

Zielona Góra, dnia 12 sierpnia 2010 r.

DP.I.0913-15/10

**Pan  
Krzysztof Krzyżanowski  
Dyrektor  
Samodzielnego Publicznego  
Zakładu Opieki Zdrowotnej  
Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży  
w Zaborze**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Wydział Kontroli Departamentu Organizacyjno-Prawnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, działając na podstawie art. 41 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego, przeprowadził w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze w dniach od 16 czerwca do 30 czerwca 2010 r. kontrolę kompleksową w zakresie: realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, gospodarowania mieniem oraz gospodarki finansowej za 2009 rok.

Zakres kontroli został określony тезami z dnia 11 czerwca 2010 r. zatwierdzonymi przez Dyrektora Urzędu działającego z upoważnienia Marszałka Województwa. Ustalenia zawarto w protokole kontroli DP.I.0913-15/10, podpisanym przez kontrolujących, Dyrektora i Głównego Księgowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze w dniu 22 lipca 2010 roku.

## **Przeprowadzona kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia polegające na:**

### **I. W zakresie spraw organizacyjnych**

Stwierdzono nieprawidłowości w obowiązującej wersji Statutu oraz instrukcji inwentaryzacyjnej. W Statucie znajdują się nieaktualne zapisy, według których zadania i organizacja poszczególnych komórek organizacyjnych wymienionych w § 14 pkt 1 przedmiotowego Statutu winny być określone, jak wynika z treści § 14 pkt 3 cyt: „(...) regulaminami organizacyjnymi ustalonymi przez Dyrektora Centrum”. Zadania przedmiotowych komórek organizacyjnych zostały określone w Regulaminie Porządkowym jednostki. W Instrukcji Inwentaryzacyjnej stwierdzono zapisy niedostosowane do obowiązującej struktury organizacyjnej a zasady są zbyt ogólne.

Centrum w Zaborze nie posiada również ustalonej w formie pisemnej dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę do stosowania zasady rachunkowości tj polityki rachunkowości, której głównym zadaniem jest uszczegółowienie przyjętych zasad rachunkowości wynikających z Ustawy w tych obszarach, w których przepisy Ustawy pozostawiają jednostce wybór. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy o rachunkowości jednostki zostały zobowiązane do stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, co ma umożliwić przedstawianie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego w sposób rzetelny i jasny. W związku z powyższym każda jednostka, podlegająca przepisom Ustawy, powinna posiadać dokumentację, która opisuje przyjęte przez nią zasady rachunkowości - w szczególności: określenie roku obrotowego i okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, a także systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że na podstawie art. 10 ust. 2 Ustawy o Rachunkowości, osobą odpowiedzialną za ustalenie w formie pisemnej i aktualizację dokumentacji zasad rachunkowości jest kierownik jednostki.

### **II. W zakresie spraw osobowych i szkoleń.**

Stwierdza się, że teczki akt osobowych wybranych pracowników podzielone są na 3 części A, B, C., jednakże nie wszystkie dokumenty znajdują się w tych samych częściach, np. zaświadczenia lekarskie znajdują się w części A, u innych pracowników w części B. Zarówno orzeczenie lekarskie jak i zaświadczenie o odbyciu przeszkolenia bhp przechowuje się w części B akt osobowych pracownika (jedynie wstępne badanie lekarskie powinno być przechowywane w części A akt osobowych).

Wg stanu na dzień 16 czerwca 2010 r. pracownicy nadal posiadają zaległości w wykorzystaniu urlopów. Według wyjaśnień specjalisty do spraw pracowniczych, w celu zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania Centrum oraz opieki nad pacjentem pracownicy nie zawsze mogli wykorzystać urlop

wypoczynkowy zgodnie z planem. Większość zastępstw dotyczyła długotrwałych zwolnień lekarskich, macierzyńskich lub rehabilitacyjnych.

W strukturze organizacyjnej Centrum znajdują się trzy oddziały, tj. oddział Psychiatryczny dla Dzieci, Oddział Psychiatryczny dla Młodzieży, Oddział Psychiatryczny Obserwacyjny dla Dzieci i Młodzieży. Nadzór nad powyższymi oddziałami sprawują lekarze pełniący obowiązki ordynatorów. Jak wynika z przeanalizowanej dokumentacji oraz oświadczenia złożonego przez Główną Księgową ostatnie konkursy na stanowiska ordynatorów oddziałów zostały przeprowadzone w roku 2002, jednakże z powodu braku kandydatów nie zostały one rozstrzygnięte.

Obowiązek przeprowadzenia pełnej procedury konkursowej w celu wyłonienia kandydata na stanowisko kierownicze, w tym ordynatora regulują przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 44a ust. 3 i 4 ww. ustawy, jeżeli do konkursu nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym nie nawiązano stosunku pracy, odpowiednio podmiot, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej, lub kierownik tego zakładu ogłasza nowy konkurs w ciągu dwóch miesięcy od daty zakończenia postępowania poprzedniego konkursu. Jeżeli również w wyniku postępowania dwóch kolejnych konkursów kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w ust. 3 wymienionej ustawy, odpowiednio podmiot, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej, lub kierownik tego zakładu nawiązuje stosunek pracy z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej.

Należy również przytoczyć treść § 17 Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 19 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, składu komisji konkursowej oraz ramowego regulaminu przeprowadzania konkursu (Dz. U. z 1998 r. Nr 115, poz. 749 ze zm.), według którego w przypadku, gdy na stanowisko objęte konkursem nawiązano stosunek pracy z osobą, o której mowa w art. 44a ust. 4 ustawy o Zakładach Opieki Zdrowotnej, konkurs ogłasza się po upływie dwóch lat, jednak nie później niż w terminie trzech lat od dnia nawiązania stosunku pracy. Dodatkowo w § 2 w wyżej cytowanego Rozporządzenia, ustawodawca zobowiązuje właściwy podmiot do powołania komisji konkursowej w celu przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownicze, nie później niż po upływie dwóch miesięcy od dnia zwolnienia stanowiska objętego konkursem.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 roku w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180 poz. 1860 z późn. zm.), obliguje pracodawcę do przeprowadzania szkoleń wstępnych i szkoleń okresowych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Kontrola wykazała, że nie wszyscy pracownicy posiadali aktualne zaświadczenia o odbytych szkoleniach. W trakcie trwania kontroli dokumenty te zostały dostarczone i uzupełnione w aktach osobowych. W jednym przypadku, osoba pracująca na stanowisku księgowej do spraw płac, od dwóch lat do dnia kontroli nie posiadała aktualnego zaświadczenia o przeszkoleniu z zakresu BHP. Zgodnie z Art. 94 pkt 4 Kodeksu Pracy i § 22, pkt 4 Regulaminu Pracy, pracodawca ma prowadzić systematycznie szkolenia pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny BHP.

### **III. W zakresie wynagrodzeń.**

Zespół kontrolny szczegółowej ocenie poddał sposób realizacji przepisu art. 59 a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r., o zakładach opieki zdrowotnej z dnia 23.01.2007 r. Stwierdzono, że Dyrektor Centrum w Zaborze zarządził podwyżkę wynagrodzeń z tytułu wzrostu kwoty zobowiązania NFZ, o której mowa w art. 136 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

Tryb podejmowania decyzji o sposobie rozdysponowania środków finansowych na wzrost wynagrodzeń został określony w art. 59a ust. 2-4. Dyrektor zwiększa wynagrodzenie pracowników w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową, a w przypadku, gdy u świadczeniodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, w uzgodnieniu z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów. Przepisy art. 59a ust. 4 regulują natomiast sytuację niezgodnienia wykonania obowiązku w terminie 30 dni od dnia przekazania propozycji sposobu jego wykonania. W przypadku, jeżeli u danego świadczeniodawcy nie było możliwe wypracowanie wspólnych uzgodnień przez wszystkie działające na terenie zakładu organizacje związkowe, decyzję o sposobie rozdysponowania środków finansowych na wzrost wynagrodzeń podejmuje dyrektor. Świadczeniodawca powinien jednak wykazać w sposób nie budzący wątpliwości, że przeprowadził działania określone w art. 59a ust. 2-4 oraz, że upłynęło, co najmniej 30 dni od dnia przekazania propozycji sposobu jego wykonania.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że podwyżki zostały uzgodnione z wszystkimi kierownikami komórek organizacyjnych i osobą reprezentującą załogę - Panem W. R. - ordynatorem jednego z oddziałów. Proces uzgodnień trwał długo i nie był dokumentowany na piśmie. Ustalenia za wiedzą w/w osób zostały wprowadzone w życie decyzjami Dyrektora w uzgodnionych terminach w odniesieniu do lekarzy, pielęgniarek i opiekunów, a także w trakcie roku w stosunku do pozostałych pracowników.

### **IV. W zakresie umów.**

Wątpliwości natury prawnej budzi funkcjonowanie lekarzy w Centrum, którzy występują raz, jako pracownicy, zaś innym razem, jako zleceniobiorcy. Zatrudnionym na umowę o pracę lekarzom powierzono w ramach dodatkowych umów, tj. umów zleceń świadczenie usług opieki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy przez stosunek pracy rozumie się zobowiązanie pracownika do:

- wykonywania pracy określonego rodzaju,
- na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem,
- w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę,

oraz zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem.

Kolejne paragrafy tego artykułu stanowią, że zobowiązanie spełniające te warunki jest stosunkiem pracy bez względu na nazwę, jaką nadały mu strony. Jednocześnie wprowadzają zakaz zastępowania stosunku pracy umową cywilnoprawną przy wykonywaniu jej w warunkach odpowiadających treści umowy o pracę.

Należy zauważyć, iż treść oraz forma zawartych umów cywilnoprawnych, tj. umów zleceń z lekarzami w pełni spełnia warunki umowy o pracę. Odmienna ocena stosunku łączącego strony, pomimo iż występują istotne elementy umowy o pracę narusza przepis art. 22 § 1 i 11 kodeksu pracy. Reasumując nieprawidłowe jest zawarcie umowy prawa cywilnego, w przypadku gdy zachowane są warunki wykonywania pracy określone w Kodeksie pracy (art. 22 § 12 kodeksu pracy).

Opierając się powyższym stanowiskiem należy zaznaczyć, iż art. 35 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) o zakładach opieki zdrowotnej, nie uchyla przy tym art. 22 Kodeksu pracy, co oznacza, że nie jest w szczególności uznawany za przepis szczególny wobec art. 22 Kp. Pozwala to na uznanie, że stosunki prawne między Centrum a lekarzem wykonującym pracę w ramach umowy zlecenie należy traktować jako umowę o pracę, ze wszelkimi skutkami związanymi z taką kwalifikacją, w tym również na płaszczyźnie ubezpieczeń społecznych i podatkowych.

Kolejnym aspektem wskazującym na nieprawidłowość związaną z zawieraniem umów zleceń są warunki, w jakich wykonywane są czynności związane ze świadczeniem usług opieki zdrowotnej przez lekarzy, ponieważ:

- umowa zlecenie, która została uregulowana w art. 734-751 Kodeksu cywilnego polega głównie na tym, iż przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonych czynności względem zleceniodawcy, za których ostateczny efekt nie jest odpowiedzialny,
- zgodnie z zapisami zawartymi w kodeksie cywilnym przy zawarciu umowy zlecenie nie występuje zależność pracownika od pracodawcy, co oznacza że zleceniobiorca nie ma obowiązku wykonać czynność objętych umową w określonym czasie i miejscu, nie jest również podporządkowany zleceniodawcy,
- dodatkowo należy zauważyć, że czynności związane ze świadczeniem usług opieki zdrowotnej przez lekarza, czyli osobistym świadczeniem pracy w ściśle określonym miejscu

i czasie, konieczność stosowania się do bieżących poleceń pracodawcy jest wykonywana w warunkach podporządkowania pracowniczego.

Zgodnie z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego czynność prawna sprzeczna z ustawą lub mająca na celu obejście ustawy jest nieważna.

Kolejnym aspektem wskazującym na nieprawidłowość w omawianej powyżej materii jest brak numerowania poszczególnych umów zlecenia oraz umów o dzieło oraz zawieranie umów zleceń na ten sam przedmiot i z tym samym zleceniobiorcą. Przykładem obrazującym może być umowa zlecenie, która została zawarta w dniu 31 grudnia 2008 r. i przedmiotem, której było przyjęcie przez zleceniobiorcę obowiązków związanych z pełnieniem obowiązków lekarza w Poradni Zdrowia Psychicznego dla Dzieci i Młodzieży, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Z tym samym zleceniobiorcą w odstępach comiesięcznych podpisano kolejno 12 umów zleceń. Wszystkie te umowy dotyczyły tego samego przedmiotu, na który podpisano umowę zlecenie zawartą 31 grudnia 2008 r. W oparciu o art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) należy poddać w wątpliwość celowość zawierania kolejnych umów zleceń skoro w umowie zawartej na rok zleceniobiorca zobowiązuje się do pełnienia obowiązków lekarza w Poradni Zdrowia Psychicznego, a więc do tego samego zakresu, który jest przedmiotem zawieranych co miesiąc umów zleceń.

Mając na względzie wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, zalecam:

1. Dokonać przeglądu aktów prawa wewnętrznego dostosowując je do zapisów obowiązującego Statutu.
2. Dostosować instrukcję inwentaryzacyjną do aktualnej struktury organizacyjnej jednostki.
3. Wprowadzić zasady rachunkowości (polityki rachunkowości) zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w zw. z art. 2 tej ustawy (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
4. Urlopy pracownicze wykorzystywać zgodnie z ustalonym planem urlopów lub stosować zasadę pisemnego przesunięcia terminu urlopu.
5. W zakresie wypłaty środków z tytułu wzrostu wynagrodzeń wynikających z art. 59a ustawy o Zakładach Opieki Zdrowotnej, stosować zasady określone w tym artykule ( t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz.89 ze zm).
6. Uporządkować akta osobowe pracowników stosując zasady określone w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. (Dz. U. Nr 62 z dnia 1 czerwca 1996 r. poz.286)

7. W celu korzystania z samochodu prywatnego do celów służbowych każdorazowo zawierać stosowną umowę.
8. W trybie pilnym przeszkolić w zakresie BHP osobę na stanowisku księgowej ds. płac.
9. Przeprowadzić pełną procedurę konkursową w celu wyłonienia kandydatów na stanowiska kierownicze, w tym ordynatorów zgodnie z zapisami ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.
10. Przestrzegać przepisów Kodeksu Pracy ze szczególnym uwzględnieniem art. 22 Kodeksu Pracy(Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz.21 ze zm.), który to art. wprowadza zakaz zastępowania stosunku pracy umową cywilnoprawną przy wykonywaniu jej w warunkach odpowiadających treścią umowy o pracę.
11. Stosować w zawieranych umowach cywilnoprawnych (umowy zlecenia i umowy o dzieło) ujednoliczoną numerację.
12. Nie zawierać umów cywilnoprawnych (umów zleceń) na ten sam przedmiot i z tym samym zleceniobiorcą.
13. Usunąć wszystkie inne nieprawidłowości wynikające z protokołu kontroli.

Informacje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę przesłać w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA

Marcin Jabłoński

Otrzymują:

1. Adresat
2. Departament Ochrony Zdrowia
3. a/a