



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.01.2018
P/18/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/098 – Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Anna Stochel-Lukasińska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/84/2018 r. z 17 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Ćwik – Wojewoda Małopolski (Wojewoda)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Wprawdzie w okresie objętym kontrolą Wojewoda zapewnił poprzez naczelnego lekarza uzdrowiska (NLU) nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym w województwie małopolskim, ale w ramach tej działalności nie odnosił się do spraw związanych z monitorowaniem wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego.

Powołany przez Wojewodę NLU miał odpowiednie kwalifikacje i staż pracy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego. Wojewoda przekazał Ministrowi Zdrowia informację o jego powołaniu zgodnie z wymogiem art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³.

Zakres zadań naczelnego lekarza uzdrowiska określony w zawartej z nim umowie zlecenia był zgodny z wymogami art. 26 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz w § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska⁴. Nadzór nad realizacją ww. umowy sprawował Wydział Polityki Społecznej Urzędu.

NLU prowadził ewidencję zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego znajdujących się na obszarze uzdrowisk, przeprowadzał kontrole planowe i doraźne w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego. W latach 2016-2018 (do 31.03) kontrolą objął 7 z 47 (15%) zakładów lecznictwa uzdrowiskowego funkcjonujących w województwie małopolskim.

Naczelny lekarz uzdrowiska, za pośrednictwem Wojewody, co 12 miesięcy składał informację o swojej działalności Ministrowi Zdrowia, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Mimo że monitorowanie wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego – zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. i okres wcześniejszy lub późniejszy, jeżeli zaistniałe zdarzenia miały wpływ na kontrolowaną działalność.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm. – dalej: ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym.

⁴ Dz. U. Nr 161, poz. 976. – dalej: rozporządzenie w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska.

lekarza uzdrowiska - należało do obowiązków NLU, w okresie objętym kontrolą nie realizował on tego zadania. Z udostępnionej podczas kontroli dokumentacji nie wynika, by zagadnienia te były przedmiotem prowadzonego monitoringu. Ponadto, wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego nie było przedmiotem przeprowadzonych przez niego kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w województwie małopolskim funkcjonowało 10 uzdrowisk⁵, a w nich 47 zakładów⁶ lecznictwa uzdrowiskowego.

Wojewoda sprawował nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym prowadzonym w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska (NLU), na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Naczelny lekarz uzdrowiska dla wszystkich uzdrowisk zlokalizowanych na terenie województwa małopolskiego został powołany przez Wojewodę z dniem 1 listopada 2012 r. Informację o jego powołaniu, zgodnie z art. 24 ust. 1a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Wojewoda przekazał Ministrowi Zdrowia 27 listopada 2012 r. Naczelny lekarz uzdrowiska spełniał wymogi określone w art. 25 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, dotyczące kwalifikacji oraz stażu pracy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego⁷.

Naczelny lekarz uzdrowiska prowadził ewidencję zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Ewidencja była zgodna z wymogami określonymi w art. 27 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 2-6, 4-20)

Do zadań naczelnego lekarza uzdrowiska określonych w umowach zlecenia zawartych na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. należało m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad jakością świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego przez kontrolę i ocenę: zgodności rodzaju i zakresu udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej z rodzajem i zakresem świadczeń opieki zdrowotnej określonym w statucie, zgodności udzielanych świadczeń zdrowotnych ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej oraz kwalifikacji osób udzielających świadczeń zdrowotnych;
- rozpatrywanie skarg i wniosków pacjentów korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej, udzielanych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego z terenu województwa małopolskiego;
- przeprowadzanie kontroli wyposażenia zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w aparaturę lub sprzęt medyczny służące do udzielania świadczeń zdrowotnych;
- kontrolowanie warunków zakwaterowania i wyżywienia pacjentów w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego;
- prowadzenie dokumentacji związanej z nadzorem nad lecznictwem uzdrowiskowym oraz ewidencji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego znajdujących się na obszarze uzdrowiska;
- występowanie do konsultantów krajowych lub wojewódzkich o opinie w sprawach związanych z lecznictwem uzdrowiskowym;
- przeprowadzanie planowanych i doraźnych kontroli stanu oraz funkcjonowania urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego ze szczególnym uwzględnieniem wymagań sanitarnych;
- zgłaszanie wniosków w sprawie stanu i funkcjonowania urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego;
- współpracę z zakładami górniczymi znajdującymi się na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej i podmiotami posiadającymi koncesję na wydobywanie

⁵ Swoszowice, Piwniczna-Zdrój, Wieliczka, Wysowa, Szczawnica, Muszyna, Żegiestów, Krynica-Zdrój, Wapienne, Rabka-Zdrój.

⁶ W 2016 r. – 47, w latach 2017-2018 r. – 45, prowadzonych przez 28 podmiotów leczniczych (w tym przedsiębiorców) udzielających świadczeń w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe i rehabilitacja uzdrowiskowa.

⁷ Tj. posiadał specjalizację w zakresie balneologii i medycyny fizykalnej oraz 8 letni staż pracy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego.

- i eksploatację naturalnych surowców leczniczych w sprawach prawidłowego wykorzystania tych surowców;
- zgłaszanie wniosków w sprawie warunków naturalnych i właściwego kształtowania czynników środowiskowych w uzdrowisku lub na obszarze ochrony uzdrowiskowej.

W ramach nadzoru NLU był uprawniony w szczególności do przeprowadzania kontroli na terenie zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i żądania wyjaśnień potrzebnych do oceny ich działalności i jakości udzielanych przez nie świadczeń zdrowotnych oraz funkcjonowania tych zakładów. Zadania te mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 26 i 27 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz w § 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska.

Nadzór nad realizacją zadań określonych w umowie z naczelnym lekarzem uzdrowiska sprawował Wydział Polityki Społecznej Urzędu. Naczelnny lekarz uzdrowiska przedkładał dyrektorowi Wydziału sprawozdania z wykonanych w danym miesiącu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 21-32, 33-63)

W 2016 r. NLU przeprowadził cztery kontrole doraźne, w związku ze skargami pacjentów na warunki leczenia i pobytu w: Śląskim Centrum Rehabilitacyjno-Uzdrowiskowym im. Dr. A. Szebesty w Rabce-Zdroju, Ośrodku Uzdrowiskowym „Biawena” w Wysowej, Ośrodku Uzdrowiskowym „Beskid” w Wysowej, w Uzdrowisku Szczawnica (Sanatorium „Papiernik”). W 2017 r. NLU przeprowadził trzy kontrole⁸ (w zakresie: prawidłowości funkcjonowania zakładu lecznictwa uzdrowiskowego pod kątem zgodności z wpisem do rejestru, zgodności informacji zawartych w kwestionariuszach ewidencyjnych ze stanem faktycznym, poprawności prowadzenia leczenia uzdrowiskowego oraz zachowania jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych) w: Sanatorium Uzdrowiskowym Korona w Muszynie, Zakładzie Usług Leczniczo-Wypoczynkowych PZL Mielec w Krynicy-Zdroju, Ośrodku Sanatoryjno-Wypoczynkowym Lwigród w Krynicy-Zdroju. W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. NLU nie formułował zaleceń pokontrolnych do kierowników kontrolowanych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego.

Na 2018 r. NLU zaplanował przeprowadzenie 11 kontroli. Do 31 marca 2018 r. nie przeprowadził żadnej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 64-75)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wydawał decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 20 ust. 3 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Nie kierował także wniosków do sądu o ukaranie kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 76)

Na podstawie § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska szczegółowy zakres jego zadań obejmował m.in. monitorowanie wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego.

Jak wyjaśnił NLU monitorowanie naturalnych surowców leczniczych odbywało się podczas kontroli i spotkań w uzdrowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

Z protokołów i notatek sporządzonych po kontrolach przeprowadzonych przez NLU w kontrolowanym okresie w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego nie wynika by przedmiotem kontroli było wykorzystanie naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego. Również w comiesięcznych sprawozdaniach składanych Wojewodzie brak było informacji na ten temat.

(dowód: akta kontroli, str. 33-75)

W wyjaśnieniach w zakresie stwierdzenia w ramach działalności nadzorczej wykorzystywania w lecznictwie uzdrowiskowym surowców, które nie są naturalnymi surowcami leczniczymi (tj. produktów przetworzonych lub surowców, które nie mają świadectw potwierdzających lecznicze właściwości naturalnych surowców i pochodzą z obszarów, dla których nie została wydana decyzja uzdrowiskowa) NLU podał, iż nie stwierdził takich przypadków.

⁸ Dwie kontrole planowe i jedną kontrolę doraźną.

W kwestii narzędzi jakimi dysponuje NLU w celu realizacji zadania dotyczącego monitorowania wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, NLU wyjaśnił, iż nie dysponuje żadnymi narzędziami tym w celu.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 88-89)

Na pytanie, czy NLU wykonywał badania właściwości fizykochemicznych i mikrobiologicznych naturalnych surowców leczniczych wykorzystywanych przez kontrolowane przez niego zakłady lecznictwa uzdrowiskowego lub zlecał ich wykonanie kontrolowanym zakładom lecznictwa uzdrowiskowego, NLU wyjaśnił, iż nie wykonywał tego typu badań. Badania takie wykonuje właściciel złoza lub firma posiadająca licencje na eksploatację złoza oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Jak wyjaśnił NLU współpraca z innymi organami, o której mowa w art. 26 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, odbywała w trakcie sympozjów medycznych i spotkań menadżerskich, gdzie następowała wymiana informacji i propozycje działań w zakresie wykorzystania naturalnych surowców leczniczych.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 83-84)

Naczelny lekarz uzdrowiska, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, przedkładał Ministrowi Zdrowia (za pośrednictwem Wojewody) co 12 miesięcy informacje o swojej działalności. Ze sprawozdań wynikało, iż w latach 2016-2017 NLU m.in.: uzupełnił ewidencję uzdrowisk małopolskich uwzględniając zmiany jakie zachodziły w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego w 2016 r., przeprowadzał kontrole zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, udzielał wsparcia merytorycznego dla Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w sprawach spornych dotyczących lecznictwa uzdrowiskowego, opracował opinię dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, brał udział: w obradach Rady Naukowej Polskiego Klubu Ekologicznego, w spotkaniu Polskiego Towarzystwa Balneologii i Medycyny Fizykalnej, sympozjach związanych z lecznictwem uzdrowiskowym, nadzorował tworzenie projektów mających na celu rozwój lecznictwa uzdrowiskowego na terenie województwa małopolskiego, brał udział w spotkaniach z lekarzami balneologami z województwa małopolskiego, konsultantem wojewódzkim w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej, dyrektorami zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, dyrektorami firm wytwarzającymi surowce balneologiczne.

(dowód: akta kontroli, str. 77-82)

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wynikało, iż weryfikacja przez Wojewodę realizacji zadań NLU odbywała się na podstawie sprawozdań składanych przez niego co miesiąc.

(dowód: akta kontroli, str. 4-6)

Na działalność NLU w latach 2016-2018 poza wynagrodzeniem nie zostały zaplanowane i przekazane w budżecie Wojewody inne środki finansowe.

(dowód: akta kontroli, str. 85-87)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo, wynikającego z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska, obowiązku monitorowania wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego, NLU nie przedstawił dokumentów potwierdzających jego realizację w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 4-6, 33-75)

Naczelny lekarz uzdrowiska wyjaśnił, że nigdy nie stwierdził nieprawidłowości w stosowaniu surowców naturalnych w leczeniu uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli, str. 88-89)

W udostępnionej podczas kontroli dokumentacji (m.in. protokoły z kontroli i sprawozdania miesięczne NLU) brak było zapisów świadczących o kontroli czy monitoringu zagadnień związanych z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli, str. 33-75).

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością NLU, Wojewoda nie sprawdzał realizacji przez niego zadań związanych z monitorowaniem wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego. Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Wojewoda odpowiada za nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym prowadzonym przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego na obszarze województwa przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli, str. 4,6)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, iż NLU sprawując nadzór ustala priorytety działań, kierunki nadzoru i sposób realizacji licznych obowiązków wynikających z ustawy, aktów wykonawczych i zawartej umowy. W celu monitorowania czy i jakie działania były wykonywane w ramach pełnionego nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym zobowiązano NLU do przedkładania comiesięcznego sprawozdania z podejmowanych czynności. W roku 2018, aby pozyskać bardziej szczegółowe dane o działaniach NLU został określony wzór sprawozdania. Ponadto w zakresie prowadzonych przez NLU kontroli zlecono:

- opracowanie programu kontroli obejmującego zakres zagadnień kontrolnych wynikających z umowy oraz ustawy,
- sporządzanie szczegółowych protokołów z kontroli zawierających m.in. określoną liczbę (próbę) badanych spraw, dokumentów itp., na podstawie których oceniany jest podmiot kontrolowany, a także wskazanie efektów kontroli.

Odnosząc się do kwestii nadzoru nad wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym dyrektor Wydziału Polityki Społecznej podkreślił, że NLU nie stwierdził nigdy nieprawidłowości w stosowaniu surowców naturalnych w leczeniu uzdrowiskowym. Ze składanych Wojewodzie przez NLU wyjaśnień wynika, że jego opinia o braku nieprawidłowości jest wnioskiem z przeprowadzonych kontroli i wizytacji w uzdrowiskach, rozmów z osobami zarządzającymi sanatoriami, spotkań z personelem zakładów przyrodolecznictwa oraz osobami zarządzającymi eksploatacją złóż surowców naturalnych. W rozporządzeniu w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska wskazane są zadania (w tym monitorowanie wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego), które w opinii Urzędu, nie mają charakteru zadań obowiązkowych do realizacji w każdej sytuacji. Mają charakter możliwych do realizacji zadań NLU. Powinny być podejmowane dopiero w sytuacji powzięcia wątpliwości przez NLU, co do prawidłowości postępowania w którymkolwiek z obszarów.

(dowód: akta kontroli, str. 90-92)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli monitorowanie wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego jest jednym z zadań określonych przepisami rozporządzenia o naczelnym lekarzu uzdrowiska i powinno być również objęte nadzorem Wojewody.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o uwzględnienie w ramach nadzoru wykonywanego nad NLU zadań dotyczących wykorzystania naturalnych surowców leczniczych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Krakowie.

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.– dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia 2 lipca 2018 r.

Kontroler

Anna Stochel-Lukasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor