



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.024.01.2019

Andrzej Wiśniewski
p.o. Dyrektor
Kujawsko-Pomorskiego Oddziału
Wojewódzkiego NFZ w Bydgoszczy
ul. Łomżyńska 33, 85-863 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/105 Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Oddział Wojewódzki NFZ w Bydgoszczy ¹ ul. Łomżyńska 33, 85-863 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wiśniewski – p.o. Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Bydgoszczy od 27 sierpnia 2018 r.² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Elżbieta Kasprówicz - Dyrektor Oddziału od 9 października 2015 r. do 26 sierpnia 2018 r. (akta kontroli str. 240-242)
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/166/2019 z 25 listopada 2019 r. 2. Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/167/2019 z 25 listopada 2019 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: „OW NFZ” lub „Oddział”.

² Dalej: „Dyrektor OW NFZ” lub „Dyrektor Oddziału”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W wyniku prowadzonych postępowań o zawarcie umów z dysponentami ratownictwa medycznego Oddział zapewnił wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Umowy ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń w rodzaju ratownictwo medyczne (Dalej: „RTM”) zawierały postanowienia zabezpieczające interes OW NFZ, przewidując m.in. prawo do kontroli świadczeniodawców. Mimo to od początku 2018 r. Oddział przeprowadził jedynie dwie kontrole doraźne. Oddział nie przeprowadził innych kontroli, zasadnych w świetle sygnałów o nieprawidłowościach otrzymanych od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Wojewody”).

NIK zauważa, że w sytuacji konieczności unieważnienia przez OW NFZ postępowania konkursowego harmonogram postępowania nie pozwalał na wyłonienie świadczeniodawców przed upływem dotychczasowych umów na świadczenia objęte konkursem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Zasady udzielania świadczeń opieki długoterminowej w trybie stacjonarnym

Opis stanu faktycznego

1. OW NFZ zawarł dwie umowy na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ratownictwo medyczne na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.:

- na rejon toruński z Wojewódzkim Szpitalem Specjalistycznym im. L. Rydygiera w Toruniu;
- na rejon bydgoski z Wojewódzką Stacją Pogotowia Ratunkowego w Bydgoszczy.

Limit finansowania dla ww. świadczeniodawców wyniósł w okresie 1 kwietnia 2019 r. – 31 grudnia 2019 r. odpowiednio: 41 836,1 tys. zł oraz 42 151,5 tys. zł.

W obowiązujących po sobie *Regulaminach Organizacyjnych* OW NFZ⁶ sprawy z zakresu ratownictwa medycznego przyporządkowano do kompetencji Wydziału ds. Służb Mundurowych (Sekcji ds. Służb Mundurowych i Ratownictwa Medycznego).

(akta kontroli str. 232-233, 262-301)

W piśmie z 25 października 2018 r. Wojewoda zwrócił się do Dyrektora OW NFZ o akceptację danych zamieszczonych w projekcie „Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego” (dalej „projekt planu”).

16 listopada 2018 r. Dyrektor OW NFZ zgłosił do projektu planu uwagi dotyczące danych, co do liczby stanowisk resuscytacyjnych u jednego świadczeniodawcy,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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.

⁶ Z 9 sierpnia 2017 r., z 3 stycznia 2019 r., z 14 czerwca 2019 r.

liczby stanowisk intensywnej terapii u trzech świadczeniodawców i liczby stanowisk obserwacyjnych u trzech świadczeniodawców, a także liczby pacjentów oraz udzielonych im świadczeń w centrum urazowym. Uwagi zgłoszone przez OW NFZ nie zostały przez Wojewodę uwzględnione. Dyrektor OW NFZ wyjaśnił m.in., że Oddział nie prowadził w tym temacie dalszej korespondencji.

Ponadto OW NFZ zwrócił uwagę dotyczącą potrzeby wprowadzenia kodu „TERYT” w tabeli „Rejony operacyjne i miejsca stacjonowania zespołów ratownictwa medycznego – obowiązuje od 1 kwietnia 2019 r.” Uwaga ta została przez Wojewodę uwzględniona.

(akta kontroli str. 25-41, 61, 64-65)

2. Dyrektor OW NFZ zawarł z Wojewodą 7 kwietnia 2011 r. porozumienie na przeprowadzanie postępowań o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego, zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów (dalej: „Porozumienie”). Porozumienie zostało zawarte na czas nieoznaczony. W czasie obowiązywania porozumienia było trzykrotnie zmienianie w trybie aneksów nr: 1) z 22 czerwca 2015 r., 2) z 16 stycznia 2019 r. oraz 3) z 9 października 2019 r. Pierwsze dwa aneksy wprowadzały zmiany do zapisu o osobie odpowiedzialnej za realizację porozumienia, natomiast trzeci aneks dostosował opis przedmiotu porozumienia do aktualnego stanu prawnego poprzez usunięcie zapisu o kontroli wykonywania umów. Zgodnie bowiem z obowiązującym od 1 czerwca 2019 r. brzmieniem art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*⁷ Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia uzyskał uprawnienia ustawowe do kontroli realizacji umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego⁸ na zasadach określonych w dziale IIIA ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o *świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*⁹.

(akta kontroli str. 14-24)

3. Zawarta przez Wojewodę z Dyrektorem OW NFZ umowa nr 12/2019 z 25 lutego 2019 r. na finansowanie Ratownictwa Medycznego w 2019 r. zapewniała środki na podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarek, ratowników medycznych i dyspozytorów medycznych. Zgodnie z przyjętym planem (po zmianach) wartość środków przeznaczonych na rok 2019 tytułem podwyżek wyniosła 15 898,2 tys. zł.

Po uzyskaniu ww. finansowania Dyrektor OW NFZ zawarł z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego aneksy do umów na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, zapewniające dodatkowe środki dla pielęgniarek, ratowników medycznych i dyspozytorów na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 129-135, 167-179)

4. Dyrektor OW NFZ zawarł z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na okres od 1 kwietnia 2019 r., zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o *świadczeniach*. Przeprowadzone postępowania konkursowe spełniały wymogi formalne określone ustawą, tj. ogłoszenia o postępowaniach zawierały m.in. określenie wartości i przedmiotu zamówienia, wymagane kwalifikacje zawodowe i techniczne świadczeniodawców,

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 993, ze zm., dalej: „ustawa o PRM”.

⁸ Zmiana wprowadzona art 4 pkt. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o *zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 399), dalej: *ustawa zmieniająca ustawę o świadczeniach*.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm., dalej: „ustawa o świadczeniach”.

określenie obszaru terytorialnego postępowania. Opis przedmiotu zamówienia spełniał wymogi art. 140 i 141 ustawy o świadczeniach. Dyrektor OW NFZ powołał komisję konkursową, której członkowie złożyli oświadczenia o braku powiązań ze świadczeniodawcami ubiegającymi się o zawarcie umowy, określonych w art. 139 ust. 5 ustawy o świadczeniach. Na każde z postępowań na dany zakres (świadczenia udzielane przez podstawowe zespoły ratownictwa medycznego oraz świadczenia udzielane przez specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego) wpłynęła jedna oferta. Z uwagi na fakt, iż nie wystąpiły przesłanki do odrzucenia ofert, na żadne z wcześniej prowadzonych postępowań konkursowych o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ratownictwo medyczne ogłoszone przez OW NFZ nie wpłynęła więcej niż jedna oferta, a wymagany do realizacji świadczeń potencjał w danym rejonie operacyjnym posiadał tylko jeden podmiot, zgłoszone oferty zostały przyjęte¹⁰. W trakcie postępowań nie wpłynęły protesty, a świadczeniodawcy nie skorzystali ze środków odwoławczych. Postępowania udokumentowano protokołami z posiedzeń komisji. Dyrektor OW NFZ przekazał Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenie o wyniku rozstrzygnięcia postępowań. Umowy ze świadczeniodawcami były zmieniane, jednak zmiany nie spowodowały, że warunki podlegające ocenie przy wyborze oferty przestały być spełniane.

(akta kontroli str. 14-20, 200-215, 232, 243-249, 308-321)

OW NFZ 25 lutego 2019 r. ogłosił postępowanie w rodzaju świadczeń Ratownictwo Medyczne na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. z terminem składania ofert do 14 marca 2019 r. Poprzednio zawarte umowy w przedmiotowym rodzaju obowiązywały do 31 marca 2019 r. NIK zauważa, że w sytuacji konieczności unieważnienia przez OW NFZ postępowania konkursowego harmonogram postępowania nie pozwalał na wyłonienie świadczeniodawców przed upływem dotychczasowych umów na świadczenia objęte konkursem. Data ogłoszenia postępowania przez OW NFZ wynikała jednak z konieczności zawarcia z Wojewodą umowy o finansowanie świadczeń i ustalenia wartości świadczeń. OW NFZ ogłosił postępowanie w tym samym dniu, w którym zawarto ww. umowę.

(akta kontroli str. 14-20, 302-322, 342-346)

5. Umowy ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ratownictwo medyczne zawierały postanowienia zabezpieczające interes OW NFZ przewidując prawo do kontroli świadczeniodawców oraz możliwość nakładania na nich kar umownych.

(akta kontroli str. 180-199)

6. W 2019 r. (do 5 grudnia) OW NFZ nie nałożył na świadczeniodawców kar umownych za niewykonanie obowiązków wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej*¹¹, w tym obowiązku przekazywania informacji do OW NFZ oraz za naruszenie warunków realizacji umów

¹⁰ Oferenci nie deklarowali spełnienia warunku z kryterium dostępności w zakresie wyposażenia wszystkich środków transportu sanitarnego w urządzenie do przenoszenia pacjentów z otętością i nie otrzymali punktów w tym zakresie. Deklarację spełnienia warunku z kryterium jakości w zakresie wyposażenia specjalistycznego środka transportu sanitarnego w urządzenie do mechanicznej kompresji klatki piersiowej złożył jedynie w obu zakresach świadczeń oferent startujący w rejonie bydgoskim.

¹¹ Dz. U. poz. 34, ze zm.

określonych w załączniku do rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków realizacji umów¹².

(akta kontroli str. 6-7, 60)

7. W 2019 r. (do 30 listopada), poza opisanym niżej przypadkiem, Oddział terminowo otrzymywał od Wojewody środki na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego, tj. zgodnie z harmonogramami miesięcznych kwot dotacji stanowiącymi załączniki do umowy¹³ oraz do sporządzonych do niej sześciu aneksów.

W przypadku płatności za sierpień 2019 r. OW NFZ otrzymał 2 września 2019 r. środki w łącznej wysokości 12 137,6 tys. zł, choć zgodnie z harmonogramem¹⁴ powinien otrzymać dotację do ostatniego dnia miesiąca, której dotyczy tj. 31 sierpnia 2019 r. Jednakże z uwagi na fakt, że 31 sierpnia 2019 r. oraz 1 września 2019 r. przypadły na sobotę i niedzielę oraz, że nie spowodowało to skutków finansowych dla Oddziału, a także z uwagi na wytyczne Narodowego Funduszu Zdrowia z 2011 r., Dyrektor OW NFZ nie podejmował kroków w celu otrzymania od Wojewody odsetek z tytułu nieterminowej płatności.

(akta kontroli str. 129-166, 243, 250-254)

8. Dyrektor OW NFZ terminowo przekazywał świadczeniodawcom należności z tytułu dodatkowych środków na świadczenie opieki zdrowotnej udzielane przez ratowników medycznych, tj. w terminie do 14 dni od dostarczenia przez świadczeniodawców dokumentów rozliczeniowych.

(akta kontroli str. 256-261)

9. Oddział zawarł umowy z łącznie dziesięcioma szpitalami na udzielanie świadczeń w ramach szpitalnej opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie świadczeń w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym (dalej: „SOR”)¹⁵.

Wysokość dobowych stawek ryczałtowych, o jakie ubiegały się szpitale składając swoje oferty, wyniosła od 7,0 tys. zł do 26,1 tys. zł (mediana 18,4 tys. zł, średnia 17,4 tys. zł). Wysokość stawek zakontraktowanych wyniosła od 7,0 tys. zł do 20,0 tys. zł (mediana 15,5 tys. zł, średnia 13,8 tys. zł). W przypadku wszystkich szpitali dobowe stawki ryczałtowe wzrastały w latach 2017-2019 (średnia stawka ryczałtowa wyniosła w 2017 r. i 2018 r.: 24,0 tys. zł, zaś w 2019 r.: 27,2 tys. zł).

Szpitale nie występowały do OW NFZ o zwiększenie dobowych stawek ryczałtowych. OW NFZ podwyższył je od 1 lipca 2019 r. wskutek zmiany zarządzenia Prezesa NFZ¹⁶, którą zwiększono od 1 lipca 2019 r. wyceny wag punktowych określonych dla poszczególnych kategorii stanu pacjenta. Jak wyjaśnił Dyrektor OW NFZ, zmiany ujęte w ww. zarządzeniu były związane m.in. z wprowadzaniem obowiązkowej segregacji pacjentów. Wzrost dobowych stawek ryczałtowych wyniósł od 0,2 tys. zł do 5,7 tys. zł (średnio o 2,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 12, 243, 246, 255)

¹² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2016 poz. 1146, ze zm.).

¹³ Umowy nr 12/2019 między Narodowym Funduszem Zdrowia – Kujawsko Pomorskim OW a Wojewodą Kujawsko-Pomorskim z dnia 25 lutego 2019 r.

¹⁴ Zawartym w załączniku nr 3 do umowy nr 12/2019.

¹⁵ Według umów realizowanych w dniu przeprowadzonego badania tj. 2 grudnia 2019 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 96/2019/DSM z 25 lipca 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie szpitalne w zakresie: świadczenia w szpitalnym oddziale ratunkowym oraz w zakresie: świadczenia w izbie przyjęć.

10. Od 2017 r. OW NFZ przeprowadził łącznie cztery kontrole dotyczące realizacji umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego (dwie w 2017 r. i dwie w 2018 r.) – wszystkie te kontrole były pozaplanowe.

Do Oddziału nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące finansowania świadczeń udzielanych przez zespoły ratownictwa medycznego.

(akta kontroli str. 7, 13, 42-44)

Przeprowadzone przez OW NFZ w 2018 r. dwie kontrole dotyczyły oceny prawidłowości wykonania umowy w rodzaju ratownictwo medyczne realizowanej przez:

- Szpital Wielospecjalistyczny im. L. Błazka w Inowrocławiu (dalej: „Szpital w Inowrocławiu”):

W wyniku kontroli OW NFZ stwierdził m.in. realizację przez karetkę specjalistyczną „S” 50 interwencji bez wymaganego udziału lekarza, w wyniku czego Szpital zobowiązany został do zwrotu 6,4 tys. zł, tj. wartości nienależnie sfinansowanego ryczałtu dobowego karetki, oraz został obciążony karą umowną w wysokości 4,5 tys. zł. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły braków w wyposażeniu karetek (np. drugiego trójkąta ostrzegawczego), przekroczenia ustawowych wskaźników czasu dotarcia do miejsca zdarzenia i maksymalnych czasów dojazdów.

Szpital w Inowrocławiu rozliczył kwotę nienależnych świadczeń 21 grudnia 2018 r. i w tym samym dniu wpłacił do OW NFZ karę umowną.

OW NFZ przekazał Wojewodzie kwotę nienależnych świadczeń 27 grudnia 2018 r. oraz karę umowną – 28 grudnia 2018 r.

- Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Nowy Szpital w Nakle (dalej: „Szpital w Nakle”):

W wyniku kontroli OW NFZ stwierdził m.in. realizację przez karetkę specjalistyczną „S” 216 interwencji bez wymaganego udziału lekarza, w wyniku czego zobowiązany został do zwrotu 53,0 tys. zł, tj. wartości nienależnie sfinansowanego ryczałtu dobowego karetki, oraz obciążony karą umowną w wysokości 7,1 tys. zł.

Pozostałe nieprawidłowości (zakwalifikowane przez OW NFZ jako uchybienia) dotyczyły braku dokonywania bieżących zmian w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy i przekroczenia ustawowych maksymalnych czasów dojazdów.

Szpital w Nakle rozliczył kwotę nienależnych świadczeń 27 grudnia 2018 r., zaś 21 grudnia 2018 r. wpłacił do OW NFZ karę umowną.

OW NFZ przekazał Wojewodzie kwotę nienależnych świadczeń 28 grudnia 2018 r. oraz w tym samym dniu karę.

Ww. kontrole zostały przeprowadzone w wyniku analizy informacji posiadanych przez OW NFZ (m.in. comiesięcznych raportów statystycznych) wskazujących na występowanie nieprawidłowości polegających m.in. na interwencjach w niepełnym składzie (bez lekarza), a ich wyniki zostały przekazane Wojewodzie.

(akta kontroli str. 7, 45-55, 65-66, 68-71)

Kontrole nie obejmowały zakresem wypłaty dodatkowych wynagrodzeń dla ratowników medycznych, dyspozytorów i pielęgniarek systemu.

(akta kontroli str. 7, 45-55, 65-66)

W marcu 2018 r. oraz w grudniu 2018 r. Wojewoda zwrócił się do OW NFZ z wnioskami o podjęcie działań w związku z nieprawidłowym wykonywaniem

świadczeń przez zespoły ratownictwa medycznego w ZOZ w Brodnicy i w Szpitalu w Lipnie. OW NFZ nie przeprowadził kontroli w tych szpitalach, co omówiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 58-59, 80)

Oddział nie rozwiązał żadnej umowy w związku z niewywiązywaniem się lub nienależytym wywiązywaniem się zespołów ratownictwa medycznego z obowiązków określonych w umowie z OW NFZ.

(akta kontroli str. 66)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Oddziału w sposób nierzetelny sprawował wynikający z § 3 ust. 1 *Porozumienia* obowiązek kontroli umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ratownictwo medyczne, do której do 31 maja 2019 r. uprawniał OW NFZ art. 64 ustawy o świadczeniach¹⁷, a także zarządzenie nr 128/2017/DK Prezesa NFZ z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie kontroli prowadzonych przez NFZ (dalej: „zarządzenie Prezesa NFZ w sprawie kontroli”), albowiem nie przeprowadził dwóch kontroli:

a) w piśmie z 15 marca 2018 r. skierowanym do OW NFZ Wojewoda wnioskował o podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości polegającej na jednoczesnym pełnieniu przez tego samego lekarza dyżurów nocnej opieki medycznej POZ i dyżurów w SOR ZOZ w Brodnicy. W odpowiedzi z 25 czerwca 2018 r. Dyrektor OW NFZ poinformował Wojewodę, że do Wydziału Kontroli KP OW NFZ został skierowany wniosek o przeprowadzenie kontroli doraźnej sprawdzającej. Wskazał, że ZOZ w Brodnicy był kontrolowany w II kwartale 2017 r., a nieprawidłowości nie zostały usunięte, w związku z czym podjęto decyzję o przeprowadzeniu ww. kontroli. Podał również, że przekazane przez Wojewodę informacje będą pomocne w prowadzonym przez OW NFZ postępowaniu kontrolnym, zaś o wynikach kontroli zostanie on poinformowany po jej zakończeniu. Pomimo przedstawionego Wojewodzie stanowiska, OW NFZ kontroli nie przeprowadził.

Dyrektor OW NFZ wyjaśnił m.in., że przyczyną niepodjęcia kontroli w sprawie były niedobory kadrowe Oddziału. Kontrola powinna zostać każdorazowo poprzedzona sporządzeniem pełnego wniosku o jej przeprowadzenie, zgodnego z zarządzeniem Prezesa NFZ w sprawie kontroli. Obsada kadrowa była niewystarczająca dla sprostania tym wymogom, co poskutkowało nieprzeprowadzeniem kontroli.

Dyrektor OW NFZ wyjaśnił także m.in., że Sekcja ds. Służb Mundurowych OW NFZ skierowała do Naczelnika Wydziału Kontroli pismo dotyczące przeprowadzenia kontroli w ZOZ w Brodnicy. Po otrzymaniu informacji z działu kontroli o planowanym terminie jej przeprowadzenia, zostanie sporządzony pełen wniosek i tematyka kontroli.

Naczelnik Terenowego Wydziału Kontroli Departamentu Kontroli NFZ wyjaśniła m.in., że do Wydziału Kontroli OW NFZ nie wpłynął formalny wniosek o wszczęcie kontroli, lecz jedynie pismo informujące w tym zakresie z Sekcji ds. Służb Mundurowych.

(akta kontroli str. 16, 59, 62, 72-73, 80-128, 243-244, 247, 327-329, 371)

¹⁷ Art. 64 ustawy o świadczeniach został uchylony z dniem 1 czerwca 2019 r. przez art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach.

b) w piśmie z 31 grudnia 2018 r. skierowanym do OW NFZ Wojewoda wnioskował o podjęcie działań w związku z niepodjęciem dyżuru nocnego przez ratowników medycznych w Szpitalu w Lipnie. Dyrektor OW NFZ 4 stycznia 2019 r. wyraził zgodę na przeprowadzenie kontroli w Szpitalu w Lipnie. Wniosek o wyrażenie zgody na przeprowadzenie kontroli doraźnej nie spełniał jednak warunków określonych w załączniku nr 1 do zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie kontroli, tj. nie zawierał opinii komórki organizacyjnej do spraw kontroli, a także najprawdopodobniej nie zawierał wymaganej tematyki kontroli¹⁸.

Naczelnik Terenowego Wydziału Kontroli Departamentu Kontroli NFZ wyjaśniła m.in., że tak jak w przypadku nieprawidłowości w ZOZ w Brodnicy, do Wydziału Kontroli OW NFZ nie wpłynął formalny wniosek o wszczęcie kontroli, lecz jedynie pismo informujące w tym zakresie z Sekcji ds. Służb Mundurowych.

Dyrektor OW NFZ wyjaśnił ponownie m.in., że zasoby kadrowe Oddziału nie są wystarczające do każdorazowego sporządzania pełnych wniosków o przeprowadzenie kontroli zgodnych z zarządzeniem Prezesa NFZ w sprawie kontroli. Wyjaśnił też, że odpowiedź do Wojewody zostanie skierowana po sprawdzeniu wszystkich okoliczności i ustaleniu przyczyn nieprawidłowości podczas kontroli. Formalny wniosek o wszczęcie kontroli zostanie złożony po otrzymaniu informacji z działu kontroli o planowanym terminie jej przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 16, 56-58, 62, 73, 79, 82-128, 244, 247-248, 327-329)

W odniesieniu do powyższego, NIK zwraca uwagę, że oba przypadki zgłoszone przez Wojewodę dotyczące nieprawidłowości w ZOZ w Brodnicy i w Szpitalu w Lipnie OW NFZ uznał, jako zasadne do przeprowadzenia kontroli.

W OW NFZ występowały rozbieżności co do statusu korespondencji w sprawie kontroli, tj. uznania jej za zlecenie kontroli lub wniosek o przeprowadzenie kontroli¹⁹, oraz brak efektywnej komunikacji, co w konsekwencji skutkowało nieprzeprowadzeniem kontroli, pomimo że byłyby one zasadne. Dyrektor OW NFZ na pytanie NIK, czy złożony przez niego podpis na jednym z wniosków oznaczał zlecenie przeprowadzenia kontroli czy też wniosek o kontrolę stwierdził, że udzielenie odpowiedzi wymaga konsultacji z Zespołem Radców Prawnych (do dnia zakończenia kontroli nie udzielił odpowiedzi). Taki stan rzeczy nie odpowiada standardom kontroli zarządczej określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰, zgodnie z którym:

- w zakresie środowiska wewnętrznego należy m.in. zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadały wiedzę pozwalającą skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności oraz podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny,
- w zakresie mechanizmów kontroli należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji,
- w zakresie informacji i komunikacji osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć m.in. zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a system komunikacji powinien umożliwiać przepływ

¹⁸ Pomimo żądania OW NFZ nie przedstawił jej do kontroli NIK, ani nie odpowiedział na pytanie, czy tematykę tę załączono do wniosku.

¹⁹ Zgodnie z obowiązującym do 31 maja 2019 r. zarządzeniem Prezesa NFZ w sprawie kontroli, decyzję o kontroli podejmuje albo dyrektor (w przypadku kontroli doraźnej – § 7 ust. 3 pkt 2), albo przeprowadzona jest ona na wniosek (§ 7 pkt 4), który powinien spełniać wymogi określone w załączniku nr 1 do zarządzenia.

²⁰ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84, dalej: „Standardy”.

potrzebnych informacji wewnątrz jednostki zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Efektywny system komunikacji powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców.

(akta kontroli str. 62, 73, 80-81, 243-244, 247-248, 327-329)

Ponadto NIK zauważyła, że pomimo dwukrotnego zwracania się przez Sekcję ds. Służb Mundurowych do Wydziału Kontroli OW NFZ o włączenie do planu kontroli na 2018 r. i 2019 r. tematów dotyczących ratownictwa medycznego, nie zostały one wprowadzone do planu. Naczelnik Terenowego Wydziału Kontroli Departamentu Kontroli NFZ wyjaśniła m.in., że ratownictwo medyczne znajdowało się w planie kontroli na 2016 r. a w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka wskazane obszary nie zostały wyłonione jako te o potencjalnie najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 43-44, 54-55, 61, 72-78)

2. Określone przez Dyrektora OW NFZ zakresy czynności trzech pracowników (jednego przełożonego i dwóch podwładnych) Sekcji ds. Służb Mundurowych i Ratownictwa Medycznego nie zapewniały warunków dla rzetelnej realizacji przez Oddział obowiązku wykonywania zadań związanych z realizacją *Porozumienia*. Pomimo podobnych obowiązków, dwaj pracownicy mieli innych bezpośrednich przełożonych: jeden – Zastępcę Dyrektora ds. Służb Mundurowych, zaś drugi – kierownika Sekcji ds. Służb Mundurowych i Ratownictwa Medycznego.

(akta kontroli str. 262-301)

Dyrektor OW NFZ wyjaśnił m.in., że sytuacja ta wynikała z pozostawieniu bez zmian podległości służbowej osoby na samodzielny stanowisku pomimo połączenia go z Sekcją ds. Służb Mundurowych przez ówczesną Dyрекcję OW NFZ. Tymczasem zgodnie ze Standardami, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił również, że 12 grudnia 2019 r. podjęta została decyzja o zmianie bezpośredniego przełożonego w przypadku pracownika, którego wcześniejszym przełożonym był Zastępca Dyrektora ds. Służb Mundurowych na kierownika Sekcji ds. Służb Mundurowych i Ratownictwa Medycznego.

(akta kontroli str. 349, 351)

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania oraz z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości.

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 Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, marca 2020 r.

Kontroler
Mikołaj Rumiński
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis

.....
podpis