



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.003.01.2023

Pan
Łukasz Wais
Prezes Zarządu
Centrum Medycznego
w Łąncucie sp. z o.o.
ul. Paderewskiego 5
37-100 Łącut

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002 – Zjawisko pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych w wybranych szpitalach z terenu województwa podkarpackiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Medyczne w Łąncucie sp. z o.o. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Wais – Prezes Zarządu od dnia 1 marca 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość umów na świadczenia zdrowotne zawieranych z podmiotami zewnętrznymi.2. Przestrzeganie norm czasu pracy personelu medycznego.3. Prawdliwość naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (badaniami kontrolnymi mogły być objęte również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, dotyczące zagadnień objętych kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Sebastian Szozda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/28/2023 z dnia 19 stycznia 2023 r. oraz LRZ/43/2023 z dnia 2 lutego 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 8-51)

¹ Dalej: CM w Łąncucie lub Spółka.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawarcie ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Szpitala w Łąncucie⁴ 16 umów, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie na podstawie umów o pracę.

W ocenie NIK umowy te zawarto dla pozor, bowiem przedmiotem tych umów było wykonywanie takiej samej pracy, jak ta świadczona w ramach umów o pracę zawartych z CM w Łąncucie, pod nadzorem CM w Łąncucie i stanowiło faktycznie kontynuację świadczenia pracy w ramach umów o pracę zawartych przez tych pracowników z CM w Łąncucie. Zawarcie tych umów stanowiło również naruszenie przepisów art. 133 w zw. z art. 132 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*⁵.

W ocenie NIK, zawarcie powyższych 16 umów miało na celu zapewnienie realizacji świadczeń zdrowotnych, a jedynym negatywnym skutkiem ich zawarcia były (opisane w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia) naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy pracowników medycznych, co zwiększało ryzyko dla bezpieczeństwa pracowników medycznych i pacjentów, a także mogło wpłynąć negatywnie na poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych.

Świadczenia, będące przedmiotem ww. umów zostały przez Stowarzyszenie wykonane oraz prawidłowo rozliczone przez CM w Łąncucie.

W ocenie NIK zawarcie ww. umów ze Stowarzyszeniem nastąpiło w sposób niezapewniający uczciwej konkurencji oraz równego traktowania świadczeniodawców, bowiem w postępowaniach konkursowych po stronie oferenta świadczeń zdrowotnych jak i po stronie zamawiającego występowały te same osoby.

NIK negatywnie ocenia zawarcie jednej z umów ze Stowarzyszeniem bez przeprowadzenia konkursu ofert, a także zwiększenie - bez przeprowadzenia wymaganego konkursu ofert - jednej ze stawek określonych w umowie ze Stowarzyszeniem.

Negatywna ocena NIK odnosi się również do faktu, że dwie umowy realizowane ze Stowarzyszeniem oraz jeden aneks dotyczący wysokości stawki sporządzone zostały dopiero w toku kontroli NIK, choć pod rygorem nieważności umowy na realizację świadczeń zdrowotnych wymagały formy pisemnej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, iż CM w Łąncucie działając jako płatnik prawidłowo naliczało i odprowadzało składki na ubezpieczenia społeczne pracowników CM w Łąncucie, tj. zarówno od ich przychodów uzyskiwanych w ramach stosunku pracy w CM w Łąncucie, jak i od przychodów uzyskiwanych ze Stowarzyszenia za realizację świadczeń zdrowotnych na rzecz CM w Łąncucie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dalej: Stowarzyszenie.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności.

OBSZAR	1. Prawdliwość umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi.
Opis stanu faktycznego	1.1, 1.2, 1.3.

CM w Łąncucie w latach 2019 – 2022 realizowało 20 umów ze Stowarzyszeniem wpisanego do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą prowadzonego przez wojewodę podkarpackiego od dnia 29 listopada 2010 r. (nr księgi 000000025060).

Przedmiotem tych umów było udzielanie świadczeń zdrowotnych w formie świadczeń pielęgniarских na oddziałach szpitalnych, świadczeń lekarskich na oddziałach szpitalnych, świadczeń diagnostyki laboratoryjnej, nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej świadczonej przez lekarzy i pielęgniarów, opieki paliatywnej i hospicyjnej, świadczeń realizowanych przez psychologa, specjalistyki ambulatoryjnej (neurologicznej, ginekologiczno-położniczej, psychiatrycznej, psychiatrycznej dzieci i młodzieży, pracowni wad postawy, endokrynologicznej), ratownictwa medycznego, podstawowej opieki zdrowotnej oraz diagnostyki EMG.

Na podstawie 16⁷ z ww. umów zawartych ze Stowarzyszeniem, świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych⁸ jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie na podstawie umów o pracę.

W przypadku czterech umów zawartych ze Stowarzyszeniem osoby realizujące świadczenia na ich podstawie nie były zatrudnione w CM w Łąncucie (w tym samym czasie) na podstawie stosunku pracy.

Zakresy obowiązków pracowniczych tych osób były tożsame z przedmiotem świadczeń realizowanych na podstawie umów zawartych ze Stowarzyszeniem.

(akta kontroli: tom I, str. 14-266, 267-273, 274-318, 336-359)

W umowach tych zapisano m.in., że:

1. Przyjmujący Zamówienie (Stowarzyszenie) zobowiązuje się do wykonywania świadczeń zdrowotnych w dniach i godzinach określonych w harmonogramie opracowanym przez strony umowy w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który ustalany jest harmonogram, zaś w przypadku ustalenia stałego rozkładu udzielania świadczeń nie ustala się harmonogramów miesięcznych.

2. Przyjmujący Zamówienie (Stowarzyszenie) będzie wykonywał umowę w lokalach wskazanych przez Udzielającego Zamówienia (CM w Łąncucie), przy wykorzystaniu sprzętu, aparatury i wyposażenia lokali oraz niezbędnych do wykonywania umowy materiałów dostarczonych przez Udzielającego Zamówienia (CM w Łąncucie).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dziewięć umów z dnia 29 czerwca 2018 r. (świadczenia pielęgniarские – oddziały szpitalne, diagnostyka laboratoryjna, świadczenia pielęgniarские – nocna i świąteczna opieka zdrowotna, opieka paliatywna i hospicyjna, świadczenia psychologa, specjalistyki ambulatoryjnej: neurologiczna, ginekologiczno-położnicza, psychiatryczna, psychiatryczna dzieci i młodzieży, ratownictwo medyczne, diagnostyka EMG oraz dyżur lekarza w Oddziale Opieki Doraźnej), pięć umów z dnia 30 czerwca 2021 r. (specjalistyka ambulatoryjna: neurologiczna, psychiatryczna, diagnostyka laboratoryjna, ratownictwo medyczne, świadczenia pielęgniarские – oddziały szpitalne, świadczenia psychologa) oraz dwie umowy z dnia 28.02.2023 r. (podstawowa opieka zdrowotna).

⁸ W tym: 8 lekarzy, 270 pielęgniarów, 25 położnych, 38 ratowników medycznych, 8 magistrów analityki medycznej, 16 techników analityki medycznej, 7 psychologów.

3. Celem prawidłowej realizacji umowy Udzielający Zamówienie (CM w Łąncucie) zobowiązuje się wobec Przyjmującego Zamówienie (Stowarzyszenia) do nieodpłatnego:

- zapewnienia lokali odpowiednio przystosowanych w liczbie i o powierzchni niezbędnej do wykonywania umowy,
- zapewnienie sprzętu, aparatury, wyposażenia, i materiałów niezbędnych do wykonania umowy,
- zapewnienia odpowiedniej bazy analityczno-badawczej niezbędnej do wykonywania umowy,
- ogrzewania, zaopatrzenia w energię elektryczną i wodę lokali wykorzystywanych do wykonywania umowy oraz łączności telefonicznej,
- utrzymywania czystości i porządku w lokalach wykorzystywanych do wykonywania umowy,
- udostępnienia środków transportu.

4. Przyjmujący Zamówienie (Stowarzyszenie) zobowiązany jest do stosowania się do zarządzeń wewnętrznych Udzielającego Zamówienia (CM w Łąncucie) oraz przestrzegania zasad współdziałania z personelem zatrudnionym u Udzielającego Zamówienie.

5. Przyjmujący Zamówienie (Stowarzyszenie) zobowiązany jest, przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych, do współpracy z personelem Udzielającego Zamówienie (CM w Łąncucie).

(akta kontroli: tom I, str. 15-266, 336-359)

Od dnia 6 września 2013 r. obowiązuje umowa użyczenia pomieszczeń i urządzeń zawarta pomiędzy CM w Łąncucie i Stowarzyszeniem, której przedmiotem jest użyczenie na rzecz Stowarzyszenia pomieszczeń i urządzeń CM w Łąncucie przeznaczonych do realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie szpitalnej opieki stacjonarnej, pozaszpitalnej opieki stacjonarnej oraz opieki ambulatoryjnej.

(akta kontroli: tom I, str. 319-333)

W okresie objętym kontrolą Przewodniczącym Zarządu Stowarzyszenia był lek. med. Józef Szczęch, który jednocześnie w tym okresie był zatrudniony w CM w Łąncucie, w tym od 1 października 2018 r. na stanowisku Dyrektora ds. Lecznictwa.

W okresie objętym kontrolą członkiem Zarządu Stowarzyszenia oraz jego sekretarzem była p. Alina Śliż, która w tym okresie zatrudniona była w CM w Łąncucie na stanowisku Kierownika Działu Kadrowo-Płacowego, a także pełniła funkcję prokurenta Spółki.

(akta kontroli: tom I, str. 365-381)

W złożonym wyjaśnieniu, Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia był lek. med. Józef Szczęch podał, że *w przypadku nadzoru merytorycznego udzielający świadczeń czy to lekarze czy średni personel medyczny zobligowani są przede wszystkim do realizacji świadczeń zgodnie ze swoimi uprawnieniami wynikającymi z odrębnych przepisów i w tym zakresie co do zasady są samodzielni i nie wymagają nadzoru (w szczególności lekarze). Ponadto zobligowani oni byli do współpracy z personelem podmiotu leczniczego (lekarzami i pielęgniarkami). Lekarze dodatkowo byli umocowani do wydawania poleceń pielęgniarkom i kontroli ich wykonania. Ponadto lekarze zobligowani byli do konsultowania sposobu realizacji świadczeń w sytuacji wystąpienia trudnych lub wątpliwych diagnostycznie przypadków*

z ordynatorem/kierownikiem oddziału. (...) Terminy i czas realizacji świadczeń określony był każdorazowo w harmonogramie zgodnie ze zgłaszanym przez Centrum zapotrzebowaniem. Zatwierdzone harmonogramy stanowiły natomiast podstawę do realizacji przez konkretne osoby świadczeń zdrowotnych, a także podstawę rozliczeń pomiędzy Centrum, a Stowarzyszeniem. W odniesieniu do kwestii organizacyjnych związanych z absencją personelu, co do zasady zgodnie z umowami zgłoszenia taki należało kierować do Udzielającego zamówienia (czyli w tym przypadku do Stowarzyszenia). Jednakże niepisaną praktyką stało się – w szczególności w stanach nagłych i nie dających się przewidzieć – zgłaszanie takich nieobecności bezpośrednio do Kierownika Działu Kadr podmiotu leczniczego. Taki sposób zgłaszania absencji znacznie upraszczał i przyspieszał czas reakcji ze strony podmiotu leczniczego w przedmiocie podjęcia decyzji o konieczności uzupełnienia składu osobowego personelu medycznego w okresie absencji osoby wskazanej w harmonogramie.

Rachunki wystawiane przez Stowarzyszenie Przyjaciół Szpitala w Łąncucie obciążające CM w Łąncucie za realizację umów o świadczenia zdrowotne wystawiała Pani Agata Panek – pracownik administracyjny Stowarzyszenia. Zestawienie przepracowanych godzin przez osoby skierowane przez Stowarzyszenie do realizacji świadczeń zdrowotnych w CM w Łąncucie sporządzała do marca 2021 Alina Śliż – sekretarz Stowarzyszenia, zaś od kwietnia 2021 sporządzała Anna Trojnar – pracownik administracyjny Stowarzyszenia.

(akta kontroli: tom I, str. 384-386)

W okresie objętym kontrolą p. Agata Panek była zatrudniona w CM w Łąncucie na stanowisku Kierownika Działu Organizacyjnego.

W okresie objętym kontrolą p. Anna Trojnar była zatrudniona w Dziale Kadrowo - Płacowym CM w Łąncucie.

(akta kontroli: tom I, str. 382-383, 387-389)

Harmonogramy pracy personelu medycznego udzielającego świadczeń zdrowotnych w CM w Łąncucie na podstawie umów ze Stowarzyszeniem sporządzane były przez pracowników CM w Łąncucie i nie były podpisywane przez członków zarządu lub pracowników Stowarzyszenia.

(akta kontroli: tom I, str. 390-414)

Wysokość środków wypłaconych przez CM Medyczne w Łąncucie Stowarzyszeniu tytułem świadczeń zdrowotnych zrealizowanych na podstawie umów ze Stowarzyszeniem przez etatowych pracowników CM w Łąncucie wyniosła:

- w 2019 r. – 881 886,84 zł,
- w 2020 r. - 1 498 793,52 zł,
- w 2021 r. – 3 268 654,98 zł,
- w 2022 r. – 2 370 908,31 zł

Łącznie w latach 2019 – 2022 – 8 029 243,65 zł

Wysokość środków wypłaconych przez Stowarzyszenie pracownikom etatowym CM w Łąncucie tytułem świadczeń zdrowotnych zrealizowanych przez tych pracowników na rzecz CM w Łąncucie wyniosła:

- w 2019 r. – 858 837,34 zł,
- w 2020 r. – 1 479 714,49 zł,
- w 2021 r. – 3 229 975,99 zł,

- w 2022 r. – 2 353 257,29 zł

Łącznie w latach 2019 – 2022 – 7 921 785,11 zł

Wartość sprzętu medycznego przekazanego przez Stowarzyszenie na rzecz CM w Łąncucie wyniosła w okresie objętym kontrolą:

- w 2019 r. – 152 989,67 zł,

- w 2020 r. – 1 060 636,64 zł,

- w 2021 r. – 127 478,28 zł,

- w 2022 r. – 459 203,66 zł

Łącznie w latach 2019 – 2022 – 1 800 308,25 zł

(akta kontroli: tom I, str. 384-386, 415-416)

1.4

16 umów pomiędzy CM w Łąncucie, a Stowarzyszeniem (na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie) zostało zawartych na podstawie art. 26, 26a oraz art. 27 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *działalności leczniczej*⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 15-266, 336-359)

Analizie poddano dokumentację z postępowań konkursowych, w wyniku których zawarto ww. umowy. W wyniku analizy stwierdzono, iż:

- w postępowaniach konkursowych brało udział od dwóch do ośmiu oferentów,

- przeprowadzenie postępowań konkursowych każdorazowo poprzedzane było wydaniem zarządzenia w sprawie przeprowadzenia konkursu przez Prezesa CM w Łąncucie,

- w postępowaniach konkursowych każdorazowo sporządzane były Szczegółowe Warunki Konkursu Ofert (w których określano szczegółowo przedmiot zamówienia oraz szczegółowe warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej),

- w postępowaniach konkursowych każdorazowo sporządzane były protokoły z przebiegu konkursu ofert,

- w postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie dziewięciu umów o realizację świadczeń zdrowotnych ze Stowarzyszeniem z dnia 29 czerwca 2018 r. nie sporządzano ogłoszeń o rozstrzygnięciu postępowania,

- w postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie sześciu umów o realizację świadczeń zdrowotnych ze Stowarzyszeniem z dnia 30 czerwca 2021 r. oraz 28 lutego 2023 r. sporządzano ogłoszenia o rozstrzygnięciu postępowania,

- w skład wszystkich komisji konkursowych wchodziła p. Alina Śliż jako Kierownik Działu Kadrowo-Płacowego,

- w skład komisji konkursowych poprzedzających zawarcie sześciu umów z dnia 30 czerwca 2021 r. oraz 28 lutego 2023 r. wchodził p. Józef Szczęch jako Dyrektor ds. Lecznictwa,

⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.

- Szczegółowe Warunki Konkursu Ofert w postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie dziewięciu umów na realizację świadczeń zdrowotnych ze Stowarzyszeniem z dnia 29 czerwca 2018 r. sporządziła p. Alina Śliż,

- umowa, której przedmiotem była realizacja świadczeń w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. zawarta została bez przeprowadzenia konkursu ofert.

Dwie umowy, których przedmiotem była realizacja świadczeń w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w okresach od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. oraz 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2024 r., sporządzone zostały dopiero w dniu 28 lutego 2023 r. (tj. w toku kontroli NIK), a realizacja wskazanych świadczeń przed tą datą odbywała się bez pisemnie zawartych umów.

(akta kontroli: tom I, str. 15-266, 336-359, 417-499, tom II str. 1-194)

W umowie ze Stowarzyszeniem z dnia 30 czerwca 2021 r., której przedmiotem była realizacja świadczeń zdrowotnych w ramach ratownictwa medycznego, nie ujęto stawki 50,50 zł/h świadczeń na rzecz pacjentów z COVID. Stawka ta znalazła się w ofercie Stowarzyszenia i była faktycznie wypłacana przez CM w Łąncucie w rozliczeniach ze Stowarzyszeniem.

Stawka 50,50 zł/h świadczeń na rzecz pacjentów z COVID została wprowadzona do ww. umowy aneksem z dnia 7 marca 2023 r. (tj. w toku kontroli NIK).

(akta kontroli: tom I, str. 156-167, 417-418)

W postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie umów o realizację świadczeń zdrowotnych ze Stowarzyszeniem ostateczną ofertę ustalano w wyniku rokowań, pomimo iż zgodnie z przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o *działalności leczniczej* do postępowań konkursowych poprzedzających zawarcie umów o realizację świadczeń zdrowotnych nie stosuje się przepisu art. 142 ust. 6 ustawy o *świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, który przewiduje negocjacje z oferentami.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, iż *fakt, że w art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej ustawodawca nie wskazał art. 146 ust. 6 ustawy nie oznacza, że niemożliwe jest zastrzeżenie w warunkach konkursu prowadzenia rokowań w celu ostatecznego ustalenia ceny oferty. Na możliwość taką wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt V CSK 662/15 (w załączeniu). W wyroku tym Sąd Najwyższy wyjaśnił również, że zawarcie umowy z naruszeniem procedury konkursowej nie powoduje nieważności takiej umowy, gdyż takiego skutku nie przewiduje ani ustawa o działalności leczniczej (art. 26, art. 27) ani przepisy do których odsyła. (...) Zastrzeżenie prowadzenia rokowań celem ustalenia ostatecznych cen ofert jest podyktowane troską o interesy tut. podmiotu. Z wieloletniego doświadczenia wynika bowiem, że w zdecydowanej większości przypadków istnieje możliwość obniżenia cen ofertowych w rozmowach z oferentami. Środki na wynagrodzenia dla personelu medycznego udzielającego świadczeń zdrowotnych to środki publiczne, które powinny być wydatkowane w sposób celowy i oszczędny. Przeprowadzenie rokowań, jeżeli w ocenie Udzielającego zamówienie złożone oferty są zbyt wysokie, zmierza do realizacji takich założeń.*

(akta kontroli: tom I str. 417- 499, tom II str. 1-199)

W aneksie z dnia 16 marca 2020 r. do umowy zawartej w dniu 29 czerwca 2018 r. ze Stowarzyszeniem (której przedmiotem były ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne m.in. z zakresu neurologii) zawarto zapis o treści: *lekarzowi udzielającemu świadczeń w Poradni Neurologicznej w okresie funkcjonowania CM*

w Łąncucie sp. z o.o. jako szpital jednoimienny zgodnie z decyzją Wojewody Podkarpackiego przysługuje wynagrodzenie postojowe wyliczone jako średnie wynagrodzenie z okresu 12-tu poprzedzających miesięcy.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, iż na podstawie aneksu z dnia 16 marca 2020 r. Centrum wypłaciło Stowarzyszeniu wynagrodzenie w wysokości 27 632,71 zł celem zachowania kadry medycznej na okres po wznowieniu działalności, pomimo nie realizowania świadczeń zdrowotnych w Poradni Neurologicznej z uwagi na zawieszenie działalności związanej z ustanowieniem tut. podmiotu szpitalem jednoimiennym. Centrum Medyczne w Łąncucie, prawdopodobnie jak i pozostałe szpitale jednoimienne, pomimo zawieszenia działalności w pewnych zakresach (np. poradniach specjalistycznych) nadal za ten zakres działalności otrzymywała finansowanie od płatnika. Wynagrodzenie to było wypłacane przez NFZ w wysokości 1/12 wynagrodzenia umownego (również w zakresie świadczeń udzielanych w Poradni Neurologicznej) na wniosek CM w Łąncucie, w formie zaliczki. Świadczenia pokryte zaliczkami zostały następnie zrealizowane poprzez nadwykonania, a tym samym wykonane zostały świadczenia, za które CM w Łąncucie zapłaciło Stowarzyszeniu Przyjaciół Szpitala w Łąncucie.

(akta kontroli: tom I, str. 91, 360-363)

W aneksie obowiązującym od dnia 18 listopada 2019 r. do umowy zawartej w dniu 29 czerwca 2018 r. ze Stowarzyszeniem, której przedmiotem były świadczenia pielęgniarские w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej dokonano zmiany stawki z 22,50 zł/h na 23,50 zł/h oraz 24,50 zł/h od dnia 1 stycznia 2020 r. bez przeprowadzania konkursu ofert.

1.5

W 16 umowach pomiędzy CM w Łąncucie, a Stowarzyszeniem (na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie) zapisano, że wynagrodzenie z tytułu umowy wypłacane będzie na podstawie rachunku wystawionego przez Przyjmującego Zamówienie (Stowarzyszenie), zatwierdzonego pod względem formalnym i merytorycznym przez Udzielającego Zamówienie (CM w Łąncucie) w osobie Kierownika Działu Kadr.

Rachunki wystawiane przez Stowarzyszenie na rzecz CM w Łąncucie podpisywane były przez pracownika Stowarzyszenia, p. Agatę Panek, która w okresie objętym kontrolą była zatrudniona także w CM w Łąncucie na stanowisku Kierownika Działu Organizacyjnego.

Do rachunków wystawianych przez Stowarzyszenie na rzecz CM w Łąncucie załączane były listy pracowników medycznych wraz z liczbą przepracowanych godzin.

Rachunki były zatwierdzane pod względem merytorycznym i rachunkowym przez pracowników CM w Łąncucie.

(akta kontroli: tom II, str. 200-244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1.

Zawarcie 16 umów ze Stowarzyszeniem, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie na podstawie umów o pracę, co stanowiło obejście przepisów regulujących stosunek pracy, w tym art. 22 § 1 Kodeksu pracy, a także przepisów regulujących czas pracy pracowników medycznych, tj. art.

93 ust. 1 i art. 97 ust. 1 i ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. Zawarcie tych umów stanowiło również naruszenie przepisu art. 133 w zw. z art. 132 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Tytułem wykonania ww. 16 umów, CM w Łąncucie wypłaciło Stowarzyszeniu kwotę 8 029 243,65 zł.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że działalność podmiotu leczniczego, w szczególności realizowanie usług zdrowotnych szpitalnych, w warunkach zapewniających bezpieczeństwo wymaga od kierownictwa zapewnienia przede wszystkim odpowiedniej (w tym określonej wymogami NFZ) ilości personelu medycznego, w szczególności lekarzy i pielęgniarek. Powszechną wiedzą jest, że na rynku krajowym - województwo podkarpackie nie stanowi w tym zakresie odstępstwa - szpitale, w szczególności powiatowe, borykają się z niedoborem personelu medycznego - przede wszystkim lekarzy. Centrum Medyczne w Łąncucie nie stanowi wyjątku. Zabezpieczenie odpowiedniej liczby personelu, bez sięgnięcia po rozwiązania przewidziane ustawą o działalności leczniczej, pozwalające na realizację świadczeń zdrowotnych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą lub osobę legitymującą się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny po przeprowadzeniu konkursu, nie byłoby możliwe ze względów logistycznych i bez naruszenia przepisów o czasie pracy personelu medycznego, w tym w ramach możliwych do zlecenia dyżurów medycznych. Ponadto, o ile należy zgodzić się, że zgodnie z art. 22 k.p. nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w § 1 tego artykułu, o tyle zastąpienie tej umowy umową cywilnoprawną jest możliwe właśnie na podstawie art. 26 ustawy. Zawarcie umów na podstawie cyt. przepisu nie stanowiło jednak o przejęciu zakładu pracy czy jego części, nie było również typowym podwykonawstwem, o którym mowa w art. 133 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ponadto Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2020 r. sygn. akt I UK 175/19 uznał, że umowa, na podstawie której lekarz wykonuje swój zawód polegający na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, nie może być utożsamiana z umową o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez Fundusz w rozumieniu art. 132 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ani z zawieraną w jej ramach umową o zamówienie na świadczenia zdrowotne, o której mowa w art. 133 tej ustawy w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. W przywołanym zaś w wezwaniu wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. akt III PK 128/17 Sąd Najwyższy stwierdził, że „Dyżury medyczne nie stanowią typowego pracowniczego sposobu zatrudniania pielęgniarek lub położnych, które przede wszystkim wykonują prace w ściśle określonych godzinach w każdym obowiązującym ich dniu pracy, a zatem ich praca nie polega wyłącznie na pełnieniu dyżurów medycznych, które mogły i mogą być także realizowane na podstawie kontraktów cywilnoprawnych wykonywanych przez osoby prowadzące indywidualne praktyki w samodzielnych zawodach medycznych i na podstawach cywilnoprawnych poza stosunkiem pracy z podmiotem zatrudniającym”. Z drugiej strony podjęcie decyzji o zabezpieczeniu personelu medycznego poprzez pozyskanie go w formule opartej na konkursie przewidzianym ustawą było w dalszej kolejności podyktowane względami finansowymi. Powszechnie wiadomo bowiem, że od lat niedoszacowane są koszty usług w zakresie ochrony zdrowia. Szukając rozwiązania mającego na celu obniżenie kosztów osobowych kierownictwo Centrum, po przeprowadzeniu analizy w powyższym zakresie doszło do przekonania, iż pozyskanie personelu medycznego

w ramach umów cywilnoprawnych, zawartych po przeprowadzeniu konkursu ofert pozwoli na obniżenie tychże kosztów.

(akta kontroli: tom II, str. 381-385)

2.

Zawarcie 16 umów ze Stowarzyszeniem w sposób nie zapewniający uczciwej konkurencji oraz równego traktowania świadczeniodawców z uwagi na fakt, iż w skład komisji konkursowych poprzedzających zawarcie umów ze strony CM w Łąncucie wchodził Dyrektor ds. Lecznictwa CM w Łąncucie, którym od 1 października 2018 r. był Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia (a w całym okresie objętym kontrolą był on pracownikiem CM w Łąncucie), a także Kierownik Działu Kadrowo-Płacowego CM w Łąncucie, która jednocześnie w Stowarzyszeniu pełniła funkcję Sekretarza. Okoliczności te powodowały, że jeden z oferentów miał uprzywilejowaną pozycję w tych konkursach.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że w ocenie Centrum nie można zgodzić się z zarzutem, że przy zawieraniu umów ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Szpitala w Łąncucie nie zapewniono uczciwej konkurencji oraz równego traktowania świadczeniodawców tylko z tej przyczyny, że członkiem komisji konkursowej był dyr. ds. Lecznictwa Centrum, pełniący równocześnie od 1 października 2018 r. funkcję Przewodniczącego Stowarzyszenia oraz Kierownik Działu Kadrowo-Płacowego pełniący w Stowarzyszeniu funkcję Sekretarza. Ustawa o działalności leczniczej, na podstawie której przeprowadzany jest konkurs w kwestii zasad prowadzenia konkursu, w tym dotyczących uczciwej konkurencji czy też równego traktowania świadczeniodawców, odwołuje się do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Nie budzi więc wątpliwości, że konkurs takimi cechami winien się charakteryzować. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że do w/w zasad prowadzenia konkursu można posiłkować się poglądami i orzecznictwem wypracowanymi na gruncie prawa zamówień publicznych. Najogólniej rzecz ujmując obowiązek zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wyraża nakaz powstrzymywania się od nieuzasadnionego obiektywnymi względami preferowania - bezpośrednio lub pośrednio - poszczególnych wykonawców. Tym samym oznacza również zakaz dyskryminowania poszczególnych wykonawców oraz nieuzasadnionego ograniczania kręgu dostępu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Powyższe przejawia się np. regulacji dotyczącej formułowania wymogów w ramach opisu przedmiotu zamówienia (winien być opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty). Warunkiem realizacji zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców jest również zagwarantowanie przejrzystości procedur. Powyższe zasady nie zostały naruszone w postępowaniach, w wyniku których doszło do zawarcia kwestionowanych umów. Ogłoszenie o konkursie ofert było jawne, do konkursu mógł przystąpić każdy kto posiadał kwalifikacje określone Szczegółowymi Warunkami Konkursu, nie został w żaden sposób ograniczony krąg potencjalnych wykonawców. O zaburzeniu konkurencyjności w żadnej mierze, w powyższym rozumieniu, nie świadczy fakt, że sporządzanie i rozliczanie rachunków przedkładanych przez Stowarzyszenie dokonywane było przez osoby będące równocześnie pracownikami „sprzedawcy i nabywcy usług”.

(akta kontroli: tom II, str. 381-385)

3.

Dwie umowy, których przedmiotem była realizacja świadczeń w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w okresach od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. oraz 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2024 r., sporządzone zostały dopiero w dniu 28 lutego 2023 r. (tj. w toku kontroli NIK), a realizacja wskazanych świadczeń przed tą datą odbywała się bez pisemnie zawartych umów, co naruszało przepis art. 27 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, że umowy na udzielanie świadczeń zdrowotnych wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Tytułem realizacji świadczeń bez zawarcia pisemnej umowy CM w Łąncucie wypłaciło Stowarzyszeniu kwotę 194 900 zł.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że umów tych nie sporządzono pisemnie w wyniku niedopatrzeń, jednak *pomimo tego świadczenia zdrowotne były faktycznie realizowane przez Stowarzyszenie (tj. przez lekarzy, z którymi Stowarzyszenie stosowne umowy zawarło)*. Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił ponadto, że *realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie, na który nie sporządzono umowy, odbywała się na zasadach określonych w dokumentach konkursowych (projekt umowy) i na warunkach finansowych wynikających z ofert /wypracowanych w drodze rokowań, a zawarcie umów w dniu 28 lutego 2023 r. we wskazanym zakresie, z mocą wsteczną, stanowi zarówno dla Centrum jak i dla Stowarzyszenia potwierdzenie faktycznej realizacji świadczeń zdrowotnych przez Stowarzyszenie.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

4.

Realizacja świadczeń w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. odbywała się bez przeprowadzenia konkursu ofert, co naruszało przepis art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

Tytułem realizacji świadczeń bez przeprowadzania konkursu ofert CM w Łąncucie wypłaciło Stowarzyszeniu kwotę 83 950 zł.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że *zaniechanie obowiązku przeprowadzenia wymaganego przepisami prawa konkursu związane było z sytuacją, w jakiej znalazło się Centrum w związku z ogłoszeniem na terenie kraju stanu zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii. Przekształcenie w szpital jednoimienny skutkowało koniecznością przekazania całej infrastruktury zlokalizowanej w Łąncucie na potrzeby tego szpitala. Celem zabezpieczenia dla pacjentów powiatu łąncuckiego (w szczególności tych, którzy z tych usług korzystali na terenie miasta Łąncuta) dostępu do świadczeń zdrowotnych działalność w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej została uruchomiona m.in. w Handzlówce. A zatem niezbędne było przekierowanie tam lekarza (personelu medycznego) do realizacji zadań we wskazanym zakresie. Przy czym z uwagi na konieczność niezwłocznego uruchomienia działalności z zakresu POZ, celem zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych, dodatkowo w związku ze zwiększoną liczbą zachorowań, odstąpiono od przeprowadzenia konkursu.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

5.

W umowie ze Stowarzyszeniem z dnia 30 czerwca 2021 r., której przedmiotem była realizacja świadczeń zdrowotnych w ramach ratownictwa medycznego nie ujęto stawki 50,50 zł/h świadczeń z pacjentami COVID, pomimo iż taka stawka znalazła się

w ofercie Stowarzyszenia i była faktycznie wypłacana przez CM w Łąncucie w rozliczeniach ze Stowarzyszeniem.

Tytułem świadczeń zdrowotnych z zakresu ratownictwa medycznego rozliczanych na podstawie stawki nie ujętej w umowie CM w Łąncucie wypłaciło Stowarzyszeniu kwotę 45 450 zł.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że *brak ujęcia stawki w umowie na realizację świadczeń zdrowotnych w ramach ratownictwa medycznego pomimo, że taka stawka wynikała z oferty jest wynikiem tylko i wyłącznie przeoczenia; finansowanie za zrealizowane świadczenia zdrowotne w przedmiotowym zakresie odbywało się zgodnie ze złożoną ofertą.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

6.

W postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie dziewięciu umów o realizację świadczeń zdrowotnych ze Stowarzyszeniem z dnia 29 czerwca 2018 r. nie sporządzano ogłoszeń o rozstrzygnięciu postępowania, co naruszało przepis art. 151 ust.1, ust. 2 i ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej.

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że *odstąpiono od ogłoszenia rozstrzygnięcia w sposób określony w przywołanych przepisach na rzecz poinformowania oferentów o wynikach konkursu w drodze telefonicznej.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

7.

W aneksie obowiązującym od dnia 18 listopada 2019 r. (do dnia obowiązywania umowy, tj. do 30 czerwca 2021 r.) do umowy zawartej w dniu 29 czerwca 2018 r. ze Stowarzyszeniem, której przedmiotem były świadczenia pielęgniarские w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej dokonano zmiany stawki z 22,50 zł/h na 23,50 zł/h oraz 24,50 zł/h od dnia 1 stycznia 2020 r. bez przeprowadzania konkursu ofert, co naruszało przepis art. 27 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, iż *nieważna jest zmiana postanowień zawartej umowy niekorzystnych dla udzielającego zamówienia, jeżeli przy ich uwzględnieniu zachodziłaby konieczność zmiany treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru przyjmującego zamówienie, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.*

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że *brak przeprowadzenia konkursu podyktowany był koniecznością szybkiej interwencji w związku z przeprowadzoną przez Centrum reorganizacją udzielania świadczeń w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej i znacznym zwiększeniem obowiązków z tego tytułu. Zwiększony zakres obowiązków wymusił na Centrum podwyższenie wynagrodzenia wynikającego z umowy celem zapewnienia prawidłowej i zgodnej z wymogami Narodowego Funduszu Zdrowia realizacji świadczeń zdrowotnych na rzecz świadczeniobiorców.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawarcie ze Stowarzyszeniem 16 umów, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz CM w Łąncucie realizowało 372 pracowników medycznych jednocześnie zatrudnionych w CM w Łąncucie na podstawie umów o pracę. Przedmiotem tych umów było wykonywanie takiej samej pracy, jak ta świadczona w ramach umów o pracę zawartych z CM w Łąncucie, w

pomieszczeniach CM w Łąncucie, z użyciem sprzętu, leków i innego wyposażenia należącego do CM w Łąncucie, w czasie określanym jednostronnie przez pracowników CM w Łąncucie w sporządzanych harmonogramach. Nadzór nad realizacją świadczeń zdrowotnych tych pracowników sprawowany był przez lekarzy, kierowników oddziałów, a także Dyrektora ds. Lecznictwa CM w Łąncucie, którym od 1 października 2018 r. był Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia. Wykonywanie świadczeń medycznych przez pracowników CM w Łąncucie na podstawie dwóch stosunków prawnych (stosunku pracy z CM w Łąncucie i cywilnoprawnego ze Stowarzyszeniem) stanowiło tzw. pozorny outsourcing pracowniczy, a wykonywanie tych świadczeń - zgodnie ugruntowanym orzecznictwem sądów¹⁰ - było faktycznie kontynuacją świadczenia pracy w ramach umów o pracę zawartych przez tych pracowników z CM w Łąncucie.

W ocenie NIK zawarcie tych umów stanowiło obejście przepisów regulujących stosunek pracy oraz przepisów regulujących czas pracy, w tym czas pracy pracowników medycznych, bowiem wykonywanie świadczeń medycznych przez pracowników na podstawie obu stosunków prawnych wywarło negatywny skutek w postaci licznych naruszeń przepisów dotyczących czasu pracy pracowników medycznych (opisanych w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zawarcie tych umów stanowiło również naruszenie przepisów art. 133 w zw. z art. 132 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, bowiem przepisy te wykluczają możliwość zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami również poprzez podmiot trzeci, tj. w sytuacji gdy dany pracownik medyczny staje się subpodwykonawcą umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że zawarcie opisanych wyżej umów ze Stowarzyszeniem nastąpiło w sposób nie zapewniający uczciwej konkurencji oraz równego traktowania świadczeniodawców. W skład komisji konkursowej ze strony CM w Łąncucie wchodził bowiem Dyrektor ds. Lecznictwa CM w Łąncucie, którym od 1 października 2018 r. był Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia, a także Kierownik Działu Kadrowo-Płacowego CM w Łąncucie, która jednocześnie w Stowarzyszeniu pełniła funkcję Sekretarza, a także która opracowywała ze strony CM w Łąncucie Szczegółowe Warunki Konkursu Ofert. Tym samym po stronie oferenta świadczeń zdrowotnych jak i po stronie zamawiającego występowały te same osoby, co w ocenie NIK nie pozwalało zapewnić uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów przy zlecaniu świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż sporządzanie i rozliczanie rachunków przedkładanych przez Stowarzyszenie dokonywane było przez osoby będące równocześnie pracownikami sprzedawcy i nabywcy usług, co może rodzić ryzyko nierzetelnego finansowania nabywanych od Stowarzyszenia świadczeń zdrowotnych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również fakt, iż zawarcie ze Stowarzyszeniem jednej z umów na realizację świadczeń zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej nastąpiło bez przeprowadzenia konkursu ofert, a także fakt zmiany na wyższą - również bez przeprowadzenia wymaganego

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2016 r. I PK 21/15, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2018 r. I SA/Rz 242/18, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 stycznia 2019 r. III AUa 1162/18, Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 10 marca 2015 r. VII Pa 37/15.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r. III PK 128/17, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2020 r. III UK 55/20, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2020 r. I UK 226/19, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2020 r. I UK 205/19, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2020 r. I UK 169/19, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2020 r. I UK 233/19, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2020 r. I UK 248/19, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r. III AUa 74/19, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r. III AUa 1336/16.

konkursu ofert - jednej ze stawek określonych w umowie dotyczącej świadczeń pielęgniarskich w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

Negatywna ocena NIK odnosi się również do faktu, że dwie umowy dotyczące podstawowej opieki zdrowotnej oraz jeden aneks dotyczący wysokości stawki za świadczenia w ramach ratownictwa medycznego sporządzone zostały dopiero w toku kontroli NIK, choć pod rygorem nieważności umowy na realizację świadczeń zdrowotnych wymagają formy pisemnej.

OBSZAR

2. Przestrzeganie norm czasu pracy personelu medycznego.

2.1, 2.2

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli szczegółowej analizie poddano czas pracy 30 pracowników medycznych¹² (8 lekarzy i 22 pielęgniarek), którzy w okresie objętym kontrolą realizowali na rzecz CM w Łąncucie świadczenia zdrowotne na podstawie umów o pracę zawartych z CM w Łąncucie oraz równocześnie¹³ na podstawie umów na świadczenia zdrowotne, które CM w Łąncucie zawarło ze Stowarzyszeniem.

Analizy dokonano w odniesieniu do czterech okresów rozliczeniowych: II kwartału 2019 r., IV kwartału 2019 r., II kwartału 2022 r. oraz IV kwartału 2022 r., przy czym w analizie ujęto czas udzielania świadczeń zdrowotnych zarówno w ramach etatu w CM w Łąncucie jak i w ramach umów zawartych przez CM w Łąncucie ze Stowarzyszeniem.

W wyniku analizy stwierdzono, iż sześcioro¹⁴ tj. 20% objętych analizą pracowników medycznych nie przekroczyło norm czasu pracy przewidzianych dla pracowników medycznych przez przepisy ustawy o działalności leczniczej, zaś 11¹⁵ pracownikom zapewniono wymagane przepisami okresy odpoczynku.

(akta kontroli: tom II, str. 245-362)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1.

24 pracowników medycznych¹⁶ (z 30, których czas pracy został objęty analizą), przekroczyło normy¹⁷ czasu pracy pracowników medycznych określone w art. 93 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, w tym 23 pracowników odnotowało przekroczenie normy czasu pracy w każdym z objętych analizą okresów rozliczeniowych.

Przekroczenie norm wyniosło od 3 godzin do 200 godzin i 30 minut¹⁸ w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (średnio 79 godzin i 59 minut)¹⁹. Przekroczenie normy tygodniowej²⁰ w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy

¹² Z 372 pracowników medycznych, którzy w okresie objętym kontrolą realizowali na rzecz CM w Łąncucie świadczenia zdrowotne na podstawie umów o pracę zawartych z CM w Łąncucie oraz równocześnie na podstawie umów na świadczenia zdrowotne, które CM w Łąncucie zawarło ze Stowarzyszeniem, tj. 8%.

¹³ Tj. w tych samych okresach rozliczeniowych czasu pracy pracowników medycznych.

¹⁴ W tym sześcioro lekarzy.

¹⁵ W tym sześcioro lekarzom i pięciu pielęgniarkom.

¹⁶ Dwóch lekarzy i 22 pielęgniarki.

¹⁷ Normy te wynosiły 462 godz. 35 min dla II kw. 2019 r. oraz 470 godz. 10 min. dla IV kw. 2019 r., II kw. 2022 r. i IV kw. 2022 r.

¹⁸ Od 0,64% do 42,8% normy.

¹⁹ 17,1% normy.

²⁰ 37 godz. 55 min. w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy.

w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym wyniosło od 14 minut do 16 godzin i 10 minut (średnio 5 godzin i 49 minut).

2.

Czterem pracownikom medycznym²¹ (z 30, których czas pracy został objęty analizą) łącznie 19 razy²² nie zapewniono w każdej dobie prawa do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku, co naruszało przepis art. 97 ust. 1 ustawy o *działalności leczniczej*.

3.

Siedemnastu pielęgniarkom (z 30 pracowników medycznych, których czas pracy został objęty analizą) łącznie 51 razy²³ nie zapewniono (w każdym tygodniu okresu rozliczeniowego) co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego, co naruszało przepis art. 97 ust. 3 ustawy o *działalności leczniczej*.

(akta kontroli: tom II, str. 245-362)

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że świadczenia zdrowotne w ramach umów zawartych po przeprowadzeniu konkursu, realizowane były w oparciu o Harmonogramy pracy ustalone przez Kierowników/ordynatorów poszczególnych oddziałów w odniesieniu do lekarzy oraz Pielęgniarki Oddziałowe w odniesieniu do średniego personelu medycznego (pielęgniarek), z uwzględnieniem zapotrzebowania na dany okres rozliczeniowy i zgłoszeniami gotowości przez lekarzy oraz pielęgniarki realizujących świadczenia po stronie Stowarzyszenia. Harmonogramy podlegały zatwierdzeniu przez Stowarzyszenie w sposób niesformalizowany.

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stwierdzone naruszenia czasu pracy pracowników medycznych, w tym przypadki niezapewnienia tym pracownikom wymaganych przez przepisy okresów odpoczynku. W ocenie NIK, przyczyną tych naruszeń była realizacja świadczeń zdrowotnych w formie pozornego outsourcingu, bowiem oprócz świadczeń realizowanych w ramach etatu w CM w Łąncucie, pracownicy udzielali świadczeń również na podstawie umów zawartych ze Stowarzyszeniem, co spowodowało przekroczenie przewidzianych przepisami norm czasu pracy.

W ocenie NIK naruszanie określonych przepisami norm czasu pracy pracowników medycznych zwiększało ryzyko dla bezpieczeństwa pracowników medycznych i pacjentów, a także mogło wpłynąć negatywnie na poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych.

3. Prawidłowość naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne.

3.1

Opis stanu faktycznego

W wyniku analizy wydruków składników wynagrodzenia wraz z potrąceniami (tzw. pasków wynagrodzeń) za miesiąc październik 2019 r. dot. 30 pracowników medycznych, którzy w okresie objętym kontrolą realizowali na rzecz CM w Łąncucie świadczenia zdrowotne na podstawie umów o pracę zawartych z CM w Łąncucie oraz

²¹ Dwóm lekarzom i dwóm pielęgniarkom.

²² Co stanowi 0,18% z 10 800 osobodób dot. 30 pracowników medycznych objętych badaniem w czterech okresach rozliczeniowych.

²³ Co stanowi 3,5% z 1476 osobotygodni dot. 30 pracowników medycznych objętych badaniem w czterech okresach rozliczeniowych.

równocześnie na podstawie umów na świadczenia zdrowotne, które CM w Łąncucie zawarło ze Stowarzyszeniem stwierdzono, że składki na ubezpieczenie społeczne naliczane i odprowadzane były zarówno od przychodu z tytułu umów o pracę zawartych przez pracowników z CM w Łąncucie, jak i od przychodów tych pracowników uzyskiwanych od Stowarzyszenia z tytułu realizacji świadczeń medycznych na rzecz CM w Łąncucie.

(akta kontroli: tom II, str. 363-380)

Prezes CM w Łąncucie wyjaśnił, że *naliczanie i odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne zarówno od przychodu uzyskanego przez pracowników Centrum w ramach umów o pracę i równocześnie od przychodów tych pracowników uzyskiwanych ze Stowarzyszenia z tytułu realizacji świadczeń medycznych na rzecz CM w Łąncucie związane było z dokonaną przez Sąd Najwyższy interpretacją art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która aktualnie jest już utrwalona w orzecznictwie tegoż Sądu.*

(akta kontroli: tom II, str. 197-199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, iż CM w Łąncucie działając jako płatnik prawidłowo naliczało i odprowadzało składki na ubezpieczenia społeczne pracowników CM w Łąncucie, tj. zarówno od ich przychodów uzyskiwanych w ramach stosunku pracy w CM w Łąncucie, jak i od przychodów uzyskiwanych ze Stowarzyszenia za realizację świadczeń zdrowotnych na rzecz CM w Łąncucie. Działanie takie było zgodne z przyjętą linią orzecniczą Sądu Najwyższego²⁴, zgodnie z którą pracodawca jest płatnikiem składek również w stosunku do osób wykonujących na jego rzecz pracę w ramach umów cywilnoprawnych zawartych z osobą trzecią.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zapewnienie przestrzegania norm czasu pracy pracowników medycznych.
2. Zapewnienie zlecenia świadczeń zdrowotnych podwykonawcom w sposób zgodny z przepisami Kodeksu pracy oraz ustawy o *działalności leczniczej*.
3. Zapewnienie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania świadczeniodawców w postępowaniach konkursowych poprzedzających zawarcie umów na realizację świadczeń zdrowotnych.
4. Zapewnienie przeprowadzania konkursów ofert w każdej sytuacji zlecenia świadczeń zdrowotnych, a także zmiany postanowień zawartej w tym zakresie umowy w sytuacji, o której mowa w przepisie art. 27 ust. 5 ustawy o *działalności leczniczej*.
5. Zapewnienie sporządzania umów na realizację świadczeń zdrowotnych oraz aneksów do tych umów w formie pisemnej.

²⁴ M.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2022 r. (II USK 57/22), postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2022 r. (I USK 472/21), postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2022 r. (III USK 543/21).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, dnia 31 maja 2023 r.

Kontroler

Sebastian Szozda
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

z up.
p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Rzeszowie Robert Łukasz
/-/