



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-24-04/2011
P/11/094

Łódź, dnia

stycznia 2012 r.

**Pani
Jolanta CHEŁMIŃSKA
Wojewoda Łódzki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Łódzki Urząd Wojewódzki (zwany dalej „ŁUW” lub „Urzędem”), w zakresie funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego w latach 2009-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 grudnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody Łódzkiego związane z zapewnieniem funkcjonowania na terenie województwa systemu ratownictwa medycznego, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

Podstawą sformułowania takiej oceny były następujące uwagi i oceny częściowe.

1. Wojewoda Łódzki rzetelnie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 21 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym² (ustawa o PRM), sporządzając w lutym 2009 r. „Plan działania systemu państwowe ratownictwo medyczne dla województwa łódzkiego na lata 2009-2011” i w styczniu 2011 r., w związku z ustawą z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych ustaw³ „Plan działania systemu państwowe ratownictwo medyczne dla województwa łódzkiego” (zwany dalej „Planem”), zatwierdzony przez Ministra Zdrowia w dniu 2 marca

¹Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

²Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

³Dz.U. Nr 219, poz. 1443

2011 r., a obowiązujący od 1 lipca 2011 r. Plany powyższe oraz wszystkie do nich aneksy uzgadniane były z dyrektorem Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (ŁOW NFZ) i komendantami/szefami jednostek współpracujących z systemem, o których mowa w art. 15 ust. 1 i art. 21 ust. 5 ustawy o PRM oraz zatwierdzone przez Ministra Zdrowia i podane do publicznej wiadomości na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach Ministra Zdrowia z dnia 20 czerwca 2008 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego i z dnia 21 grudnia 2010 r.⁴ w tej samej sprawie, Plany zawierały m.in. charakterystykę potencjalnych zagrożeń, informację o liczbie i rozmieszczeniu na obszarze województwa łódzkiego jednostek systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, a także organizację systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego.

W Planie dla województwa łódzkiego uwzględniono m.in. 16 szpitalnych oddziałów ratunkowych („SOR”), 98 zespołów ratownictwa medycznego (33 zespoły specjalistyczne oraz 65 podstawowych, w tym jeden wodny⁵), 55 jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego (w Planie z 2011 r. ujęto 72 jednostki) oraz centrum urazowe w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. M. Kopernika w Łodzi.

2. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o PRM, Wojewoda prowadził rejestr jednostek współpracujących z systemem. Rejestr ten zawierał wszystkie dane określone w art. 17 ust. 3 tej ustawy. Ponadto, w ramach współpracy, Wojewoda powołał Wojewódzki Zespół ds. Ratownictwa Medycznego, w skład którego wchodziły przedstawiciele Wojewody, Marszałka Województwa, ŁOW NFZ, szefowie służb, konsultanci wojewódzcy w dziedzinie medycyny ratunkowej oraz anestezjologii i intensywnej terapii. Zespół ten opiniował działania związane z organizacją i funkcjonowaniem ratownictwa medycznego na terenie województwa łódzkiego.
3. Na terenie województwa łódzkiego nie dostosowano organizacji centrów powiadamiania ratunkowego do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego⁶, zmienionego rozporządzeniem MSWiA z dnia 18 lutego 2011 r.⁷

W celu realizacji postanowień powołanego rozporządzenia MSWiA z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego oraz realizacji „Planu działania systemu państwowe ratownictwo medyczne dla województwa łódzkiego na lata 2009-2011”, Wojewoda Łódzki w 2009 r. zawarł porozumienia z Komendantem Wojewódzkim Policji w Łodzi, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej (PSP) oraz Komendantami Miejskimi i Powiatowymi PSP, w zakresie wykonywania zadań centrów powiadamiania

⁴ odpowiednio: Dz. U. Nr 142, poz. 893 i Dz. U. z 2011 r. Nr 3, poz. 6,

⁵ zespół wodny funkcjonował od 15 lipca do 15 września,

⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1073 ze zm.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. Nr 50, poz. 262)

ratunkowego. Do zadań tych należało głównie przyjmowanie zgłoszeń z numeru alarmowego 112 i przekierowywanie tych zgłoszeń do właściwej jednostki policji, straży pożarnej i dysponentów zespołów ratownictwa medycznego. Porozumienia te realizowane były w sposób prawidłowy. Ponadto w październiku 2009 r. Wojewoda uzgodnił z Łódzkim Komendantem Wojewódzkim PSP dokument pn. „Koncepcja Systemu Powiadamiania Ratunkowego dla województwa łódzkiego”. Koncepcja ta zakładała budowę Systemu Powiadamiania Ratunkowego (SPR) w postaci utworzenia Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) z siedzibą w Łodzi przy ul. Pienistej 71 w budynku będącym własnością Skarbu Państwa i ośmiu Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR). Z uwagi na wejście w życie z dniem 6 marca 2011 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, Koncepcja powyższa w marcu 2011 r. została zaniechana z uwagi na zmianę przepisu dotyczącego liczby mieszkańców objętych działaniem centrum.

Zgodnie z Planem ze stycznia 2011 r., na terenie województwa łódzkiego docelowo funkcjonować mają 2 centra powiadamiania ratunkowego, tj. w Łodzi i Sieradzu. Z dniem 1 września 2011 r. Wojewoda utworzył w strukturze ŁUW Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego – Centrum Powiadamiania Ratunkowego, chociaż wg Planu, CPR w Łodzi miało rozpocząć działalność w II kwartale 2011 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostało jednak uruchomione.

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu wyjaśnił, że opóźnienia w uruchomieniu CPR w Łodzi wynikały z braku środków finansowych na utrzymanie i wątpliwości prawnych dotyczących jego funkcjonowania w strukturze Urzędu.

NIK przyjmuje do wiadomości te wyjaśnienia, biorąc również pod uwagę fakt, że zakończyły się prace adaptacyjno-budowlane w budynku przewidzianym na siedzibę WCPR przy ul. Pienistej 71, ale równocześnie zauważa, że harmonogram uruchamiania WCPR był zamieszczony w Planie działania systemu państwowe ratownictwo medyczne dla województwa łódzkiego opracowanym w ŁUW i zatwierdzonym przez Ministra Zdrowia.

W ocenie NIK, Wojewoda zapewnił właściwą obsadę kadrową systemu powiadamiania ratunkowego. Zatrudnieni w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (będącego oddziałem w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego), lekarze koordynatorzy (7 osób) zapewniają całodobową realizacją przypisanych im zadań, a zatrudnieni w 2011 r. na potrzeby WCPR operatorzy numerów alarmowych (16 osób) uczestniczyli w III kwartale 2011 r. w szkoleniach teoretycznych i praktycznych zakończonych egzaminem.

4. Wojewoda wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 46 ust. 3 ustawy o PRM i przedstawiał Ministrowi Zdrowia w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy założenia w zakresie finansowania zespołów ratownictwa medycznego (ZRM). Liczba ZRM przyjęta do wyliczenia kosztów ich funkcjonowania w poszczególnych latach była zgodna z obowiązującym w danym okresie wojewódzkim planem działania systemu ratownictwa medycznego.

5. Na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o PRM, Wojewoda Łódzki powierzył Dyrektorowi ŁOW NFZ wykonywanie zadań obejmujących przeprowadzenie postępowań o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, zawarcie umów oraz rozliczanie i kontrolę wykonywania tych umów. Porozumienie zawarte w dniu 2 lutego 2007 r. (rozwiązane w dniu 16 grudnia 2009 r.) i dołączone do niego aneksy, nie zawierały szczegółowych postanowień dotyczących: terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu jej rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części. Do określenia tych warunków dysponent części budżetowej zobowiązany był przepisem art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zwanej dalej ufp⁸. Na powyższą nieprawidłowość zwróciła uwagę kontrola przeprowadzona w 2010 r. przez NIK – Delegatura w Łodzi w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. przez Wojewodę Łódzkiego w części 85/10 – województwo łódzkie. Kolejne podpisane z ŁOW NFZ porozumienia zawierały wszystkie wymagane elementy.
6. Na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego Wojewoda Łódzki w latach 2009–2011 (I półrocze) przekazał do ŁOW NFZ dotację celową w łącznej kwocie 278.331.647 zł. W planowanej dotacji na 2009 r. (111.195.367 zł) znajdowała się kwota w wysokości 40.000 zł przeznaczona na sfinansowanie kosztów świadczeń udzielanych osobom uprawnionym na podstawie przepisów o koordynacji, o których mowa w art. 5 pkt 14a, 23 i 32 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.⁹ Kwota ta do końca 2009 r. nie została wykorzystana i w dniu 31 grudnia 2009 r. odprowadzono ją na centralny rachunek bieżący wydatków Ministerstwa Finansów. Wojewoda rzetelnie wywiązywał się z realizacji porozumień zawartych z ŁOW NFZ. Zapewniono terminowe przekazywanie środków pieniężnych w formie dotacji celowych na działalność 98 zespołów ratownictwa medycznego, ujętych w Planie. Wszystkie przekazane środki Oddział NFZ wydatkował zgodnie z ich przeznaczeniem i rozliczył terminowo.
7. Wojewoda zapewnił nadzór nad funkcjonowaniem systemu ratownictwa medycznego w województwie łódzkim. Zgodnie z dyspozycją art.19 ust. 2 i art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o PRM, w latach 2009–2011 (I półrocze) pracownicy Oddziału Ratownictwa Medycznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu przeprowadzili łącznie 28 kontroli dysponentów jednostek działających na obszarze województwa, w tym 18 kontroli Zespołów Ratownictwa Medycznego i 10 kontroli Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych. Kontrole były przeprowadzone w trybie i na zasadach określonych w art. 65 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁰. Do najczęstszych nieprawidłowości w przypadku ZRM należało: przekroczenie maksymalnego czasu dotarcia zespołów do miejsc zdarzeń, wykonywanie innych świadczeń, tj. przewozów, nieczytelna dokumentacja kart wyjazdowych, a w przypadku SOR: brak dostosowania do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego¹¹, brak lądowiska dla śmigłowców, nieprawidłowo prowadzona

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2007 r., Nr 14 poz. 89 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 55, poz. 365.

dokumentacja. Wszystkie dokumenty z kontroli dysponentów jednostek Urząd przekazywał do wiadomości ŁOW NFZ.

8. Rzetelnie były rozpatrywane i załatwiane skargi dotyczące funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego, których w badanym okresie wpłynęło ogółem 20. Wszystkie ww. skargi zostały rozpatrzone i załatwione poprzez wyjaśnienia spraw i przeprowadzenie kontroli. O wynikach poinformowano skarżących w terminach określonych w art. 237 § 1 kpa.¹²

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dopilnowanie sprawnego przebiegu działań dotyczących uruchomienia Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹² ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).