



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2011 r.

tekst ujednoczony

**Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia**

KPZ-4100-04-01/2011
P/10/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Zdrowia kontrolę wykonania ustawy budżetowej na rok 2010², w części 46 – Zdrowie.

W związku z kontrolą, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, w odniesieniu do wykonania budżetu państwa w części 46 – Zdrowie, formułuje ocenę **pozytywną z zastrzeżeniami**.

1. Minister Zdrowia podjął działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. W przypadku 5 wniosków³, działania te okazały się jednak niewystarczające, co opisano w dalszej treści

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 20 stycznia 2010 r. (Dz. U. z 5 lutego 2010 r. Nr 19, poz. 102).

³ Dotyczy następujących wniosków: „Dalsze doskonalenie metodologii konstruowania celów i mierników realizacji budżetu zadaniowego w części – 46”; „Wyegzekwowanie kar umownych wynikających z nieterminowego wykonania umowy nr 1/EU/85141/1860/3105 z 27 czerwca 2008 r. na zakup 23 śmigłowców i 1 symulatora lotów”; „Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do przestrzegania czasu pracy kierowców zgodnie z wymogami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców”, „Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przekazywania do sądu kompletnej dokumentacji skarg administracyjnych”; „Podjęcie zdecydowanych działań, w ramach sprawowanego nadzoru, w celu ograniczenia wzrostu zobowiązań wymagalnych zakładów opieki zdrowotnej podległych Ministrowi Zdrowia”.

wystąpienia. Ponadto, w 2010 r. w wyniku wykonania wniosków NIK na dochody budżetu państwa przekazano środki w wysokości 166,7 tys. zł⁴.

2. W 2010 r. w części 46 – Zdrowie, dochody ogółem wyniosły 151.142,2 tys. zł i były o 16.913,9 tys. zł niższe niż w 2009 r. (89,9%). Plan dochodów na 2010 r. (140.842,0 tys. zł) został wykonany w 107,3%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób tworzenia prognozy dochodów na 2010 r. w części 46 – Zdrowie.

Ministerstwo podejmowało działania w celu rzetelnej weryfikacji potencjalnych źródeł uzyskania dochodów oraz analizowało wpływy w okresie poprzedzającym tworzenie prognozy.

2.1. Zastrzeżenia NIK dotyczą niezrealizowania w 2010 r. dochodów z tytułu kar umownych wynikających z nieterminowej realizacji przez Konsorcjum Eurocopter umowy z dnia 27 czerwca 2008 r. na dostawę śmigłowców na potrzeby Lotniczego Pogotowia Ratunkowego⁵.

Ministerstwo Zdrowia, w dniu 11 lutego 2011 r., przestało Konsorcjum przedsądowe wezwanie do zapłaty.

W umowie nie ustalono definicji kompletu materiałów szkoleniowych⁶, co skutkowało utrudnieniami w ustaleniu wysokości kar umownych z tytułu opóźnień w dostawach⁷ i opóźniało wyegzekwowanie należności budżetowych.

3. W 2010 r. w części 46 – Zdrowie, zrealizowano wydatki w wysokości 4.085.567,6 tys. zł, co stanowiło 98,7% w stosunku do planu po zmianach (4.138.916,6 tys. zł).

W 2010 r. nastąpiło zmniejszenie wydatków ogółem w części 46 – Zdrowie, w porównaniu do roku ubiegłego o 13,4%, spowodowane przeniesieniem finansowania od

⁴ W związku ze stwierdzonymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2001 r. nieprawidłowościami w rozliczeniach z wykonanych procedur wysokospecjalistycznych za okres 1999-2000 CSK WAM w Warszawie zobowiązany został przez NIK do zwrotu nadmiernie pobranych środków. W 2002 r. Szpital zawarł ze Skarbem Państwa – Ministrem Zdrowia porozumienie w przedmiocie rozłożenia należności na 48 rat oraz dwuletniej karencji w spłacie długu. Ponieważ Wojskowy Instytut Medyczny, jako następca prawny CSK WAM w Warszawie, nie wywiązał się z realizacji Porozumienia sprawa została skierowana na drogę postępowania sądowego. Sąd Najwyższy w Warszawie (wyrok z 16.08.2010 r. sygn. akt I CSK 464/09) uznał za zasadne powództwo Ministra Zdrowia i zasądził od Wojskowego Instytutu Medycznego w Warszawie na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Zdrowia kwotę 3.930,5 tys. zł wraz z odsetkami. Na wniosek Wojskowego Instytutu Medycznego w związku z bardzo trudną sytuacją finansową, Minister Zdrowia udzielił ulgi w spłacie należności poprzez rozłożenie jej na 64 raty miesięczne, płatne począwszy od 1 grudnia 2010 r.

⁵ Stan należności na 31.12.2010 r. z tytułu kar umownych wynosił 737,5 tys. zł.

⁶ W umowie ustalono m.in., że Sprzedawca zobowiązuje się zapłacić Kupującemu, za każdy dzień opóźnienia kwotę 100 EURO za każdy niedostarczony komplet materiałów szkoleniowych.

⁷ Definicję tę określono aneksem nr 2 do umowy w dniu 3 sierpnia 2009 r.

1 stycznia 2010 r. wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych z części 46 – Zdrowie do budżetu wojewodów⁸.

3.1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zwiększający się udział środków z rezerw celowych w realizacji wydatków w części 46 – Zdrowie. W 2010 r. zwiększono planowane wydatki tej części, z rezerw celowych, o kwotę 655.209,8 tys. zł, co stanowiło 18,8% planu wydatków zawartego w ustawie budżetowej na rok 2010. W ocenie NIK, taka praktyka, chociaż uelastycznia procedurę realizacji budżetu, nie sprzyja jednak jej przejrzystości.

Należy podkreślić, iż Minister Zdrowia, w trakcie prac nad budżetem na 2010 r., informował Ministra Finansów o istniejących potrzebach, na przykład w odniesieniu do programu wieloletniego „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”. Środków na ten cel nie ujęto jednak w przyznanym dla części 46 limicie wydatków, a źródłem finansowania tego programu w 2010 r. była rezerwa celowa (część 83, poz. 51).

3.2. Na realizację 12 programów finansowanych z budżetu państwa z rozdziału 85149 – Programy polityki zdrowotnej wydatkowano w 2010 r. łącznie 762.336,1 tys. zł, tj. 98,4% środków według planu po zmianach.

3.2.1. Minister Zdrowia bez podstawy prawnej sfinansował świadczenia zdrowotne w kwocie 22.356,3 tys. zł, w ramach realizacji 3 programów polityki zdrowotnej⁹.

Należy zauważyć, że świadczenia zdrowotne finansowane w 2010 r. przez Ministra Zdrowia nie zostały ujęte w wykazie wydanym w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych¹⁰.

Programy te zostały ustanowione na podstawie art. 48 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ustawa rozróżnia pojęcia: program zdrowotny i świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu programów zdrowotnych, przy czym świadczeniom tym nadaje status świadczeń gwarantowanych przysługujących świadczeniobiorcom w ramach środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

⁸ Zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753).

⁹ Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej – 11.062,2 tys. zł; Program Badań Przesiewowych Noworodków w Polsce – 10.565,6 tys. zł; Program kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu – jako element poprawy stanu zdrowia płodu i noworodków na lata 2009-2013 – 728,5 tys. zł.

¹⁰ Dz. U. Nr 140, poz. 1148 ze zm.

Nie kwestionując celowości finansowania tych świadczeń, należy zwrócić uwagę, że uznanie, iż Minister Zdrowia może finansować świadczenia z zakresu programów zdrowotnych, które nie są świadczeniami gwarantowanymi, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 i art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, prowadziłyby, w ocenie NIK, do podważenia konstrukcji świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych, przyjętej na gruncie wymienionej ustawy.

3.2.2. W 2010 r. Minister Zdrowia sfinansował program „Psychiatryczna opieka zdrowotna na lata 2009-2013” w kwocie 4.932,3 tys. zł, w sytuacji gdy działania finansowane w ramach programu nie mieściły się w definicji zawartej w art. 5 pkt 30 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, gdzie określono, że program zdrowotny jest to zespół zaplanowanych i zamierzonych działań z zakresu opieki zdrowotnej ocenianych jako skuteczne, bezpieczne i uzasadnione, umożliwiających w określonym terminie osiągnięcie założonych celów, polegających na wykrywaniu i zrealizowaniu określonych potrzeb zdrowotnych oraz poprawy stanu zdrowia określonej grupy świadczeniobiorców, finansowanych ze środków publicznych.

Działania finansowane w ramach programu w roku 2010 obejmowały jedynie prace remontowo-budowlane, w celu dostosowania oddziałów psychiatrii sądowej do warunków wykonywania środka zabezpieczającego i środka leczniczego.

Na wspomniane nieprawidłowości NIK zwracała już uwagę w ramach ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa, a Minister Zdrowia nie wniósł zastrzeżeń do oceny NIK sformułowanej w tym zakresie.

3.2.3. Instytut Matki i Dziecka, wbrew zapisom „Programu badań przesiewowych noworodków w Polsce w latach 2009-2014” zlecił wykonywanie badań mutacji genu CFTR spójce zewnętrznej. Wartość zadań zleconych w tym zakresie przez Instytut, który był realizatorem Programu w 2010 r., wyniosła 1.334,1 tys. zł.

Ponadto w ramach realizacji tego Programu Instytut Matki i Dziecka, bez wymaganej zgody Ministra Zdrowia, zlecił wykonanie badań przesiewowych 7 jednostkom na łączną kwotę 3.431,4 tys. zł.

Ministerstwo poinformowało o podjęciu czynności wyjaśniających w sprawie, a w szczególności zlecona została Departamentowi Nadzoru, Kontroli i Skarg kontrola w jednostce. Ponadto wystąpiono do nadzorującego prace Członka Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia z prośbą o wyrażenie zgody na podjęcie czynności zmierzających do nałożenia na jednostkę kary umownej, w związku z brakiem

pisemnej zgody na zlecenie realizacji poszczególnych zadań wynikających z umowy osobom trzecim.

3.3. Na świadczenia gwarantowane w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa – z rozdziału 85151 w części 46 – Zdrowie, wydatkowano w 2010 r. kwotę 288.368,5 tys. zł, co stanowiło 97,9% planu po zmianach.

3.3.1. Minister Zdrowia dokonał kwalifikacji świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych bez uzyskania rekomendacji Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych, naruszając tym samym art. 31b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który stanowi, że kwalifikacji świadczenia opieki zdrowotnej jako świadczenia gwarantowanego dokonuje minister właściwy do spraw zdrowia po uzyskaniu rekomendacji Prezesa Agencji.

Minister Zdrowia posiadał jedynie jednostronicowe stanowisko Rady Konsultacyjnej AOTM, którego nie można uznać za rekomendację Prezesa Agencji.

3.3.2. Minister Zdrowia w 2010 r. zawarł 4 umowy na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych na łączną kwotę 2.713,2 tys. zł¹¹ z podmiotami, które nadesłały oferty po upływie terminu określonego w ogłoszeniu konkursowym, naruszając § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 października 2009 r. w sprawie przeprowadzania konkursu ofert na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa¹², który stanowił, że oferty składa się w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie.

Oferty te, jako niespełniające wymagań konkursu ofert, powinny zostać odrzucone i nie mogły być podstawą do zawarcia stosownych umów.

3.3.3. Dowody księgowe dokumentujące wysokość poniesionych wydatków, z tytułu realizacji świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, w okresie od stycznia do sierpnia 2010 r. nie były dekretowane¹³, co naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴.

NIK pozytywnie ocenia dokonanie stosownych uzupełnień, co nastąpiło już w trakcie kontroli.

3.4. Przy realizacji jednego z priorytetowych zadań Ministra Zdrowia 20.1. *Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do świadczeń*

¹¹ Wydatki z tytułu zawartych umów wyniosły 2.423,3 tys. zł.

¹² Dz. U. Nr 183, poz. 1435.

¹³ Nie zawierały informacji o kontach księgowych, na których zostały zaewidencjonowane.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa w 2010 r. nie osiągnięto zaplanowanej wartości miernika: liczba finansowanych świadczeń wysokospecjalistycznych. Planowana wartość miernika wynosiła 12 świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, natomiast faktycznie w 2010 r. finansowano 10 świadczeń wysokospecjalistycznych.

Zaplanowany miernik nie został osiągnięty z przyczyn niezależnych od Ministerstwa. Dwa świadczenia (przeszczepienie serca i płuca oraz przeszczepienie wysp trzustkowych) nie były wykonywane w 2010 r. w związku z brakiem dawców oraz wstrzymaniem działalności Laboratorium Komórek Wysp Trzustkowych z powodu niespełnienia wymogów dotyczących przestrzegania klas czystości powietrza w pomieszczeniach.

Przyjęty przez Ministra Zdrowia miernik realizacji budżetu zadaniowego w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych został określony niezgodnie z metodologią szacowania mierników, w tym w szczególności nie był odpowiednio zdefiniowany tak, aby umożliwił ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie, a także, aby mierzył tylko to, na co Minister Zdrowia ma realny wpływ. Przyjęty miernik nie monitorował stopnia osiągnięcia zamierzonego celu danego podzadania, tj. zapewnienie pacjentom dostępu do terapii z wykorzystaniem procedur wysokospecjalistycznych.

3.5. Minister Zdrowia sfinansował wynagrodzenia dla szpitalnych koordynatorów transplantacyjnych w łącznej kwocie 401,4 tys. zł, mimo braku w powszechnie obowiązujących przepisach prawach stosownych regulacji – w ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów¹⁵ oraz w aktach wykonawczych do niej brak było przepisów dot. zasad i sposobu funkcjonowania koordynatorów, w tym i źródeł finansowania ich wynagrodzeń.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując celowości przekazywania środków na ten cel, zwraca uwagę, iż art. 38 ust. 3 pkt 1 wspomnianej ustawy, mówiący o koordynacji przez Poltransplant pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów na terenie kraju, jest jedynie ogólnym wskazaniem jednego z zadań jednostki i nie stanowi podstawy prawnej do ponoszenia wydatków z budżetu państwa na zatrudnienie koordynatorów.

3.6. W 2010 r. w części 46 – Zdrowie, było finansowanych 7 inwestycji wieloletnich i 28 innych inwestycji polegających na budownictwie inwestycyjnym.

Na realizację 7 inwestycji wieloletnich kontynuowanych zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 185.281,0 tys. zł. Budżet po zmianach wynosił 181.167,0 tys. zł, a

¹⁵ Dz. U. Nr 169, poz. 1411 ze zm.

wykonanie wyniosło 179.371,0 tys. zł (99,01%). Na niższe wykonanie budżetu w cz. 46 – Zdrowie na inwestycje wieloletnie w 2010 r., wpłynął zwrot niewykorzystanych środków na realizację „Przebudowy i rozbudowy Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku” w kwocie 151,9 tys. zł i Centrum Kliniczno-Dydaktycznego U M w Łodzi – 1.638,3 tys. zł.

Spośród 15 inwestycji, dla których termin zakończenia upłynął z końcem 2010 r. rozliczono 7 inwestycji, rozliczenia 3 były w trakcie uzgodnień, a dla 5 inwestycji finansowanych z udziałem środków własnych brak było rozliczeń.

3.7. Ministerstwo nie przekazało w terminie do sądu skargi podmiotu na bezczynność organu, co stanowiło naruszenie art. 54 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶. Zaniechanie Ministra Zdrowia w tym zakresie skutkowało wymierzeniem grzywny przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wysokości 9,3 tys. zł.

4. W 2010 r. Biuro Administracyjno-Gospodarcze Ministerstwa Zdrowia (BAG) uzyskało dochody w wysokości 1.078,5 tys. zł, tj. o 183,6 tys. zł (20,5%) więcej niż zaplanowano. Natomiast wydatkowano 69.697,0 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu po zmianach.

4.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje określone zasady (politykę) rachunkowości oraz poprawność ewidencji dowodów księgowych BAG.

4.1.1. Plan wydatków środków europejskich nie był ewidencjonowany na koncie o symbolu 982, natomiast 2 symbole kont¹⁷ nie odpowiadały treści ekonomicznej określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

4.1.2. Kontrola poprawności sporządzania oraz ewidencji dowodów księgowych, przeprowadzona na podstawie 60 dowodów księgowych na łączną kwotę 24.874,5 tys. zł, wylosowanych przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych (metoda monetarna), nie wykazała nieprawidłowości w ich formalnym, rachunkowym i merytorycznym sprawdzaniu.

Na koncie 203 – Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami¹⁹ stwierdzono ewidencjonowanie rozrachunków związanych ze składkami do organizacji międzynarodowych, w tym różnic kursowych z nich wynikających, rozrachunków z tytułu

¹⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹⁷ Dotyczy kont o symbolach 981 i 982.

¹⁸ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

¹⁹ Zgodnie z zakładowym planem kont BAG, konto 203 służy do ewidencji rozrachunków z tytułu zakupów materiałów i usług.

ZFŚS oraz dochodów z tytułu wpłat kar umownych i opłat za czynsz, co naruszało zasady określone w zakładowym planie kont.

Łącznie na koncie 203 w 2010 r. nieprawidłowo ujęto rozrachunki w wysokości 12.095,7 tys. zł, w tym: 705,9 tys. zł – z tytułu ZFŚS, 11.267,9 tys. zł – z tytułu składek międzynarodowych, 121,9 tys. zł – z tytułu dochodów z wpłat kar umownych i opłat za czynsz.

4.1.3. W 2010 r. uregulowano ze środków europejskich 5 faktur po terminach płatności²⁰, czego główną przyczyną było późne dostarczanie faktur do BAG²¹ oraz przekazywanie środków przez Bank Gospodarstwa Krajowego zgodnie z terminarzem płatności środków europejskich w 2010 r.

BAG nie poniosło kosztów z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

4.2. W ewidencji księgowej nie zostały ujęte grunty będące we władaniu Ministerstwa Zdrowia²², czym naruszono zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określoną w art. 24 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W ewidencji księgowej prowadzonej przez BAG na koncie 011, w grupie 0 nie wykazano żadnej wartości.

Ponadto nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów w ciągu ostatnich 4 lat, pomimo takiego wymogu zawartego w art. 26 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

4.3. Ministerstwo Zdrowia bez podstawy prawnej finansowało w 2010 r. podróże służbowe zagraniczne osób nie będących pracownikami własnymi²³ w kwocie 581,7 tys. zł, naruszając tym samym art. 44 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴.

Ministerstwo Zdrowia jako podstawę dokonywania wydatków wskazywało § 2 ust. 2 zarządzenia nr 22 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z 14 lipca 2003 r. w sprawie podróży służbowych poza granicami kraju finansowanych ze środków

²⁰ Dotyczyło to 5 faktur wystawionych na łączną kwotę 116,5 tys. zł, z czego z budżetu środków europejskich po terminie płatności przekazano wykonawcom, za pośrednictwem BGK, środki w wysokości 99,0 tys. zł. Całość próby obejmował 16 faktur na łączną kwotę 881,6 tys. zł, w tym dotyczących płatności z budżetu środków europejskich w wysokości 749,4 tys. zł.

²¹ W 4 przypadkach na 5 za późne dostarczenie faktur do BAG odpowiadał Departament Ubezpieczeń Zdrowotnych.

²² W wieczystym użytkowaniu nieruchomości o powierzchni 294,39 m² położona przy Alejach Jerozolimskich 155 w Warszawie oraz w trwałym zarządzie: 1) nieruchomości o powierzchni 3.572,00 m² położona przy ul. Długiej 38/40 w Warszawie (oddana w zarząd przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), 2) nieruchomości o powierzchni 4.386,00 m² położona przy ul. Miodowej 15 w Warszawie (oddana w zarząd przez Urząd Dzielnicy Warszawa Śródmieście).

²³ Finansowanie podróży ekspertów i przedstawicieli instytucji realizujących zadania Ministerstwa na kwotę 563,3 tys. zł oraz poniesiono wydatki na sfinansowanie 6 podróży służbowych osoby zatrudnionej na umowę zlecenie na łączną kwotę 18,4 tys. zł.

²⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ministerstwa Zdrowia, które przewiduje finansowanie podróży ekspertów i przedstawicieli instytucji realizujących zadania Ministerstwa.

Ponoszenie ww. wydatków na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju²⁵, zdaniem Dyrektora Generalnego gwarantuje przejrzyste zasady finansowania delegacji tych osób, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów.

Należy zauważyć, że zarządzenie jako akt prawny wewnętrznie obowiązujący nie może stanowić podstawy prawnej dokonywania wydatków. Finansowanie podróży zagranicznych ekspertów i przedstawicieli instytucji realizujących zadania Ministerstwa oraz osób zatrudnionych na umowy zlecenie, nie zostało uregulowane w żadnym akcie prawnym powszechnie obowiązującym, w związku z czym brak jest delegacji do ponoszenia tych kosztów. Problem ten w przeszłości był już sygnalizowany przez NIK i wymaga uregulowania systemowego, bowiem dotyczy także innych ministerstw.

Ponadto NIK negatywnie ocenia zaklasyfikowanie w § 4420 wydatków na podróże służbowe ww. osób ponoszonych z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁶, paragraf ten obejmuje wydatki na podróże służbowe zagraniczne pracowników, ponoszone zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

4.4. Z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷ Minister Zdrowia zakupił w 2010 r. bilety lotnicze na łączną kwotę 99,9 tys. zł, naruszając tym samym postanowienia art. 44 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Ministerstwo mogło uniknąć tej sytuacji, gdyby w prowadzonym postępowaniu przetargowym poprzedzającym ww. wydatki przewidziane zostało udzielenie zamówień uzupełniających.

Pozytywnie natomiast należy ocenić wykrycie przez pracowników Ministerstwa Zdrowia procedury zawyżania cen biletów lotniczych zagranicznych przez Polish Travel Quo

²⁵ Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, 759 ze zm.

Vadis Sp. z o.o.²⁸, w wyniku czego podjęte zostały kroki celem wyeliminowania stosowania nieuczciwych praktyk przez wykonawcę.

4.5. Ponownie stwierdzono występowanie przypadków przekroczenia czasu pracy kierowców, określonego w art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 14, ust. 1 i 2, art. 20 i art. 21 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców²⁹.

Przypadki nieprzestrzegania postanowień ustawy o czasie pracy kierowców wystąpiły w kolumnie obsługi kierownictwa resortu, co Ministerstwo tłumaczyło specyfiką pracy kierownictwa (wykonywanie swoich obowiązków w nie dających się często przewidzieć godzinach), co powoduje potrzebę wysokiej dyspozycyjności kierowców, czasem również w późnych godzinach wieczornych. Zmiana powyższej sytuacji, polegająca na zmniejszeniu ilości godzin nadliczbowych, wymagałaby zatrudnienia podwójnej liczby kierowców i wykonywania przez nich pracy na dwie zmiany. Wiązałoby się to jednak ze zbyt dużymi kosztami, których Ministerstwo nie jest w stanie ponieść.

Najwyższa Izba Kontroli nie może zgodzić się z argumentacją Ministerstwa, zauważając, że niestosowanie się do ww. przepisów może powodować zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia i życia, zarówno kierownictwa Ministerstwa Zdrowia, samych kierowców, jak również innych uczestników ruchu drogowego.

5. Wykonanie budżetu środków europejskich w 2010 r. wyniosło ogółem 470.650 tys. zł, tj. 89,9% (plan 523.537 tys. zł), co spowodowane było głównie niepełnym wykorzystaniem środków na wydatki majątkowe ujęte w planie finansowym po zmianach przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ) w zakresie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) i Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG).

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego za 2010 r. Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych³⁰.

6.1. W 2010 r. Minister Zdrowia nie realizował zadań Funduszu wynikających z art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Brak realizacji w 2010 r. zadań Funduszu był wynikiem przedłużających się prac nad rozporządzeniem, określającym warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z funduszu, będącym

²⁸ Wykonawca ten obsługiwał Ministerstwo Zdrowia w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów lotniczych zagranicznych od września 2009 r. do września 2010 r.

²⁹ Dz. U. Nr 92, poz. 879 ze zm.

³⁰ Państwowy fundusz celowy utworzony z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.), którego dysponentem jest Minister Zdrowia.

wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 88 ust. 6 ustawy, do którego wydania zobowiązany został minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

NIK negatywnie ocenia wydanie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia na podstawie art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych z blisko dwunastomiesięcznym opóźnieniem.

6.2. Fundusz, od 1 stycznia do 25 października 2010 r., nie posiadał planu finansowego, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wpływy na rachunek funduszu z dopłat do stawek w grach losowych stanowiących monopol państwa wyniosły w 2010 r. 18.732,1 tys. zł, natomiast koszty obsługi Funduszu za prowadzenie rachunku bieżącego wyniosły 0,1 tys. zł. Minister Zdrowia zaakceptował plan finansowy Funduszu dopiero 26 października 2010 r.

6.3. Izba negatywnie ocenia nieujęcie w planie finansowym Funduszu pozycji przychodów w postaci odsetek od oprocentowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym, traktując to jako działanie nierzetelne.

Łączna kwota odsetek od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku funduszu w 2010 r. wyniosła 105,4 tys. zł.

7. Rok 2010 był kolejnym rokiem wzrostu stanu zobowiązań wymagalnych jednostek badawczo-rozwojowych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez Ministra Zdrowia.

Stan zobowiązań kształtował się następująco: 224.966,6 tys. zł na koniec 2008 r., 276.958,6 tys. zł na koniec 2009 r., 299.611,5 tys. zł na koniec 2010 r. (dane ankietowe oraz ze sprawozdań Rb-Z).

Należy zauważyć, że blisko 47% całego zadłużenia tych jednostek w 2010 r. przypadało na Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi (140.581,6 tys. zł).

Ponadto w przypadku Głównej Biblioteki Lekarskiej w Warszawie stan zobowiązań wymagalnych na 31.12.2010 r. wyniósł 7.921,0 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne dotyczyły głównie zobowiązań wobec ZUS powstałych w latach ubiegłych. W roku 2010 GBL przekazała do ZUS zaległe składki w kwocie 1.076,6 tys. zł, natomiast składki bieżące są odprowadzane sukcesywnie w każdym miesiącu 2010 r.

W ocenie NIK, pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek podległych Ministrowi Zdrowia stwarza potencjalne ryzyko przyszłego wzrostu wydatków budżetowych w części 46.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Wyegzekwowanie kar umownych wynikających z nieterminowego wykonania umowy nr 1/EU/85141/1860/3105 z dnia 27 czerwca 2008 r. zawartej z Konsorcjum Eurocopter.

2. Podjęcie działań zmierzających do stworzenia podstawy prawnej dla wskazanych w wystąpieniu działań, które NIK oceniła jako nielegalne, nie kwestionując przy tym ich celowości.

3. Zwiększenie nadzoru nad Instytutem Matki i Dziecka w zakresie realizacji „Programu badań przesiewowych noworodków w Polsce w latach 2009-2014”, wyegzekwowanie od jednostki kary umownej za naruszenie postanowień umowy.

4. Wyegzekwowanie rozliczeń wszystkich zakończonych inwestycji, finansowanych z udziałem środków budżetowych w części 46 – Zdrowie.

5. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do przestrzegania czasu pracy kierowców zgodnie z wymogami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się o przesłanie przez Panią Minister, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.