



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.3.4.2023

Pan  
Robert Płaziak  
p.o. Dyrektor  
Samodzielnego Publicznego  
Zakładu Opieki Zdrowotnej  
w Przeworsku  
ul. Szpitalna 16  
37-200 Przeworsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Przeworsku <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Płaziak – p.o. Dyrektora od dnia 15 lipca 2022 r. Poprzednio, tj. od dnia 15 czerwca 2022 r. do dnia 15 lipca 2022 r. Janusz Szynal – Zastępca Dyrektora ds. Lecznictwa oraz od dnia 15 lutego 2019 r. do dnia 15 czerwca 2022 r. Grzegorz Jedynak – Dyrektor.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawdliwość umów na świadczenia zdrowotne zawieranych z podmiotami zewnętrznymi.</li><li>2. Przestrzeganie norm czasu pracy personelu medycznego.</li><li>3. Prawdliwość naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne.</li></ol>
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> <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Łukasz Tur, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/101/2023 z dnia 4 lipca 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 3-7)

---

<sup>1</sup> Dalej: SP ZOZ lub Szpital.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności.

### OCENA OGÓLNA I JEJ UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawarcie przez SP ZOZ w Przeworsku jednej umowy z [...]⁴[...]⁵ z siedzibą w Przeworsku oraz 14 umów z [...]⁶[...]⁷, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz Szpitala realizowało 35 lekarzy jednocześnie zatrudnionych w Szpitalu 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 ze Szpitalem, pod nadzorem Szpitala i stanowiło *de facto* kontynuację świadczenia pracy w ramach umów o pracę zawartych przez tych pracowników ze Szpitalem.

W ocenie NIK, zawarcie powyższych 15 umów miało co prawda na celu zapewnienie realizacji świadczeń zdrowotnych, lecz negatywnym skutkiem ich zawarcia były naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy pracowników medycznych, co zwiększało ryzyko dla bezpieczeństwa pracowników medycznych oraz pacjentów, a także mogło wpłynąć negatywnie na poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych. Zawarcie ww. umów stanowiło obejście przepisów regulujących stosunek pracy oraz przepisów regulujących czas pracy, w tym czas pracy pracowników medycznych. Stwierdzono również naruszenia przepisów dotyczących naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne.

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 Zdrowia<sup>8</sup>.

NIK zwraca uwagę, że świadczenia będące przedmiotem ww. umów zostały przez podmioty zewnętrzne wykonane oraz prawidłowo rozliczone przez SP ZOZ w Przeworsku.

---

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

<sup>4</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

<sup>5</sup> Zwany dalej podmiotem zewnętrznym.

<sup>6</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

<sup>7</sup> Zwany dalej podmiotem zewnętrznym.

<sup>8</sup> 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.

NIK negatywnie ocenia zawarcie aneksów do umów z podmiotami zewnętrznymi, w których zawarte zostały niekorzystne dla Szpitala zapisy zwiększające stawki za udzielane świadczenia zdrowotne, badania lub usługi, rozszerzające zakres lub limit świadczeń - bez przeprowadzenia wymaganego konkursu ofert.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności.**

OBSZAR	<b>1. Prawidłowość umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi.</b>
Opis stanu faktycznego	<p><b>1.1, 1.2, 1.3.</b> SP ZOZ w Przeworsku w latach 2019 – 2022 realizował 15 umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych z dwoma podmiotami zewnętrznymi. Jedna umowa zawarta była z [...] <sup>10</sup>. Czternaście umów zawartych było z [...] <sup>11</sup>.</p> <p>Na podstawie ww. umów świadczenia zdrowotne na rzecz SP ZOZ udzielało łącznie 35 lekarzy, którzy równocześnie byli zatrudnieni w Szpitalu na podstawie umów o pracę.</p> <p>Przedmiotem wskazanych umów było udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w oddziałach i poradniach szpitalnych oraz zakładach należących do SP ZOZ w Przeworsku.</p> <p>W umowach tych zapisano m.in., że:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonywania świadczeń zdrowotnych w formie dyżurów medycznych pełnionych w oddziałach szpitalnych oraz w nocnej i świątecznej opiece zdrowotnej, konsultacji oraz porad specjalistycznych, interpretacji wyników badań specjalistycznych, a także w formie gwarantowanych świadczeń lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.</li><li>2. Przyjmujący zamówienie będzie realizował przedmiot umów w lokalach i placówkach wskazanych przez udzielającego zamówienia oraz przy nieodpłatnym wykorzystaniu sprzętu, aparatury medycznej, a także innych środków niezbędnych do udzielania świadczeń medycznych należących do udzielającego zamówienia. Przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do udzielania świadczeń zdrowotnych w dniach i godzinach określonych w harmonogramie opracowanym przez udzielającego zamówienie.</li></ol>

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

<sup>11</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

3. Przyjmujący zamówienie zobowiązany był do zapoznania się oraz przestrzegania wszystkich wewnętrznych regulaminów oraz przepisów porządkowych, a także do rzetelnego prowadzenia dokumentacji medycznej.
4. Przyjmujący zamówienie zobowiązany był do współpracy z personelem udzielającego zamówienie, zarówno lekarskim, pielęgniarskim oraz pozostałym.
5. Udzielający zamówienia zobowiązany był do nieodpłatnego zapewnienia leków i materiałów medycznych, produktów leczniczych oraz bazy lokalowej wraz z niezbędnym wyposażeniem.

Zastępca Dyrektora ds. Lecznictwa wyjaśnił, że *miesięczne harmonogramy dyżurów opracowywane były wstępnie przez pracowników SP ZOZ, w których określano terminy dyżurów (daty i godziny) do zabezpieczenia przez lekarzy. W harmonogramie przygotowanym wstępnie przez pracowników SP ZOZ, lekarze samodzielnie dokonywali wpisów, deklarując w ten sposób możliwość pełnienia dyżuru w konkretnym terminie.*

Zastępca Dyrektora ds. Lecznictwa wyjaśnił ponadto, iż *za organizację pracy oddziału ortopedii, na którym świadczenia medyczne realizowane były przez [...] <sup>12</sup>, zarówno w ramach tzw. ordynacji podstawowej jak i dyżurów lekarskich, w całości odpowiedzialny był kierownik oddziału będący jednocześnie współnikiem spółki prowadzącej NZOZ. Natomiast na pozostałych oddziałach lekarze udzielający świadczeń zdrowotnych na dyżurach lekarskich w ramach umowy ze spółką [...] <sup>13</sup>, czynności wykonywali samodzielnie i ponosili za to odpowiedzialność.*

Wysokość środków wypłaconych na rzecz ww. dwóch podmiotów zewnętrznych, za udzielanie świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych równocześnie w SP ZOZ wyniosła w poszczególnych latach:

- w 2019 r. – 1 482 965,38 zł,
- w 2020 r. – 1 272 290,56 zł,
- w 2021 r. – 1 712 732,56 zł,
- w 2022 r. – 1 996 933,20 zł.

Łącznie w latach 2019 – 2022 wypłacono kwotę: 6 464 921,70 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 8-208, tom II, str. 167-168, str. 171)

**1.4.** 15 umów zawartych pomiędzy SP ZOZ w Przeworsku, a dwoma podmiotami zewnętrznymi (na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz Szpitala realizowało w okresie objętym kontrolą 35 lekarzy jednocześnie zatrudnionych w SP

---

<sup>12</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

<sup>13</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych - Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na zasadę minimalizacji przetwarzania danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

ZOZ) zostało zawartych na podstawie art. 26, art. 26a oraz art. 27 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *działalności leczniczej*<sup>14</sup>.

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

- przeprowadzenie postępowań konkursowych każdorazowo poprzedzane było wydaniem zarządzenia Dyrektora SP ZOZ w sprawie powołania komisji konkursowej prowadzącej postępowanie w sprawie konkursu ofert w zakresie zabezpieczenia świadczeń lekarskich wraz z regulaminem pracy komisji,
- w postępowaniach konkursowych każdorazowo sporządzane były Szczegółowe Warunki Konkursu Ofert (w których określano szczegółowo przedmiot zamówienia, sposób przygotowania ofert, warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej),
- w postępowaniach konkursowych opracowywano założenia finansowe określające maksymalne stawki wynagrodzenia brutto w poszczególnych zakresach objętych konkursem ofert,
- w postępowaniach konkursowych każdorazowo sporządzane były protokoły z przebiegu konkursu ofert,
- w postępowaniach konkursowych sporządzano ogłoszenie o rozstrzygnięciu konkursu ofert.

W wyniku analizy dokumentacji konkursowej oraz zawartych w ich wyniku umów stwierdzono, że SP ZOZ zawierał z podwykonawcami aneksy do umów, które zawierały postanowienia dotyczące zwiększenia stawki wynagrodzenia ryczałtowego za realizację świadczeń zdrowotnych, zwiększenie limitu świadczeń lub wprowadzenie dodatkowych stawek wynagrodzenia z tytułu świadczeń nie objętych postępowaniem konkursowym. W aneksach tych 29 razy dokonywano zwiększenia wysokości stawki wynagrodzenia za świadczenia zdrowotne oraz pięć razy zwiększono zakres świadczeń o dodatkowe świadczenia (wraz z ustaleniem stawki wynagrodzenia za te świadczenia), które nie były objęte postępowaniem konkursu ofert. W przypadku jednej umowy pięciokrotnie dokonano zwiększenia limitu świadczeń, co pociągało za sobą zwiększenie wynagrodzenia przysługującego wykonawcy. We wskazanych przypadkach nie były przeprowadzane przez SP ZOZ konkursy ofert, a także nie wskazywano nadzwyczajnych, nie dających się przewidzieć, w momencie zawierania umów, okoliczności, które uzasadniałyby zwiększenie zakresu bądź limitu świadczeń oraz stawek za realizację świadczeń.

Ustalono, że w przypadku jednej z umów w dwóch przypadkach wnioski dotyczące podniesienia stawek wynagrodzenia za udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie dyżurów lekarskich, kierowane były bezpośrednio do Dyrektora SP ZOZ przez kierownika oddziału z pominięciem podmiotu zewnętrznego.

(akta kontroli: tom I, str. 209-320)

**1.5** W 15 umowach pomiędzy SP ZOZ, a wskazanymi powyżej dwoma podmiotami zewnętrznymi (na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz SP ZOZ realizowało 35 lekarzy jednocześnie zatrudnionych w SP ZOZ) zapisano, że wynagrodzenie z tytułu umowy wypłacane będzie na podstawie faktury wystawianej przez przyjmującego zamówienie, wraz ze sprawozdaniem potwierdzonym przez osobę upoważnioną przez udzielającego zamówienie do rozliczania świadczeń określonych daną umową.

---

<sup>14</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 991.

(akta kontroli: tom I, str. 8-208)

W toku kontroli dokonano szczegółowej analizy 20 rachunków (po pięć z każdego roku objętego kontrolą). Stwierdzono, iż rachunki wystawiane przez podmioty zewnętrzne, realizujące świadczenia na rzecz Szpitala, podpisywane były przez osoby do tego upoważnione. Do wystawianych rachunków załączane były wymagane zestawienia usług medycznych zrealizowanych w danym miesiącu wraz z liczbą przepracowanych godzin. Zestawienia zrealizowanych usług były potwierdzane przez upoważnionego pracownika SP ZOZ.

Rachunki były zatwierdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez pracowników SP ZOZ.

W okresie objętym kontrolą w SP ZOZ nie wystąpiły przypadki obligujące jednostkę kontrolowaną do nałożenia kar umownych na podmioty zewnętrzne w związku z udzielanymi przez nie świadczeniami zdrowotnymi.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie SP ZOZ przeprowadzał kontrole podwykonawców w zakresie gospodarki lekami na wytypowanych oddziałach szpitalnych. Wyjaśnił również, że SP ZOZ na bieżąco przeprowadza kontrolę realizacji świadczeń oraz prawidłowość sporządzanej dokumentacji medycznej przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych.

(akta kontroli: tom II, str. 55-154)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zawarcie 15 umów z podmiotami zewnętrznymi, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz SP ZOZ w Przeworsku realizowało 35 lekarzy jednocześnie zatrudnionych w SP ZOZ na podstawie umów o pracę, co stanowiło obojętnie przepisów regulujących stosunek pracy, w tym art. 22 § 1 Kodeksu pracy<sup>15</sup>, a także przepisów regulujących czas pracy, w tym 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. 15 umów, w części dotyczącej realizacji świadczeń przez 35 lekarzy zatrudnionych w tym samym czasie w SP ZOZ w ramach stosunku pracy, SP ZOZ wypłacił podmiotom zewnętrznym łączną kwotę 6 464 921,70 zł.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że w związku z dużymi brakami personelu lekarskiego w większości postępowań konkursowych zmuszeni byliśmy przyjmować wszystkie oferty jakie zostały zgłoszone do konkursu. SP ZOZ jako pracodawca nie posiada instrumentów prawnych pozwalających na zatrudnianie pracowników w ponadnormatywnym czasie pracy w takim zakresie, który pozwoliłby na zabezpieczenie udzielania świadczeń zdrowotnych w poszczególnych zakresach. W takiej sytuacji szpital przedkładając dobro i bezpieczeństwo pacjenta ponad wszelkie inne względy zmuszony był zawierać umowy z każdym podmiotem, który takie udzielanie świadczeń zdrowotnych zapewniał. Wiedzą powszechna jest, że w szpitalach powiatowych z uwagi na błędnie prowadzoną przez decydentów politykę kadrową brakuje personelu lekarskiego. Tym samym należy jednoznacznie

<sup>15</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1465.

wskazać że w stanie chaosu prawnego w zakresie prawa pracy, tego rodzaju rozwiązania stanowią jedyną alternatywę utrzymania zakładu w ciągłości funkcjonowania, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej.

(akta kontroli: tom II, str. 164)

2. W ramach ww. 15 umów 29 razy zwiększano stawki za udzielanie świadczeń zdrowotnych, pięć razy dodano świadczenia, które nie były ujęte w ogłoszeniu o przeprowadzeniu konkursu na realizację świadczeń zdrowotnych, a także pięć razy zwiększano roczny limit świadczeń do wysokości, którego podwykonawcy przysługiwało wynagrodzenie umowne, bez przeprowadzania konkursu ofert. W ww. przypadkach zwiększenia wynagrodzenia umownego dla podmiotów zewnętrznych nie powoływano się na okoliczności nie dające się przewidzieć w chwili zawierania umów. Powyższe 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.*

Dyrektor Szpitala wyjaśnił, iż *Powyższe wynikało z różnych przyczyn, m. in. wypowiedzeń umów przez lekarzy udzielających świadczeń lub ograniczenie ilości wykonywanych świadczeń i wiązało się z niezadowalającą stawką określoną w umowie. Aneksowanie umów podyktowane było koniecznością zapewnienia obsady lekarskiej w celu prawidłowego zabezpieczenia udzielanych świadczeń pacjentom. Zmieniające się w okolicznych szpitalach stawki za udzielania świadczeń zdrowotnych lekarzy bardzo często stawiały nas w sytuacji, kiedy to lekarze decydowali się na większą ilość dyżurów w szpitalach, gdzie funkcjonowała wyższa stawka, zmniejszając tym samym ilość godzin udzielania świadczeń w naszym szpitalu. Taka sytuacja bezpośrednio przekładała się na trudności z zabezpieczeniem dyżurowym w oddziałach szpitalnych i wymuszała podejmowanie decyzji zapewniających prawidłowe funkcjonowanie szpitala i bezpieczeństwo pacjentów.*

(akta kontroli: tom I, str. 8-208, str. 322)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawarcie łącznie 15 umów z dwoma podmiotami zewnętrznymi, na podstawie których świadczenia zdrowotne na rzecz SP ZOZ realizowało 35 lekarzy jednocześnie zatrudnionych w Szpitalu na podstawie umów o pracę. Przedmiotem tych umów było wykonywanie takiej samej rodzajowo pracy, polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, jak ta świadczona w ramach umów o pracę zawartych SP ZOZ w Przeworsku. Świadczenie pracy odbywało się w pomieszczeniach SP ZOZ, z użyciem sprzętu, leków, środków medycznych i innego wyposażenia należącego do SP ZOZ, które były udostępniane podwykonawcom nieodpłatnie. Udzielanie świadczeń odbywało się w czasie określonym przez pracowników SP ZOZ w sporządzanych harmonogramach.

Wykonywanie świadczeń medycznych przez 35 pracowników SP ZOZ na podstawie dwóch stosunków prawnych (stosunku pracy z SP ZOZ i cywilnoprawnego z dwoma podmiotami zewnętrznymi) stanowiło tzw. pozorny outsourcing pracowniczy,



a wykonywanie tych świadczeń – zgodnie ugruntowanym orzecznictwem sądów<sup>16</sup> – należy uznać *de facto* za kontynuację świadczenia pracy w ramach umów o pracę zawartych przez tych pracowników z SP ZOZ w Przeworsku.

OBSZAR

## 2. Przestrzeganie norm czasu pracy personelu medycznego.

Opis stanu faktycznego

**2.1, 2.2.** W toku kontroli szczegółowej analizie poddano czas pracy 18 lekarzy<sup>17</sup>, którzy w okresie objętym kontrolą realizowali na rzecz SP ZOZ świadczenia zdrowotne na podstawie umów o pracę zawartych z SP ZOZ oraz równocześnie<sup>18</sup> na podstawie umów na świadczenia zdrowotne, które SP ZOZ zawarł z podmiotami zewnętrznymi.

Analizy dokonano w odniesieniu do dwóch okresów rozliczeniowych: II kwartału 2019 r., w którym przeanalizowano czas pracy 17 lekarzy oraz IV kwartału 2022 r., w którym przeanalizowano czas pracy 14 lekarzy. W analizie ujęto łączny czas udzielania świadczeń zdrowotnych zarówno w ramach etatu w SP ZOZ jak i w ramach umów zawartych przez SP ZOZ z podmiotami zewnętrznymi.

W wyniku analizy stwierdzono, iż czterech lekarzy tj. 23% objętych analizą za II kwartał 2019 r. oraz trzech lekarzy tj. 21% objętych analizą za IV kwartał 2022 r., realizowała świadczenia zdrowotne zgodnie z normami czasu pracy przewidzianymi dla pracowników medycznych przez przepisy ustawy *o działalności leczniczej*, zaś w stosunku do 17 lekarzy, tj. 94% objętych analizą stwierdzono, że udzielanie świadczeń zdrowotnych odbywało się zgodnie z normami dotyczącymi wymaganych okresów odpoczynku tygodniowego.

(akta kontroli: tom II, str. 8-45)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. 16 lekarzy (z 18, których czas pracy został objęty szczegółową analizą), przekroczyło normy czasu pracy pracowników medycznych określone w art. 93 ust. 1 ustawy *o działalności leczniczej*, w tym ośmiu lekarzy odnotowało przekroczenie normy czasu pracy w każdym z objętych analizą okresów rozliczeniowych.  
Przekroczenie norm wyniosło od 19 godzin i 48 minut do 620 godzin w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (średnio 43 godziny i 21 minut). Przekroczenie normy tygodniowej w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym wyniosło od 1 godziny i 35 minut do 50 godzin i 49 minut (średnio 14 godzin i 54 minuty).
2. 17 lekarzom (z 18, których czas pracy został objęty analizą) łącznie 246 razy 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. Jednemu lekarzowi (z 18, których czas pracy został objęty analizą) jeden raz nie zapewniono (w każdym tygodniu okresu rozliczeniowego) co najmniej 35 godzin

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Z 35 lekarzy, którzy w okresie objętym kontrolą realizowali na rzecz Szpitala świadczenia zdrowotne na podstawie umów o pracę zawartych ze Szpitalem oraz równocześnie na podstawie umów na świadczenia zdrowotne, które Szpital zawarł z podmiotami zewnętrznymi, tj. 51%.

<sup>18</sup> Tj. w tych samych okresach rozliczeniowych czasu pracy pracowników medycznych.

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. 8-45)

#### 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 Szpitalu, lekarze udzielali świadczeń również na podstawie umów zawartych ze podmiotami zewnętrznymi, co spowodowało przekroczenie przewidzianych przepisami norm czasu pracy.

W ocenie NIK naruszanie określonych przepisami norm czasu pracy pracowników medycznych tworzyło potencjalne ryzyko negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa zarówno pracowników medycznych jak i pacjentów, a także na poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych.

### 3. Prawdliwość naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne.

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W kontroli ustalono, że składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, chorobowe, zdrowotne, wypadkowe, Fundusz Pracy i Fundusz Emerytur Pomostowych) odnośnie 35 lekarzy, którzy byli pracownikami SP ZOZ i jednocześnie udzielali na rzecz SP ZOZ świadczeń zdrowotnych w oparciu o umowy z podmiotami zewnętrznymi, naliczano i odprowadzano od wynagrodzenia uzyskanego z tytułu stosunku pracy, nie naliczano i nie odprowadzano zaś tych składek od wynagrodzeń otrzymanych przez tych lekarzy od podmiotów zewnętrznych, z którymi SP ZOZ zawarł umowy cywilnoprawne.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że *lekarze zatrudnieni w SP ZOZ prowadzą równocześnie jednoosobowe działalności gospodarcze, w ramach których opłacają wymagane daniny publiczne i wystawiają faktury za świadczone przez siebie usługi dla podmiotów będących podwykonawcami SP ZOZ w Przeworsku.* W wyjaśnieniach Dyrektor SP ZOZ wskazał, iż w jego ocenie *art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie znajduje zastosowania w tego typu przypadkach, gdyż odnosi się do zatrudniania osób fizycznych, a nie podmiotów gospodarczych.* Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że *SP ZOZ nie jest w stanie poprawnie wyliczyć składek na ubezpieczenie społeczne zarówno od wynagrodzeń ze stosunku pracy jak i wynagrodzeń otrzymywanych przez lekarzy od podmiotów zewnętrznych, bowiem brak jest wystarczających danych. Kwoty wynagrodzeń należnych lekarzom z tytułu realizacji umów z podwykonawcami SP ZOZ, za poszczególne miesiące, nie są wystarczającą podstawą do dokonania poprawnego naliczenia wymaganych składek na ubezpieczenia społeczne, bowiem brak jest informacji o terminach wypłaty poszczególnych kwot oraz ewentualnym uzyskiwaniu wynagrodzeń przez lekarzy zatrudnionych w SP ZOZ także u innych pracodawców. Opracowanie zatem stosownego wyliczenia w oparciu o możliwe do pozyskania przez NIK dane i informacje od podmiotu kontrolowanego, uznać należy za bezcelowe i obarczone zbyt dużym błędem.*

(akta kontroli: tom II, str.156-170)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nienaliczenie i nieodprowadzenie składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom SP ZOZ (35 lekarzom), którzy jednocześnie świadczyli na rzecz SP ZOZ pracę w oparciu o umowy z podmiotami zewnętrznymi w latach objętych kontrolą. Powyższe stanowiło naruszenie przepisu art. 8 ust. 2a, art. 18 i art. 20 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>19</sup>.

Czyn ten, w myśl art. 14 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>20</sup>, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że *Przepis art.8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych od początku obowiązywania tejże ustawy wzbudzał wiele problemów interpretacyjnych. Również przywołane w dotychczasowych pismach orzecznictwo nie jest w identycznym do obecnego stanie prawnym. Ponadto przeprowadzona w roku 2016 kontrola ZUS w tym zakresie wskazała jedynie na jedną umowę zawartą przez firmę zewnętrzną z osobą fizyczną będącą jednocześnie pracownikiem SP ZOZ w Przeworsku i od tej umowy szpital zapłacił zaległe składki na ubezpieczenie społeczne. W pozostałym zakresie nieprawidłowości nie stwierdzono pomimo tego, że w tamtym okresie również funkcjonowały umowy zawarte z firmami zewnętrznymi zatrudniającymi pracowników SP ZOZ w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Kierując się zasadą zaufania do instytucji kontrolującej jaką jest ZUS oraz traktując ją jako instytucję opiniotwórczą w zakresie stosowania przepisów o ubezpieczeniu społecznym należy uznać, że przyjęty przez nas sposób rozliczania się jest prawidłowy. Informuję że, lekarze zatrudnieni w SP ZOZ w Przeworsku w ramach umowy o pracę i jednocześnie udzielający świadczeń na rzecz szpitala w oparciu o umowy z podmiotami trzecimi, mają zarejestrowaną działalność gospodarczą i w ramach tejże działalności realizują świadczenia zdrowotne jako przedsiębiorcy. Należy wskazać że, zakres udzielanych świadczeń w ramach umowy cywilnoprawnej nie pokrywa się w zasadniczym wymiarze z zakresem obowiązków powierzonych lekarzowi w ramach umowy o pracę.*

(akta kontroli: tom II, str. 165)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż SP ZOZ w Przeworsku, działając jako płatnik, nie naliczał i nie odprowadzał prawidłowo składek na ubezpieczenia społeczne pracowników Szpitala, zarówno od ich przychodów uzyskiwanych w ramach stosunku pracy w SP ZOZ, jak i od przychodów uzyskiwanych od podmiotów zewnętrznych za realizację świadczeń zdrowotnych na rzecz Szpitala. Działanie takie było niezgodne z powołanymi wyżej przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>21</sup>, zgodnie z którym pracodawca jest płatnikiem składek również w stosunku do osób wykonujących na jego rzecz pracę w ramach umów cywilnoprawnych zawartych z osobą trzecią.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.

<sup>21</sup> 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).

## 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 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.
4. Weryfikację naliczenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne od wszystkich składników wynagrodzeń wypłacanych pracownikom świadczącym pracę na rzecz Szpitala bez względu na rodzaj stosunku prawnego na podstawie którego wypłacone zostały wynagrodzenia, a następnie odprowadzenie zaległych składek do ZUS.

## 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 października 2023 r.

Kontroler

Łukasz Tur  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

/-/