przez Rzecznika Praw Pacjenta na podstawie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta została uregulowana zarządzeniem nr 9/2015 Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 7 grudnia 2015 r.

¹² Nr RzPP-ZPR.45.6.2015.MMA.

¹³ Nr RzPP-ZPR.45.6.2014.MMA.

¹⁴ Nr RzPP-ZPR.45.6.2014.MMA.

¹⁵ Nr RzPP-ZPR.45.6.2015.MMA.

¹⁶ Zgodnie z decyzjami Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 22 października 2015 r. oraz z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie nałożenia kar pieniężnych, kary te należało wpłacić na rachunek bankowy Biura RzPP w terminie 14 dni od daty ich doręczenia adresatowi.

¹⁷ Koszty uczestnictwa pracownika Biura RzPP w studiach podyplomowych pokryło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

¹⁸ W wyniku tego środki pieniężne zostały nieprawidłowo przekazane na rachunek bankowy innego beneficjenta a właściwy beneficjent nie otrzymał środków, pomimo że w zleceniu oraz wyciągu bankowym widnieją jego dane.

likwidacji stanowiska pracy, w związku ze zmniejszeniem zatrudnienia w Zespole Prezydialnym, 2,0 tys. zł na ekwiwalenty za pranie odzieży ochronnej.

Wydatki bieżące były wyższe od wykonania w 2014 r. o 14,8%. Wyższe wydatki poniesiono głównie na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej o 1 404,0 tys. zł, tj. 26,0%; składki na ubezpieczenia społeczne o 191,0 tys. zł, tj. 17,4%; opłaty za administrowanie i czynsze o 107,3 tys. zł, tj. 9,0%; zakup energii o 28,5 tys. zł, tj. 32,4%; składki na Fundusz Pracy o 22,8 tys. zł, tj. 16,5%; odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych o 19,9 tys. zł, tj. 16,8%; na szkolenia członków korpusu służby cywilnej o 17,3 tys. zł, tj. 45,2%; na koszty postępowania sądowego o 16,1 tys. zł, tj. 1395,6%.

W strukturze zrealizowanych wydatków bieżących najwyższy udział miały: wynagrodzenia osobowe oraz pochodne od tych wynagrodzeń – 75,1% (9 437,9 tys. zł), wydatki na opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 10,3% (1 299,2 tys. zł), wydatki na zakup usług, w tym przede wszystkim promocyjnych, pocztowych, poligraficznych, sprzątnia i ochrony – 6,7% (840,8 tys. zł), wydatki na zakup materiałów i wyposażenia – 2,9% (361,5 tys. zł), wydatki na wynagrodzenia bezosobowe – 1,2% (149,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 298, 317-320, 586-587)

Wydatki majątkowe wyniosły 265,9 tys. zł (100% planu wydatków majątkowych po zmianach).

W trakcie roku planowane ustawą budżetową wydatki majątkowe (130 tys. zł) zostały zwiększone na podstawie 6 decyzji Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej o łączną kwotę 135,9 tys. zł, tj. o 104,5%. Zmiany planu wydatków majątkowych były niezbędne do zabezpieczenia bieżących potrzeb Biura RzPP.

W ramach wydatków majątkowych zakupiono: samochód osobowy Skoda Superb (119,5 tys. zł.), sprzęt komputerowy i licencje (76,3 tys. zł), licencje Microsoft SQL do serwera (27,0 tys. zł), serwer i pamięć operacyjną do serwera pocztowego (20,9 tys. zł), urządzenie wielofunkcyjne (14,7 tys. zł), urządzenie klimatyzacyjne (5,3 tys. zł), sterownik nagrywania (2,2 tys. zł).

Zakup samochodu osobowego (120 tys. zł) i sprzętu komputerowego (10 tys. zł) był planowany w 2015 r. Zakup urządzenia wielofunkcyjnego oraz klimatyzatora był spowodowany awariami dotychczas użytkowanych urządzeń. Dwie licencje Microsoft SQL serwer 2014 zakupiono na potrzeby zwiększającej się bazy danych systemu EZD. Zakup komputerów stacjonarnych i przenośnych został dokonany na potrzeby nowo zatrudnionych pracowników. Zakup dodatkowych pamięci operacyjnych do serwera pocztowego oraz stacji roboczych pozwolił zwiększyć wydajność pracy posiadanego sprzętu komputerowego. Zakupu sterownika nagrywania dokonano w związku z rozbudową centrali telefonicznej celem nagrywania wszystkich połączeń przychodzących na bezpłatną infolinię.

(dowód: akta kontroli str. 46-48, 96, 189-190, 426-434)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 1 052,4 tys. zł, tj. 8,2% wydatków Biura RzPP. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia – Biura RzPP. Badaniem objęto dokumentację stanowiącą podstawę 50 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 9 zapisów na kwotę 265,9 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 41 zapisów na kwotę 786,5 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W badanej próbie wydatków, w łącznej kwocie 786,6 tys. zł, w zakresie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 101-161, 322-356)

2.1. Wydatki na wynagrodzenia

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników, wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, na 2015 r. w wysokości 7 985,0 tys. zł, tj. o 19,2% wyższe od wykonania wynagrodzeń wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym w 2014 r. (6 696,4 tys. zł).

W trakcie roku wydatki na wynagrodzenia zostały zwiększone o kwotę 1,1 tys. zł z rezerw celowych (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 20). Środki te były przeznaczone na sfinansowanie w 2015 r. dodatku służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla jednego urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2015 r.

Środki pochodzące z rezerw celowych w kwocie 0,2 tys. zł nie zostały wykorzystane z powodu przekroczenia przez pracownika przewidzianego do mianowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zwolnienia pracodawcy z opłacania składki na Fundusz Pracy na podstawie art. 104a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰. Planowane w tej wysokości wydatki, decyzją Rzecznika Praw Pacjenta z 26 listopada 2015 r., zostały zablokowane.

Pozostała kwota pochodząca z rezerw celowych (0,9 tys. zł) została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

Wydatki na wynagrodzenia brutto²¹ wyniosły 7 983,2 tys. zł²² i w porównaniu do roku 2014 wzrosły o 19,2%, co było spowodowane głównie wzrostem liczby etatów. W ramach wynagrodzeń, wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, wydatkowano na: wynagrodzenia osobowe pracowników – 4 741,7 tys. zł, dodatki Służby Cywilnej – 25,8 tys. zł, dodatki zadaniowe – 60,7 tys. zł, nagrody dla osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 109,5 tys. zł, nagrody Służby Cywilnej – 1 690,3 tys. zł²³, nagrody jubileuszowe – 61,7 tys. zł, ekwiwalenty za urlop – 19,6 tys. zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne – 389,6 tys. zł. W ramach wynagrodzeń brutto zostało wypłacone pracownikowi przywróconemu do pracy w Biurze RzPP wyrokiem sądu²⁴ wynagrodzenie w kwocie 96,5 tys. zł za czas pozostawania bez pracy.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2015 r. wyniosło 5 735,00 zł. W porównaniu do 2014 r. było wyższe o 10,0%, co było spowodowane głównie wypłatą nagród pracownikom Służby Cywilnej.

Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym (po zmianach) na 2015 r. nie została przekroczona.

Przeciętne zatrudnienie w Biurze, według Rb-70, w 2015 r. wyniosło 116 osób i w porównaniu do 2014 r. (107 osób) zwiększyło się o 9 osób, tj. o 8,4%.

Stan zatrudnienia na koniec roku 2015, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosił, według sprawozdania Rb-70, 126 osób i w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego (108 osób) był wyższy o 16,7%. Wzrost zatrudnienia wynikał z konieczności poprawienia jakości wykonywanych zadań. W roku 2015 przyjęto do pracy w Biurze RzPP 33 osoby, które zostały zatrudnione w wymiarze 31,4 etatu, a rozwiązano

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

²¹ Z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

²² W tym 1 028,5 tys. zł stanowiły składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe opłacane przez ubezpieczonego.

²³ Nagrody „R” – 0.

²⁴ Wyrokiem Sądu Rejonowego we Wrocławiu z powództwa B. K.-P., B. K-P została przywrócona do pracy w Biurze RzPP. Ponadto sąd zasądził od Biura RzPP na rzecz powódki kwotę po 4 665,86 zł miesięcznie tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, pod warunkiem podjęcia pracy. Biuro RzPP wniosło skargę kasacyjną z dnia 12 grudnia 2015 r. od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 14 maja 2015 r.

umowy o pracę z 18 osobami, zatrudnionymi w wymiarze 15,9 etatu. Rok 2015 był kolejnym rokiem, w którym nie osiągnięto założonej liczby pięćdziesięciu rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego, określonej w uzasadnieniu do ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego²⁵.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. Biuro RzPP zatrudniało 48 rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego w 103 przedsiębiorstwach podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień²⁶, na terenie 16 województw, tj. o sześciu więcej niż na dzień 31 grudnia 2014 r. (42). W trakcie roku 2015 zatrudniono osiem osób²⁷, natomiast dwie osoby rozwiązały umowy o pracę²⁸.

Trudności w pozyskaniu kandydatów na funkcję rzecznika praw pacjenta szpitala psychiatrycznego są konsekwencją wymagań stawianych osobom ubiegającym się o to stanowisko. Większość kandydatów nie spełniała wymogów formalno-prawnych, w tym nie posiadało wymaganego doświadczenia w pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi oraz wystarczającej wiedzy z zakresu praw osób z zaburzeniami psychicznymi. Występuje również problem rezygnacji pracowników Biura RzPP z funkcji rzecznika praw pacjenta szpitala psychiatrycznego, między innymi z powodu niskiego wynagrodzenia, nieadekwatnego do nakładu pracy i ponoszonych kosztów, związanych z koniecznością przemieszczania się pomiędzy poszczególnymi placówkami, niechęci personelu medycznego oraz kadry zarządzającej podmiotami leczniczymi do współpracy z rzecznikiem praw pacjenta szpitala psychiatrycznego.

Ochrona praw pacjentów przebywających w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, w których nie ma rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego należy do zadań Wydziału do Spraw Zdrowia Psychicznego, funkcjonującego w strukturach Biura RzPP.

(dowód: akta kontroli str. 77-87, 190-196, 230-231, 482-489)

2.2. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 149,2 tys. zł i były niższe od wykonania tych wydatków w 2014 o 6,3%. W ramach tej kwoty zrealizowano 8 umów zlecenia i dwie umowy o dzieło.

Biuro RzPP nie zawierało umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, nie zatrudniało również pracowników udostępnionych przez agencję pracy tymczasowej.

Umowy o dzieło dotyczyły stworzenia raportów kompetencyjnych opisujących poziom kompetencji kierowniczych kandydatów na stanowiska: dyrektora Wydziału Prawnego, kierownika Zespołu Prawnego oraz kierownika Zespołu do Spraw Zdrowia Psychicznego

Umowy zlecenia dotyczyły realizacji zadań audytora wewnętrznego, sporządzania opinii medycznych i analizy dokumentacji medycznej załączanej do spraw wpływających do Rzecznika Praw Pacjenta, wygłoszenia prelekcji na naradzie Rzecznika Praw Pacjenta z rzecznikami praw pacjenta szpitala psychiatrycznego, doradztwa prawnego oraz reprezentowania Biura Rzecznika Praw Pacjenta przed sądami i innymi organami orzekającymi.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r. były niższe od planowanych o 35,2%.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 586-669)

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 141, poz. 1183.

²⁶ Tj. w szpitalach psychiatrycznych i/lub oddziałach psychiatrycznych/oddziałach leczenia uzależnień w szpitalach ogólnych, a także zakładach opieki zdrowotnej o profilu psychiatrycznym.

²⁷ Pracowników tych zatrudniono po przeprowadzeniu 45 naborów na stanowiska Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego (w tym zakończono 4 nabory rozpoczęte w 2014 r.), w trakcie których wpłynęło 188 ofert pracy.

²⁸ Według stanu na dzień 21 marca 2016 r. funkcję rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego pełniło 49 osób w 107 przedsiębiorstwach podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.

2.3. Wydatki na koszty postępowania sądowego

Wydatki na pokrycie kosztów postępowania sądowego wyniosły w 2015 r. 17,2 tys. zł (w roku 2014 – 1,1 tys. zł). W ramach tej kwoty wydatkowano:

- 12,3 tys. zł – na wynagrodzenie za zastępstwo procesowe w sprawie o przywrócenie zwolnionego pracownika do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. Biuro RzPP zleciło, na podstawie 4 umów o świadczenie pomocy prawnej, prowadzenie spraw sądowych z powództwa byłych pracowników Biura RzPP o przywrócenie do pracy, o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego rozwiązania umowy o pracę, o odwołanie od oceny okresowej. Decyzja o zleceniu prowadzenia tych spraw w postępowaniach przed sądami została podjęta z powodu braku w Biurze RzPP specjalistów z zakresu prawa pracy,
- 2,8 tys. zł – na opłatę sądową z tytułu wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z powództwa zwolnionego pracownika Biura RzPP w sprawie o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy,
- 1,9 tys. zł – na opłaty kancelaryjne za sporządzenie uzasadnień wyroków sądowych dotyczących skarg na decyzję Rzecznika Praw Pacjenta w sprawie uznania praktyk jako naruszające zbiorowe prawa pacjentów,
- 0,2 tys. zł – na opłaty sądowe z tytułu wpisu od wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku sądu uchylającego decyzje Rzecznika Praw Pacjenta.

(dowód: akta kontroli str. 361-363, 449-480)

2.4. Wydatki na publikacje i programy edukacyjne popularyzujące wiedzę o ochronie praw pacjenta

W 2015 r. Biuro RzPP wydatkowało 298,1 tys. zł na działania popularyzujące wiedzę o ochronie praw pacjenta, w tym: 50,8 tys. zł – na wydanie książki „Kuba i Buba w Szpitalu” (nakład 5 tys. egzemplarzy), 2,6 tys. zł – na dołączenie ulotki o prawach pacjenta do czasopism wydawanych przez wydawnictwo Wspólnota, 40,0 tys. zł – na dodruk ulotki o prawach pacjenta (do zamieszczenia w „Super Expressie”), 6,1 tys. zł – na wykonanie projektów graficznych 10 infografik obejmujących działalność Biura RzPP i prawa pacjenta, 16,4 tys. zł – kalendarze na rok 2016 zawierające infografiki Biura RzPP, 45,5 tys. zł – na kampanię informacyjną „Rzecznik Praw Pacjenta przypomina”, 16,9 tys. zł – na insert ulotki „Wakacyjny poradnik pacjenta” w „Super Expressie”, 33,7 tys. zł – na insert ulotki o prawach pacjenta w „Super Expressie”, 36,9 tys. zł – na ulotkę „Wakacyjny poradnik pacjenta”, 33,1 tys. zł – na gadżety reklamowo-promocyjne, 1,5 tys. zł – na tłumaczenie prawa pacjenta na język migowy, 0,3 tys. zł – na tłumacza języka migowego on-line (abonament), 3,5 tys. zł – na tłumaczenie przez przysięgłego języka angielskiego ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta²⁹, 7,5 tys. zł – na wyjazdy promocyjne do wybranych miejscowości na terenie całej Polski.

(dowód: akta kontroli str. 364-381, 411-420, 481)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące uchybienia przy realizacji zadania „opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta”:

1. Nie ustalono planu dotyczącego działalności wydawniczej i programowej na 2015 r. obejmującego między innymi rodzaje i formy publikacji, tytuły publikacji i programów edukacyjnych, nakłady egzemplarzy oraz nie określono planowanych wydatków na poszczególne rodzaje działań popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta. Zarówno w projekcie budżetu państwa w części 66 na 2015 r., jak i w Programie działania Biura RzPP na 2015 r. nie było takich informacji³⁰. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli opracowania takiego planu przyczyniłoby się do większej przejrzystości wydatków i ułatwiłoby ich racjonalne zaplanowanie.

²⁹ Angielska wersja językowa ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta została zamieszczona na stronie internetowej Biura RzPP.

³⁰ W Biurze opracowano Zbiorczy Plan Wydatków Pozapłacowych na 2015 r. według paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz obowiązujących kont analitycznych kosztów. Natomiast w Programie działania Biura RzPP na 2015 r. podano tylko liczbę publikacji i liczbę programów.

2. Nie wyodrębniono pozycji analitycznej w systemie kont pomocniczych kosztów, umożliwiającej pozyskanie informacji, w postaci salda końcowego, o wielkości poniesionych wydatków na wspomniane zadanie. Obowiązująca w Biurze RzPP ewidencja księgowa nie dostarcza danych o łącznych wydatkach na działalność promocyjną. W ocenie NIK uaktualnienie funkcjonującego systemu kont analitycznych umożliwi rzetelne klasyfikowanie i rozliczenie wydatków ponoszonych na tę działalność.

3. Stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2015 r. w Biurze RzPP pozostawał zapas nierozdysponowanych publikacji wydanych w formie książki i ulotek³¹. Część tego zapasu stanowiły publikacji wydane jeszcze w latach 2013 – 2014. Dotyczyło to m.in.:

- 9 850 szt. ulotki pt. „Niezbędnik dla wnioskodawców” (nakład roku 2013 – 70 000 szt., liczba ulotek nierozdysponowanych w 2014 r., pozostała na 2015 r., wynosiła 13 000 szt.),

- 72 600 szt. ulotki „Prawa pacjenta” (nakład roku 2014 – 300 000 szt., liczba ulotek nierozdysponowanych w 2014 r., pozostała na 2015 r., wynosiła 300 000 szt.),

- 32 000 szt. ulotki o Biurze Rzecznika Praw Pacjenta (nakład roku 2014 – 50 000 szt., liczba ulotek nierozdysponowanych w 2014 r., pozostała na 2015 r., wynosiła 50 000 szt.),

- 21 350 szt. ulotki „Prawa Pacjenta w Szpitalu Psychiatrycznych” (nakład roku 2014 – 50 000 szt., liczba ulotek nierozdysponowanych w 2014 r., pozostała na 2015 r., wynosiła 30 000 szt.).

- 4 299 szt. książki pt. „Kuba i Buba w szpitalu czyli o prawach dziecka - pacjenta niemal wszystko” (nakład roku 2015 – 5 000 szt.) – dystrybucja będzie prowadzona głównie w roku 2016 r.

Łączna wartość zapasów wydanych publikacji wynosiła na dzień 31 grudnia 2015 r. 68,6 tys. zł.

Dyrektor Generalny Biura RzPP wyjaśnił, że Biuro RzPP planując produkcję, zakup oraz dystrybucję ulotek informacyjnych ma przede wszystkim na uwadze zabezpieczenie potrzeb Biura RzPP w tym zakresie na kilka kolejnych lat oraz że korzystniejsza jest produkcja większych ilości na dłuższy okres, niż sukcesywne dodrukowywanie materiałów w sytuacji pojawiających się niedoborów.

NIK zauważa, że jednym z istotnych zadań Rzecznika Praw Pacjenta jest działalność edukacyjna popularyzująca wiedzę o ochronie praw pacjenta³². Rzecznik powinien jednak dążyć do uzyskania jak najlepszej relacji pomiędzy nakładami a uzyskanymi efektami. Tym samym publikacje powinny być rozdysponowane na bieżąco, stosownie do potrzeb, a nie w takiej skali magazynowane, z uwagi na możliwość dezaktualizacji wydrukowanych treści.

Ponadto z wyjaśnień tych wynika, że do Biura RzPP „regularnie zwracają się przedstawiciele podmiotów leczniczych, które są zainteresowane otrzymaniem broszur zawierających informacje o prawach pacjenta”. Stwierdzono jednak, że w 2015 r. tylko trzy podmioty zwróciły się do Biura RzPP po ulotki.

NIK zwraca uwagę, że skuteczniejsza dystrybucja materiałów promocyjnych pozwoliłaby na zwiększenie liczby osób rzetelnie poinformowanych o prawach pacjenta.

(dowód: akta kontroli str. 6-30, 48-49, 51-52, 389-407)

3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach budżetu zadaniowego Rzecznik Praw Pacjenta w 2015 r. realizował podzadanie p.n. „Ochrona praw pacjenta”³³, którego celem było „Przeciwdziałanie i zapobieganie naruszeniom wolności i praw człowieka i obywatela”.

³¹ Ewidencja ilościowa wydanych wydawnictw jest prowadzona przez Wydział Dialogu Społecznego i Komunikacji.

³² Srt. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

³³ W ramach zadania 16.5 „Ochrona Praw Obywatelskich, Praw Dziecka i Praw Pacjenta” oraz funkcji 16 „Sprawy obywatelskie”. Ministrem wiodącym dla funkcji 16 „Sprawy obywatelskie” jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

W ramach wydatków na podzadanie realizowane przez Rzecznika Praw Pacjenta wydatkowano:

- 10 770,5 tys. zł na działanie „Rozpatrywanie skarg i podejmowanie interwencji w zakresie naruszeń praw pacjenta oraz nadzór nad przestrzeganiem praw pacjenta szpitala psychiatrycznego”, z tego na wydatki majątkowe – 228,0 tys. zł,

- 2 079,0 tys. zł na działanie „Finansowanie działalności Ogólnopolskiej infolinii dotyczącej udzielania informacji odnośnie praw pacjenta”, z tego na wydatki majątkowe – 38,0 tys. zł.

Miernik zaplanowany, w ramach działania „Rozpatrywanie skarg i podejmowanie interwencji w zakresie naruszeń praw pacjenta oraz nadzór nad przestrzeganiem praw pacjenta szpitala psychiatrycznego”, tj. liczba wniosków skierowanych do Biura RzPP, udzielonych porad prawnych oraz podjętych interwencji, wynosił 30 000; załatwiono 22 060 wniosków, porad i interwencji.

W roku poprzednim liczba spraw załatwionych była niższa i wynosiła 18 839 (planowano 30 000).

Miernik ustalony, w ramach działania „Finansowanie działalności Ogólnopolskiej infolinii” dotyczący udzielania informacji odnośnie praw pacjenta, tj. liczba spraw zgłoszonych za pośrednictwem infolinii, wynosił 35 000; faktycznie przyjęto 49 306 zgłoszeń. W roku poprzednim liczba spraw zgłoszonych za pośrednictwem infolinii wynosiła 37 868 (planowano 35 000).

Miernik określony dla zadania „Ochrona Praw Obywatelskich, Praw Dziecka i Praw Pacjenta” zdefiniowany jako stosunek liczby spraw rozstrzygniętych w roku 2015 (71 163) do liczby spraw, które wpłynęły do Rzecznika Praw Pacjenta w roku 2015 (71 366) wyniósł 99,7%. W roku 2014 miernik ten kształtował się na poziomie 99,3%.

(dowód: akta kontroli str. 6,52-53, 299)

W roku 2015 liczba wszystkich zgłoszeń skierowanych do Rzecznika wyniosła 71 366, w tym głównie za pośrednictwem infolinii – 49 306. W porównaniu do roku 2014 liczba zarejestrowanych zgłoszeń zwiększyła się o 9% (w 2014 r. było 65 339 zgłoszeń).

W 2015 r. Rzecznik Praw Pacjenta przeprowadził 1196 postępowań wyjaśniających z własnej inicjatywy oraz na wniosek pacjenta. W porównaniu do roku 2014, wzrosła liczba postępowań wyjaśniających podjętych przez Rzecznika z własnej inicjatywy (z 281 w 2014 r. do 347 w 2015 r.), wzrosła również liczba postępowań wyjaśniających prowadzonych w związku ze złożonymi wnioskami w indywidualnych sprawach pacjentów (z 615 w 2014 r. do 849 w 2015 r.).

W 2015 r. 68% rozpatrzonych postępowań wyjaśniających zakończyło się stwierdzeniem naruszenia co najmniej jednego z praw pacjenta (wzrost o 14% w porównaniu do roku 2014). Najczęściej stwierdzano naruszenie prawa do dostępu do dokumentacji medycznej (35 %), do świadczeń zdrowotnych (33%) i prawa do informacji (21 %).

W 2015 r. Rzecznik Praw Pacjenta przeprowadził 112 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjenta (w roku 2014 wszczęto 26 postępowań), które zakończyły się wydaniem 83 decyzji uznających praktyki za naruszające zbiorowe prawa pacjenta.

W roku 2015 Rzecznik Praw Pacjenta skierował 438 inicjatyw i wystąpień systemowych w obszarach zidentyfikowanych zagrożeń i wymagających zmian w systemie ochrony zdrowia, w tym między innymi: do Ministra Zdrowia – 53, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia – 49 oraz innych organów i podmiotów (województw, konsultantów krajowych i wojewódzkich w danej dziedzinie medycyny, innych ministrów) – 336.

(dowód: akta kontroli str. 162-176)

W roku 2015 zarejestrowano 25 skarg i wniosków na działalność Biura Rzecznika Praw Pacjenta (w 2014 r. zarejestrowano 29 skarg). Według danych zawartych w rejestrze, skargi dotyczyły głównie niezadowolenia ze sposobu załatwienia sprawy, rozpatrzone zostały terminowo i były (z wyjątkiem jednej skargi) nieuzasadnione.

(dowód: akta kontroli str.177-182)

4. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Wspomniane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 32, 35, 300-360, 491-508)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

W 2015 r. zrealizowano wnioski po kontroli NIK z wykonania budżetu państwa w 2014 r., w tym między innymi: podjęto działania organizacyjne mające na celu wzmocnienie nadzoru nad terminowością prowadzonych spraw oraz zaktualizowano wersję programu EZD³⁴ o raporty usprawniające proces monitorowania prowadzonych postępowań, która zainstalowana zostanie po przejściu testów; natomiast w *Instrukcji obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych* wprowadzono³⁵ uregulowania dotyczące pełnego cyklu obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 290-297)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ wnioskuje o:

- 1) opracowywanie planu dotyczącego działalności wydawniczej i programowej na dany rok budżetowy oraz określanie planowanych wydatków na poszczególne rodzaje i formy publikacji i programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta,
- 2) dostosowanie systemu organizacyjnego księgowych kont pomocniczych do potrzeb prezentacji danych, w postaci salda końcowego, o wydatkach ponoszonych na publikacje i programy popularyzujące prawa pacjenta,
- 3) podejmowanie skutecznych działań mających na celu bieżące rozdysponowanie materiałów promocyjnych, wydawanych w danym roku budżetowym.

³⁴ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

³⁵ Zarządzeniem Nr 19/2015 Dyrektora Generalnego Biura Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 29 grudnia 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych, zasad ich sporządzania i ewidencji w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

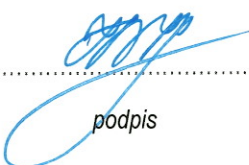
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis