



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.01.2018
P/18/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/098 — Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r. ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Przemysław Fidecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/75/2018 z 5 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3)
Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej: <i>LUW</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski od 9 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 139)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Wojewoda Lubelski sprawował nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym przy pomocy naczelnego lekarza. Powołany przez Wojewodę naczelnny lekarz uzdrowiska posiadał wymagane kwalifikacje i staż pracy. Zakres jego zadań określono w zawartych z nim umowach i mieściły się one w katalogu zadań określonych w art. 26 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³.

Naczelnny Lekarz Uzdrowiska dla województwa lubelskiego (NLU) prowadził systematyczne kontrole w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, wydawał zalecenia pokontrolne mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a także prowadził ewidencję zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego znajdujących się na obszarze uzdrowisk. W trakcie kontroli badał m.in. działalność zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w zakresie wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych do zabiegów fizjoterapeutycznych.

W ocenie NIK w Wydziale Zdrowia LUW w sposób niewystarczająco rzetelny weryfikowano sporządzane przez NLU dokumenty kontrolne. W analizowanej przez NIK dokumentacji 21 kontroli przeprowadzonych przez NLU w latach 2016-2018 stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieprzestrzeganiu wymaganych terminów zawiadamiania o wszczęciu kontroli oraz niesporządzaniu protokołów kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niezgodności tych nie zweryfikowano w Wydziale Zdrowia LUW.

¹ Oraz okres wcześniejszy lub późniejszy, w przypadku zdarzeń mających 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.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1056, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Nadzór Wojewody Lubelskiego nad wykorzystywaniem naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2016-2018 w województwie lubelskim funkcjonowały dwa uzdrowiska, tj. Uzdrowisko Nałęczów i Uzdrowisko Krasnobród, a w nich ogółem 15 zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu art. 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym⁴. W Uzdrowisku Nałęczów działało 11 zakładów, prowadzonych przez pięć podmiotów leczniczych, w tym: dwa szpitale uzdrowiskowe, siedem sanatoriów uzdrowiskowych, jedna przychodnia uzdrowiskowa i jeden (wyodrębniony organizacyjnie) zakład przyrodolecznicy⁵. W Uzdrowisku Krasnobród działały cztery zakłady, prowadzone przez jeden podmiot leczniczy, w tym: sanatorium uzdrowiskowe, sanatorium uzdrowiskowe dla dzieci, przychodnia uzdrowiskowa, zakład przyrodolecznicy. W Uzdrowiskach funkcjonowało pięć urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym: dwa parki⁶, dwa rehabilitacyjne baseny uzdrowiskowe, jedna pijalnia uzdrowiskowa⁷.

Wojewoda Lubelski sprawował nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym prowadzonym w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska, stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Naczelny lekarz uzdrowiska, do którego zadań należało sprawowanie nadzoru nad jakością świadczeń udzielanych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego na terenie województwa lubelskiego, został powołany przez Wojewodę z dniem 1 czerwca 2012 r. na podstawie Zarządzenia nr 308 z dnia 29 maja 2012 r. W tym samym dniu Wojewoda wydał także akt powołania na stanowisko Naczelnego Lekarza Uzdrowiska dla województwa lubelskiego. Powołana osoba — pani Mariola Kucia-Kręblaś zajmowała stanowisko NLU w okresie objętym kontrolą oraz w trakcie kontroli NIK.

NLU został powołany dla dwóch funkcjonujących na terenie województwa lubelskiego uzdrowisk⁸. Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW wyjaśniła, że Wojewoda, wypełniając obowiązek powołania NLU, kierował się wytycznymi Ministerstwa Zdrowia zawartymi w piśmie z dnia 5 lipca 2011 r. W ww. piśmie poinformowano wojewodów o pilnej potrzebie powołania naczelników lekarzy uzdrowiska i podano, że w przypadku województwa lubelskiego racjonalne wydaje się powołanie jednego naczelnego lekarza. Według dyrektora Wydziału Zdrowia powyższe rozwiązanie jest uzasadnione niewielką liczbą gmin uzdrowiskowych w województwie lubelskim oraz względami ekonomicznymi.

Informację o powołaniu NLU, zgodnie z art. 24 ust. 1a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Wojewoda przekazał Ministrowi Zdrowia 6 czerwca 2012 r. Osoba zajmująca stanowisko NLU spełniała wymogi określone w art. 25 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, dotyczące kwalifikacji⁹ oraz stażu pracy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego¹⁰.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-19, 94-108, 210-232)

⁴ Prowadzone przez sześć podmiotów leczniczych (w tym przedsiębiorców).

⁵ W jednym szpitalu i trzech sanatoriach zakłady przyrodolecznice stanowiły integralną część odpowiednio szpitala i sanatoriów.

⁶ Jeden w Nałęczowie, jeden w Krasnobrodzie.

⁷ Powyższe trzy urządzenia zlokalizowane w Nałęczowie.

⁸ W okresie kontroli zajmowała także stanowisko Naczelnego Lekarza Uzdrowiska dla województwa mazowieckiego.

⁹ Tj. posiadała tytuł specjalisty w zakresie balneologii i medycyny fizykalnej.

¹⁰ Tj. posiadała co najmniej 5-letni staż pracy w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego.

2. W okresie objętym kontrolą NLU wykonywał zadania na podstawie trzech umów zawartych z Wojewodą Lubelskim: umowy zlecenia nr 214 z dnia 29 maja 2012 r., umowy o realizację zadań Naczelnego Lekarza Uzdrawiska na 2017 rok Nr 113 z dnia 6 marca 2017 r. oraz umowy o realizację zadań Naczelnego Lekarza Uzdrawiska na 2018 rok Nr 107 z dnia 12 lutego 2018 r. Zadania wyznaczone NLU w umowach mieściły się w katalogu zadań naczelnego lekarza uzdrawiska, określonych w ustawie o lecznictwie uzdrawiskowym oraz w zakresie zadań określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie naczelnego lekarza uzdrawiska¹¹.

W umowie zlecenia z dnia 29 maja 2012 r. NLU przyjął do wykonania w ramach sprawowania nadzoru nad jakością świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez zakłady lecznictwa uzdrawiskowego siedem zadań wynikających z przepisów art. 26 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym oraz jedno zadanie wynikające z art. 24 ust. 3 powołanej ustawy (składanie, za pośrednictwem Wojewody Lubelskiego, co 12 miesięcy informacji o swojej działalności ministrowi właściwemu ds. zdrowia). NLU zobowiązał się także do prowadzenia dokumentacji związanej z nadzorem nad lecznictwem uzdrawiskowym oraz ewidencji zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrawiskowego (obowiązek NLU wynikający z art. 27 ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrawiskowym). Umowa obowiązywała od 1 czerwca 2012 r. do dnia rozwiązania, tj. do dnia ewentualnego odwołania NLU.

Odnosząc się do niektórych kwestii związanych z umową zlecenia z dnia 29 maja 2012 r. dyrektor Wydziału Zdrowia LUW stwierdziła m.in.:

— Wyjaśniając, dlaczego w umowie zlecenia z dnia 29 maja 2012 r. nie określono osoby odpowiedzialnej za weryfikację zadań wykonanych przez NLU oraz sposobu weryfikacji tych zadań, podała m.in., że żaden obowiązujący przepis prawa nie nakłada obowiązku umieszczania tego rodzaju regulacji w umowie pomiędzy wojewodą a naczelnym lekarzem uzdrawiska. Tego rodzaju zapis w umowie jest zbędny, ponieważ podział zadań na poszczególne komórki organizacyjne Urzędu reguluje Regulamin Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. Kwestie związane z obsługą NLU (za wyjątkiem spraw związanych z wypłatą wynagrodzeń) przypisano do Wydziału Zdrowia. Poinformowała ponadto, że nie brała udziału w tworzeniu przedmiotowej umowy, ponieważ w 2012 r. nie pracowała w Wydziale Zdrowia.

— Odnosząc się do kwestii, dlaczego nie uzależniono wypłaty wynagrodzenia od przedłożenia dokumentów potwierdzających przez NLU zrealizowanie zadań, podała, że przepisy regulujące działalność naczelnego lekarza uzdrawiska nie nakładały na wojewodę obowiązku uzależnienia wypłaty wynagrodzenia od przedłożenia dokumentów potwierdzających realizację wykonanych zadań.

— Wyjaśniając, dlaczego nie określono w sposób jednoznaczny terminu wykonania umowy, podała, że w § 6 ust. 2 umowy wskazano, iż ulega ona rozwiązaniu z dniem odwołania Naczelnego Lekarza Uzdrawiska. Z uwagi na fakt, iż powołanie nie jest terminowe, umowa ma być realizowana permanentnie, do czasu jej zmiany lub rozwiązania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 109-111, 140-141, 485-487)

Kolejne dwie umowy zawarte z NLU na 2017 i 2018 r. miały identyczną treść. W umowie o realizację zadań NLU na 2017 rok, zawartej w dniu 6 marca 2017 r., rozwiązano umowę zlecenia z 2012 r. z dniem 31 grudnia 2016 r., a umowę zawarto na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Umowę o realizację zadań NLU na 2018 rok, zawarto, w dniu 12 lutego 2018 r., na czas określony

¹¹ Dz. U. Nr 161, poz. 976. Dalej: rozporządzenie w sprawie naczelnego lekarza uzdrawiska.

od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. W umowach NLU m.in. zobowiązał się do przeprowadzenia kontroli podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych zgodnie z rocznymi harmonogramami, stanowiącymi załącznik do umów, w zakresie określonym w § 2 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska oraz do realizacji zadań wskazanych w przepisach ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Zobowiązał się także m.in. do: składania comiesięcznych sprawozdań z realizacji zadań, powiadamiania dyrektora Wydziału Zdrowia LUW o zamiarze podjęcia każdej z kontroli, składania temu dyrektorowi protokołu kontroli, informowania ww. dyrektora o przyczynach niewykonania kontroli objętych harmonogramem, a także do stosowania § 34-35 Zarządzenia Nr 46 Wojewody Lubelskiego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez Wojewodę. W umowach m.in. ustalono, że wypłata wynagrodzenia będzie następować w terminie 14 od złożenia miesięcznego sprawozdania oraz dokumentacji przeprowadzonych kontroli.

Wyjaśniając, dlaczego umowę o realizację zadań NLU na 2018 rok, zawarto w dniu 12 lutego 2018 r., tj. po ponad miesiącu od zakończenia realizacji poprzedniej umowy (31 grudnia 2017 r.), dyrektor Wydziału Zdrowia LUW stwierdziła m.in., że NLU działa na podstawie powołania, które daje pełne prawo do podejmowania czynności określonych w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym i rozporządzeniu w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska. Umowa ma charakter wtórny i jedynie doprecyzowuje kwestie organizacyjne i warunki wykonywania zadań. Nie stanowi żadnej samoistnej podstawy działania NLU.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 112-117, 140-141, 485-487)

Zarządzenie Nr 46 Wojewody Lubelskiego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez Wojewodę określało szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania kontroli zewnętrznej w zakresie realizacji zadań wynikających z przepisów szczególnych, wskazujących Wojewodę jako organ kontrolny, dla których przepisy te nie określają zasad i trybu kontroli. Zasady i tryb kontroli wskazany w Zarządzeniu miały charakter uzupełniający w stosunku do kontroli realizowanych na podstawie odrębnych regulacji prawnych. Dla kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego określono zasady i tryb prowadzenia kontroli w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego¹².

W § 34-35 Zarządzenia Nr 46 Wojewody Lubelskiego określono m.in., co powinien zawierać protokół kontroli (wzór protokołu stanowił załącznik do Zarządzenia) oraz możliwość wyłączenia kontrolującego z udziału w kontroli. Podstawowe elementy wymagane wobec protokołu kontroli określone w Zarządzeniu były zgodne z wymaganiami § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, z wyjątkiem elementów wskazanych w § 15 ust. 3 pkt 8-11 ww. rozporządzenia¹³. Elementy wskazane w § 15 ust. 3 pkt 10-11¹⁴, mimo nieokreślenia w treści Zarządzenia Wojewody, zostały ujęte jako część protokołu we wzorze, stanowiącym załącznik do Zarządzenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 70-87)

¹² Dz. U. Nr 47, poz. 346, ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego*.

¹³ Tj. braku w wymaganym przez Wojewodę protokole: wzmianki o zgłoszeniu zastrzeżeń oraz o stanowisku zajętym wobec nich przez osobę przeprowadzającą kontrolę; omówienia dokonanych w protokole kontroli poprawek, skreśleń i uzupełnień; wzmianki o doręczeniu protokołu kontroli kierownikowi kontrolowanego zakładu; adnotacji o wpisie do książki kontroli w kontrolowanym zakładzie.

¹⁴ Tj. wzmianki o doręczeniu protokołu kontroli kierownikowi kontrolowanego zakładu; adnotacji o wpisie do książki kontroli w kontrolowanym zakładzie.

NLU prowadził ewidencję zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, o której mowa w art. 27 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Ewidencja zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego była zgodna z wymogami określonymi w art. 27 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W dniu 3 października 2016 r. NLU skierował pismo do zarządzających podmiotami leczniczymi w dwóch nadzorowanych Uzdrowiskach o aktualizację danych zgłoszonych do ewidencji zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. W piśmie z 18 kwietnia 2018 r. NLU ponownie zwrócił się do podmiotów prowadzących zakłady/urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego na terenie województwa lubelskiego z prośbą o przysłanie wniosków o zmianę wpisu (w terminie do 25 maja 2018 r.). NLU wyjaśnił m.in.: *W roku 2018 trwa proces aktualizacji operatów uzdrowiskowych, stąd aktualne dane dotyczące zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego są niezbędne. Zgodnie z zaleceniem i rekomendacją Krajowego Konsultanta w dziedzinie Balneologii i Medycyny Fizykalnej, w celu ujednolicenia ewidencji zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego wszystkich uzdrowisk w kraju wprowadzono wystandardyzowane wzory druków ewidencji zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego jako zalecany sposób ewidencji.*

W dniu 28 maja 2018 r., w związku z pismem NLU o aktualizację ewidencji, jeden z podmiotów leczniczych przekazał dane, których zakres objął tylko zestawienie informacji wskazanych w art. 27 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Według NLU, niepodanie przez ten podmiot pełnej informacji, dotyczącej kwalifikacji pracowników medycznych udzielających świadczeń medycznych¹⁵, znacznie odbiegało od zakresu informacji zawartych w formularzach rekomendowanych i zalecanych przez Krajowego Konsultanta w dziedzinie Balneologii i Medycyny Fizykalnej.

W związku z zaistniałą sytuacją NLU zwrócił się do radcy prawnego LUW o opinię prawną. W opinii prawnej z dnia 14 czerwca 2018 r. stwierdzono m.in., że: *formularze przekazane w piśmie Krajowego Konsultanta w dziedzinie Balneologii i Medycyny Fizykalnej nie mogą być stosowane do nakładania pozaustawowych obowiązków na podmioty lecznicze i prowadzenia ewidencji; podmiot leczniczy zobowiązany jest zgłosić do ewidencji wyłącznie dane, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym; w zakresie kwalifikacji pracowników podmiot winien podać informacje o faktycznych kwalifikacjach pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk (bez imiennego wskazania); w trybie nadzoru (art. 24a ust. 1, w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) NLU może żądać przekazania informacji, które można zakwalifikować jako niezbędne do sprawowania nadzoru nad jakością świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 65-66, 88-90, 142-148, 205-232)

3. W umowie Wojewody z NLU, obowiązującej w 2016 r., nie określono harmonogramu kontroli prowadzonych przez NLU. Kontrole w 2016 r. NLU prowadził według opracowanego przez siebie harmonogramu, przesłanego do Wydziału Zdrowia e-mailem z dnia 10 grudnia 2014 r., w którym ujęto dziewięć kontroli planowanych do przeprowadzenia w tym roku. W umowach na lata 2017-2018¹⁶ przewidziano do kontroli przez NLU ogółem 19 kontroli zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, w tym 10 w 2017 r. (w tym jedna kontrola

¹⁵ Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy ewidencja zawiera informacje o kwalifikacjach pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk związanych z udzielaniem świadczeń medycznych.

¹⁶ Według przedłożonej przez LUW dokumentacji harmonogram kontroli stanowił załącznik do umowy na 2017 r., zaś harmonogram kontroli na rok 2018 został przekazany do LUW przez NLU później, 10 dni od daty umowy.

pijalni) oraz dziewięć w 2018 r. (w tym jedna kontrola basenu i pijalni). Ogółem w okresie objętym kontrolą NLU zaplanował 28 kontroli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 11-15, 109-117, 140-141, 485-487, 493-495)

NLU w latach 2016-2018 (do 12 czerwca) przeprowadził łącznie 21 kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowskiego, w tym w 2016 r. — dziewięć, w 2017 r. — osiem, w 2018 r. (do maja)¹⁷ — cztery. Były to kontrole planowe (19) oraz doraźne skargowe (dwie). NLU wyjaśnił, że wszystkie zaplanowane kontrole zostały zrealizowane, a różnica między liczbą zaplanowanych i wykonanych kontroli w latach 2016-2017 (zaplanowano 19 kontroli, w tym dziewięć w 2016 r. 10 w 2017 r.; zrealizowano 15 kontroli, w tym w 2016 r. — siedem, w 2017 r. — osiem), wynikała z trzykrotnego połączenia dwóch planowanych kontroli w jedną (dotyczyły tego samego podmiotu leczniczego) i uwzględnienia w kontroli doraźnej zakresu kontroli planowej. NLU starał się łączyć kontrole zakładów lecznictwa uzdrowskiego należących do tego podmiotu leczniczego, aby ograniczać liczbę kontroli w podmiocie, nie pomniejszając ich zakresu.

Przedmiotem kontroli planowych było m.in.: realizacja i jakość świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju lecznictwa uzdrowskiego udzielanych przez zakłady (15 kontroli), zgodność danych z wpisem do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą¹⁸ lub ewidencją zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskiego (trzy), kontrola urządzeń lecznictwa uzdrowskiego (basenu rehabilitacyjnego — dwie, pijalnia uzdrowskowa — jedna), spełnianie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowskiego¹⁹ (pięć, w tym trzy w 2018 r.), wykorzystanie przez zakłady naturalnych surowców leczniczych (cztery). Dwie kontrole doraźne zostały podjęte w 2016 r. w związku ze skargami kuracjuszy, w tym jedna miała związek z zabiegami fizjoterapeutycznymi. Skarżąca zgłosiła zastrzeżenia do jakości prowadzonego zabiegu kąpieli kwasowęglowej; wskazała m.in., że fizjoterapeuci nie pilnowali jej podczas zabiegu, potrzebowała pomocy w trakcie zabiegu (zrobiło jej się słabo), jednak nie było w tym czasie fizjoterapeuty w pokoju zabiegowym. W wyniku kontroli NLU ustalił, że osoba obsługująca pacjentkę należała do personelu pomocniczego, nie słyszała wezwania pacjentki, a pacjentka nie użyła sygnalizacji dźwiękowej, w wystąpieniu pokontrolnym zaleciła m.in., aby zapewnić wykonywanie zabiegów przez personel medyczny — fizjoterapeutów.

NLU sporządził (do 12 czerwca 2018 r.) protokoły kontroli ze wszystkich przeprowadzonych kontroli. W wyniku przeprowadzenia dziewięciu kontroli (w tym jednej doraźnej) stwierdzono nieprawidłowości w działalności dwóch podmiotów leczniczych²⁰. Polegały one głównie na:

- niedostosowaniu zakładu do wymogów określonych przepisami rozporządzenia w sprawie wymagań wobec zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskiego; NLU zalecił m.in. dalszą modernizację bazy oraz usunięcie braków w dostosowaniu;
- niezgodności stanu faktycznego z danymi w RPWDL i w ewidencji NLU; NLU zalecił wprowadzenie zmian we wpisach.

Do protokołów kontroli sporządzonych przez naczelnego lekarza uzdrowiska w latach 2016-2018 (do czerwca 2018 r.) kontrolowane podmioty nie złożyły

¹⁷ Według stanu na dzień 12 czerwca 2018 r.

¹⁸ Dalej: RPWDL.

¹⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 496. Dalej: *rozporządzenie w sprawie wymagań wobec zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskiego*.

²⁰ W tym spółka prowadząca siedem zakładów lecznictwa uzdrowskiego na terenie Nałęczowa oraz podmiot prowadzący cztery zakłady w Krasnobrodzie.

żadnych zastrzeżeń. NLU sporządził wystąpienia pokontrolne, w których w szczególności sformułowano zalecenia pokontrolne, ze wszystkich dziewięciu kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości.

Badanie 21 protokołów kontroli, pod kątem zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, wykazało:

- brak w 16 protokołach wskazania okresu objętego kontrolą²¹; w przypadku pięciu protokołów²² podano jako okres: *Badanie stanu faktycznego w dniu (w jednym przypadku: w dniu prowadzenia kontroli)*;
- brak powołania się na odpowiednie strony akt kontroli w pięciu protokołach²³; w dziewięciu protokołach²⁴ powoływano się, bez wskazania stron, na załączniki do protokołu kontroli; w siedmiu protokołach powoływano się, bez wskazania stron, na załączniki do akt kontroli²⁵;
- nieprawidłowe pouczenie o terminie zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli (podano 7 dni — powinno być: 3 dni) w dwunastu protokołach²⁶;
- nieprawidłowe pouczenie o terminie wyjaśnienia przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (podano 3 dni — powinno być: 7 dni) w jednym protokole²⁷;
- brak parafy na każdej stronie protokołu dwóch osób (kierownika kontrolowanego zakładu lub osoby przeprowadzającej kontrolę) w dwóch protokołach²⁸ lub jednej z dwóch osób w ośmiu protokołach²⁹;
- brak adnotacji o wpisie do książki kontroli w kontrolowanym zakładzie w siedmiu protokołach³⁰.

W przypadku ośmiu kontroli zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli zostały przekazane podmiotom kontrolowanym w terminie krótszym niż 7 dni przed rozpoczęciem kontroli. Dotyczyło to kontroli przeprowadzonych w dniach: 26 kwietnia 2016 r. (zawiadomienie doręczone 22 kwietnia 2016 r.), 23 czerwca 2016 r. (22 czerwca 2016 r.), 15 lipca 2016 r. (14 lipca 2016 r.), 26-30 sierpnia 2016 r. (25 sierpnia 2018 r.), 24-25 listopada 2016 r. (18 listopada 2018 r.), 20 lutego 2018 r. (17 lutego 2018 r.), w dniach 22-28 marca 2018 r. (18 marca 2018 r.), w dniu 28 maja 2018 r. (25 maja 2018 r.).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-17, 68, 109-117, 140-141, 239-464, 488, 508-509)

Spośród 15 zakładów lecznictwa uzdrowiskowego funkcjonujących na terenie województwa lubelskiego, NLU, w okresie objętym kontrolą NIK, skontrolował 14 zakładów, tj. 100% zakładów, do których kontroli był uprawniony. Ze względu

²¹ O numerach: NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-9/2016, NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016, NLU/01/K-1/2017, NLU 03/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU/03/K-7/2017, NLU 03/K-8/2017, NLU 03/K-9/2017.

²² Protokołu o numerze NLU/03/K-8/2017, protokołu z 28 lutego 2018 r., z 12 kwietnia 2018 r. i 16 maja 2018 r. i 8 czerwca 2018 r. (brak numerów protokołów, ujęte w wystąpieniu NIK pod datą podpisania).

²³ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016.

²⁴ NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-9/2016, NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016, NLU/01/K-1/2017, NLU 03/K-8/2017, protokół z 28 lutego 2018 r., protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 8 czerwca 2018 r.

²⁵ NLU 03/01/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU/03/K-7/2017 (w przypadku tego protokołu także na załącznik do protokołu kontroli), NLU/03/K-8/2017, NLU 03/K-9/2017, protokół z 16 maja 2018 r.

²⁶ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-10/2016; NLU/01/K-1/2017, NLU 03/01/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU 03/K-8/2017.

²⁷ NLU 03/01/K-2/2017.

²⁸ NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016.

²⁹ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/01/K-1/2017, protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 16 maja 2018 r.

³⁰ NLU/03/K-5/2016; NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-8/2017, protokół z 28 lutego 2018 r., protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 16 maja 2018 r., protokół z 8 czerwca 2018 r.

na fakt, że NLU był pracownikiem Sanatorium Uzdrowskiego „Rolnik” w Nałęczowie, nie przeprowadzał kontroli w tym zakładzie lecznictwa uzdrowskiego, stosownie do art. 24a ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim³¹. Dziewięć zakładów zostało skontrolowanych dwukrotnie³², cztery trzykrotnie, jeden czterokrotnie. W latach 2016-2018 ani razu nie został skontrolowany jeden zakład — Sanatorium Uzdrowskie „Rolnik” w Nałęczowie.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowskim do przeprowadzania kontroli na terenie zakładów lecznictwa uzdrowskiego jest uprawniony minister właściwy do spraw zdrowia. Art. 21 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że kontrolę w zakładzie lecznictwa uzdrowskiego przeprowadzają w imieniu ministra właściwego do spraw zdrowia upoważnione osoby będące pracownikami ministerstwa obsługującego ministra właściwego do spraw zdrowia albo inne osoby posiadające odpowiednie do przedmiotu kontroli kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Ministerstwa Zdrowia nie przeprowadzili kontroli w Sanatorium Uzdrowskim „Rolnik”. Dyrektor Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia, poinformowała³³ m.in., że na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowskim minister właściwy do spraw zdrowia jest uprawniony do przeprowadzania kontroli, co nie jest tożsame z obowiązkiem dokonywania czynności kontrolnych. Wskazała, że nadzór nad lecznictwem uzdrowskim sprawuje wojewoda, przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska, o czym stanowią przepisy art. 17 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim. Tym samym, według dyrektora Departamentu, w kompetencjach wojewody pozostaje kwestia zabezpieczenia realizacji ustawowego obowiązku, jakim jest przeprowadzanie kontroli i ocena lecznictwa uzdrowskiego prowadzonego w podmiotach (art. 18 ustawy) przez osoby, które nie podlegają wyłączeniu, z uwagi na okoliczności mogące wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. Poinformowała także, że czynności kontrolne zakładów lecznictwa uzdrowskiego powinny być wykonywane przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną z zakresu balneologii lub medycyny fizykalnej, bądź rehabilitacji, a Urząd nie ma w swoich zasobach kadrowych osób spełniających powyższe kwalifikacje. Mając na uwadze powyższe³⁴, Minister Zdrowia zlecił krajowemu konsultantowi w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej wypracowanie mechanizmów zapewniających przeprowadzanie cyklicznych kontroli zakładów lecznictwa uzdrowskiego.

Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW wyjaśniła m.in., że Wydział Zdrowia nie zgłaszał do Ministerstwa Zdrowia informacji o braku kontroli w Sanatorium Uzdrowskim „Rolnik” w Nałęczowie lub o potrzebie skontrolowania tego zakładu. Wynikało to stąd, że ww. zakład został skontrolowany w 2015 r. (17 listopada) przez uprawnioną osobę posiadającą wiedzę specjalistyczną niezbędną do przeprowadzenia kontroli, tj. konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości. W latach 2016-2018 nie przeprowadzono kontroli w związku z przyjętą w LUW zasadą, że konsultant wojewódzki dokonuje kontroli tych samych podmiotów leczniczych nie częściej niż co 2-3 lata, niskim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości³⁵, a także

³¹ Zgodnie z art. 24a ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim naczelnny lekarz uzdrowiska nie może przeprowadzać kontroli, jeżeli jest m.in. osobą współpracującą z zakładem lecznictwa uzdrowskiego.

³² W tym wszystkie zakłady działające na terenie Uzdrowiska Krasnobród.

³³ Udzielając informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.). Dalej: *ustawa o NIK*.

³⁴ Jak również stosując się do zaleceń pokontrolnych NIK, sformułowanych po kontroli P/16/091 „Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk”.

³⁵ Wynikającym z ustaleń kontroli w 2015 r.

upływem kadencji konsultanta i wakatem na tym stanowisku od 1 czerwca 2017 r. Po powołaniu konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie balneologii i medycyny fizycznej kontrola w Sanatorium Uzdrawiskowym „Rolnik” w Nałęczowie zostanie uwzględniona w planach kontroli. Dyrektor nadmieniła, że Wydział Zdrowia nie zatrudniał pracownika z wykształceniem medycznym i specjalizacją, pozwalającą na dokonywanie merytorycznych ocen funkcjonowania lecznictwa uzdrawiskowego w województwie lubelskim, dlatego kontrola nie mogła być przeprowadzona przez pracowników tego Wydziału.

Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW poinformowała także, że ustawa o lecznictwie uzdrawiskowym nie zawiera regulacji prawnych, które pozwoliłyby na przeprowadzenie w opisanej sytuacji kontroli przez naczelnego lekarza uzdrawiska z innego województwa za zgodą właściwego wojewody. Tego rodzaju zapis ustawowy, analogiczny do art. 8b ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia³⁶, pozwoliłby na faktyczną realizację nadzoru wojewody nad lecznictwem uzdrawiskowym w danym województwie. Powyższe jest szczególnie istotne z uwagi na fakt, że konsultanci wojewódzcy dokonują kontroli na innej podstawie prawnej niż naczelnicy lekarze uzdrawiska, a zakres tej kontroli nie jest w pełni zbieżny z zakresem kontroli naczelnego lekarza uzdrawiska.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-17, 233-235, 465-468, 499-507)

W latach 2016-2018 w zakładach lecznictwa uzdrawiskowego Uzdrawiska Nałęczów do zabiegów z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych, finansowanych w ramach środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), stosowane były, zakupione od dostawców zewnętrznych, solanki i borowina, a w zakładach lecznictwa uzdrawiskowego Uzdrawiska Krasnobród — kupowana solanka oraz borowina własna (wydobywana na podstawie koncesji)³⁷.

NLU wyjaśnił, że, w ramach nadzoru nad zakładami lecznictwa uzdrawiskowego w latach 2016-2018, podczas planowych kontroli zakładów, żądał udostępnienia informacji dotyczących wykorzystania surowców naturalnych (umowy zakupu) oraz prowadził czynności sprawdzające zakładów przyrodoleczniczych, pomieszczeń służących do przechowywania surowców, dokumentacji dotyczącej funkcjonowania urządzeń lecznictwa uzdrawiskowego, a także dokonywał wizytacji pompowni wody leczniczej w Nałęczowie oraz kopalni borowiny w Krasnobrodzie.

Spośród przeprowadzonych przez NLU 21 kontroli w przypadku czterech (19%) zakresem przedmiotowym objęto wykorzystanie naturalnych surowców leczniczych do zabiegów fizjoterapeutycznych, zaś w przypadku 13 kontroli w protokołach zawarto informację, jakie naturalne surowce lecznicze były wykorzystywane do zabiegów oraz (ewentualnie) w jaki sposób były przechowywane.

W czterech protokołach kontroli, w których zakresem przedmiotowym objęto wykorzystanie naturalnych surowców leczniczych do zabiegów fizjoterapeutycznych, poruszono w szczególności następujące kwestie:

— kontrola planowa przeprowadzona 15 grudnia 2016 r. (zakłady lecznictwa uzdrawiskowego, Krasnobród): w protokole podano, jakie naturalne surowce lecznicze były wykorzystywane do wskazanych zabiegów balneologicznych (woda lecznicza i borowina), zbadano świadectwa potwierdzających właściwości lecznicze, koncesję; podano także, że: *Zabiegi balneologiczne z wykorzystaniem*

³⁶ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2017, poz. 890).

³⁷ W związku z posiadanymi przez Uzdrawisko Nałęczów zasobami wody leczniczej (źródło „Barbara”), w Nałęczowie były stosowane zabiegi krenoterapii — jako zabieg dodatkowy, niefinansowany ze środków publicznych.

ww. surowców naturalnych uzupełniają kąpiele gazowe CO₂³⁸; nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych;

— kontrola planowa przeprowadzona 12 stycznia 2017 r. (pijalnia uzdrowskowa, Nałęczów): zbadano wykorzystanie wody leczniczej ze źródła „Barbara” w pijalni uzdrowskowej w Nałęczowie, w kontroli uwzględniono wyniki badań mikrobiologicznych i fizykochemicznych wody;

— kontrola planowa przeprowadzona 26 kwietnia 2017 r. (szpital, Nałęczów): w protokole podano, oprócz informacji o wykorzystywanych surowcach do zabiegów, także informacje o ich składowaniu i usuwaniu (borowina);

— kontrola planowa przeprowadzona 8 czerwca 2017 r. (zakłady lecznictwa uzdrowskowego, Krasnobród): w protokole podano, oprócz informacji o wykorzystywanych surowcach do zabiegów, także informacje o sposobie wykorzystywania borowiny oraz prowadzenia dokumentacji dotyczącej jej eksploatacji.

W ww. kontrolach NLU nie stwierdził przypadków wykorzystywania innych produktów, niż surowce naturalne o potwierdzonych właściwościach leczniczych (np. użycia do zabiegów produktów przetworzonych).

NLU wyjaśnił, że w ramach swojej czynności nadzorczej w latach 2012-2015 stwierdziła wykorzystywanie produktów przetworzonych: soli iwonickiej, soli bocheńskiej, szlamu ciechocińskiego, żelu borowinowego, kwalifikowanych jako zabiegi z użyciem surowca naturalnego. Poprzez czynności kontrolne i nadzór wyeliminowano produkty lecznicze zastępując je surowcami naturalnymi, posiadającymi odpowiednie świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze i pochodzące z obszaru uzdrowisk.

W protokołach powyżej wskazanych 13 kontroli podawano informacje dotyczące rodzajów surowców, jakie były wykorzystywane w zabiegach fizjoterapeutycznych w zakładach i świadectwach potwierdzających ich właściwości lecznicze. Z protokołów wynika, że NLU badał m.in.: świadectwa, umowy zakupu i dostawy surowców, koncesje na wydobywanie. Podawał także informację, że zabiegi balneologiczne są uzupełniane kąpielami gazowymi CO₂. W przypadku jednego protokołu (w związku z kontrolą skargową) podał informacje o sposobie wykonywania w zakładzie zabiegów z użyciem CO₂, w innym protokole — informacje dotyczące zabiegów z borowiną i jej odprowadzaniu poza teren zakładu (kontrola w dniu 15 lipca 2016 r.). W protokole kontroli przeprowadzonej w dniach 24-25 listopada 2016 r. podano, że zabieg gimnastyki, wykonywany w basenie rehabilitacyjnym jednego z zakładów nie może być uznany za zabieg z wykorzystaniem naturalnych surowców leczniczych, ponieważ woda lecznicza³⁹ może być wykorzystywana jako zabieg balneologiczny tylko do krenoterapii.

NLU podał m.in., że: *nie ma podstawy prawnej aby egzekwować stosowanie surowców naturalnych w zabiegach dla pacjentów komercyjnych, pacjentów kierowanych przez ZUS czy PFRON przebywających w zakładach lecznictwa uzdrowskowego, gdyż zależy to od indywidualnych dwustronnych umów. Stąd podczas czynności kontrolnych stwierdzałam w zakładach przyrodolecznictwa i magazynach obecność produktów leczniczych – np. soli leczniczych.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-15, 91-93, 109-117, 239-464)

NLU wyjaśnił, że w czasie kontroli zwracał uwagę na proces technologiczny użycia peloidów w zakładach lecznictwa uzdrowskowego wykluczający możliwość ponownego użycia peloidów (zużyte peloidy były odprowadzane poza zakład),

³⁸ Zabiegi te realizowane były w ramach świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju lecznictwo uzdrowskowe.

³⁹ Zgodnie ze świadectwem potwierdzającym jej właściwości lecznicze.

a także wizytował miejsca magazynowania solanki i peloidów (były one właściwie przechowywane przed ich zanieczyszczeniem i wysuszeniem). Ponadto w okresie działalności NLU (w latach 2012-2018) nie wystąpiła konieczność zlecenia w nadzorowanych zakładach i urządzeniach lecznictwa uzdrowiskowego badań jakości używanej wody czy borowiny.

Według NLU, w Uzdrowisku Krasnobród i Uzdrowisku Nałęczów zakłady lecznictwa uzdrowiskowego wykorzystywały naturalne surowce lecznicze (borowinę i wody solankowe), pochodzące z obszaru uzdrowisk, o potwierdzonych właściwościach leczniczych. NLU wyjaśnił m.in.:

Podmioty lecznictwa uzdrowiskowego w latach 2016-2018 wykorzystywały sztuczny CO₂ do zabiegów kąpieli suchych CO₂. Kąpiele CO₂ gazowe są cennym podstawowym zabiegiem w profilu leczniczym: „choroby serca i nadciśnienie”, stosowanym w schorzeniach sercowo-naczyniowych i metabolicznych, takich jak nadciśnienie tętnicze, choroba wieńcowa, zaburzenia krążenia obwodowego żylnego i tętniczego, angiopatia cukrzycowa i inne. Gaz CO₂ jest prostym związkiem chemicznym i niezależnie od jego pozyskiwania ma to samo działanie w kąpielach gazowych. Poza tym naturalny gaz CO₂ pochodzący z Uzdrowiska Krynica-Zdrój czy Uzdrowiska Duszniki Zdrój nie posiada wymaganego przez przepisy prawa świadectwa o właściwościach leczniczych, wydanego przed instytucje do tego uprawnione. W mojej opinii pilną potrzebą jest uporządkowanie kwestii prawnych, związanych z zabiegami suchych kąpieli CO₂, z uwzględnieniem opinii Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Balneologii i Medycyny Fizykalnej oraz Zakładu Tworzyw Uzdrowiskowych Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH w Poznaniu.

W Uzdrowisku Nałęczów w pijalni uzdrowiskowej udostępniona jest lecznicza woda z ujęcia „Barbara” do krenoterapii dla wszystkich kuracjuszy. Ze względu na ograniczone wskazania do stosowania wody leczniczej z ujęcia „Barbara” pochodzącego z zasobów naturalnych Nałęczowa (stany rekonwalescencji, stany niedoborowe żelaza) i ze względu na małą atrakcyjność zabiegu dla kuracjuszy („picie wody”) po ok. dwuletnim oczekiwaniu na leczenie uzdrowiskowe, podmioty lecznicze nie włączały tego zabiegu do zabiegów limitowych refundowanych przez NFZ.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 91-93, 142-148)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w związku z art. 20 ust. 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, nie wydał decyzji administracyjnych, o których stanowi art. 20 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy. Nie kierował także wniosków do policji (sądu) o ukaranie kierownika zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, o których mowa w art. 50 pkt 1-3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-15, 109-117)

4. 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. W ramach tego zadania NLU odbył szereg spotkań z zarządzającymi i nadzorującymi zakłady przyrodolecznictwa podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego Uzdrowiska Nałęczów i Uzdrowiska Krasnobród, w trakcie których m.in. omówiono temat surowców naturalnych i ich zastosowania w zabiegach balneologicznych oraz prowadził kontrole podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego, w trakcie których badał m.in. aktualność świadectw potwierdzających właściwości lecznicze surowców naturalnych, umowy zakupu surowców naturalnych oraz wizytował zakłady przyrodolecznictwa wykonujące zabiegi z użyciem surowców naturalnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 21-66, 91-93)

Na pytanie, jakimi narzędziami dysponuje NLU w celu realizacji zadania dotyczącego monitorowania wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, określonego w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska, NLU wyjaśnił m.in.: *Ustawa uzdrowiskowa w niewielkim stopniu określa w jaki sposób będzie sprawowana kontrola nad naturalnymi surowcami leczniczymi i warunkami klimatycznymi w uzdrowiskach. Znalazło to również odzwierciedlenie w ogólnie postawionych zadaniach Naczelnego Lekarza Uzdrowiska (art. 26 Ustawy). W paragrafie 3 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie naczelnego lekarza uzdrowiska nie jest doprecyzowane, na czym polegają uprawnienia lekarza naczelnego uzdrowiska w zakresie monitorowania wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego. Istnieje również wątpliwość, czy naczelny lekarz uzdrowiska może monitorować wykorzystanie naturalnych surowców w obiektach, które nie są wpisane do ewidencji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Opracowanie procedur zabiegów balneologicznych z użyciem surowców naturalnych ujednoliciłoby sposób wykonywania zabiegów, z drugiej strony ułatwiłoby czynności kontrolne zakładów lecznictwa uzdrowiskowego w tym zakresie. Doprecyzowanie zasad kontroli wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego ujednoliciłoby działania kontrolne naczelnych lekarzy w tym zakresie.*

W latach 2016-2018 NLU nie zlecał badań właściwości fizykochemicznych i mikrobiologicznych naturalnych surowców leczniczych wykorzystywanych przez kontrolowane zakłady lecznictwa uzdrowiskowego (tj. borowiny i wody leczniczej), a także nie zlecał ich wykonania kontrolowanym zakładom lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 142-148)

5. NLU współpracował z podmiotami lecznictwa uzdrowiskowego w zakresie wykorzystywania naturalnych surowców leczniczych. Współpracował m.in. z dwoma podmiotami posiadającymi koncesję na wydobywanie i eksploatację naturalnych surowców leczniczych i prowadzonymi przez nich zakładami górniczymi, zgodnie z zakresem zadania naczelnego lekarza uzdrowiska określonym w art. 26 pkt 6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W ramach tej współpracy zebrał dane dotyczące eksploatacji złoża borowiny w Uzdrowisku Krasnobród oraz wody leczniczej słabo zmineralizowanej swoistej-żelazistej w Uzdrowisku Nałęczów i przekazał je do Ministerstwa Zdrowia w marcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 91-93, 172-179, 469-480)

Zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie wymagań wobec zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego zakłady i urządzenia należy dostosować do wymagań określonych w rozporządzeniu w terminie nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia 2018 r. Według oceny NLU na dzień 12 czerwca 2018 r., na terenie Uzdrowiska Nałęczów tylko jeden zakład lecznictwa uzdrowiskowego (spośród 11) spełniał odpowiednie wymagania w tym zakresie⁴⁰ oraz trzy urządzenia (spośród czterech), a na terenie Uzdrowiska Krasnobród — dwa zakłady (spośród czterech) i jedno urządzenie (100%).

W piśmie z dnia 7 kwietnia 2018 r., skierowanym do Ministerstwa Zdrowia (za pośrednictwem Wojewody Lubelskiego), NLU podał, że z uwagi na braki w dostosowaniu zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego do ww. rozporządzenia istnieje konieczność odroczenia terminu dostosowania zakładów i urządzeń do 31 grudnia 2021 r. Umożliwi to zakończenie kosztownych prac przygotowawczych, przy możliwości pozyskania przez świadczeniobiorców

⁴⁰ Sanatorium Uzdrowiskowe „Rolnik”.

środków z Funduszy Europejskich, dostępnych w perspektywie finansowej 2014-2020.

NLU wyjaśnił m.in., że zapisy ww. rozporządzenia budzą wątpliwości co do zasadności spełniania wszystkich wymagań zawartych w rozporządzeniu i sprawiają duże trudności interpretacyjne, stąd trudna jest ocena właściwego dostosowania zakładów i urzędów lecznictwa uzdrowiskowego przez naczelnego lekarza uzdrowiska i inne instytucje kontrolujące. Niejednoznaczne lub racjonalnie wątpliwe i kosztochłonne wymogi niektórych dotychczasowych przepisów⁴¹ skutkują różną interpretacją przepisów samych podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego, ale także instytucji kontrolujących, powodują też nieuzasadnione koszty dostosowawcze, wobec i tak już skromnych środków przeznaczonych na lecznictwo uzdrowiskowe. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na sytuację prawną, organizacyjną oraz finansową świadczeniodawców uzdrowiskowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 142-156, 180-190, 204)

6. W okresie objętym kontrolą NLU przekazał do LUW dwa sprawozdania o swojej działalności, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym za okresy: od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. i od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Sprawozdania zostały przekazane przez Wojewodę Lubelskiego Ministrowi Zdrowia w załączeniu do pism odpowiednio z dnia 17 stycznia 2017 r. i 19 stycznia 2018 r.

W sprawozdaniu za rok 2016 NLU podał informacje o przeprowadzonych kontrolach podmiotów wykonujących działalność leczniczą, o udziale w posiedzeniach zjazdach i spotkaniach związanych z lecznictwem uzdrowiskowym oraz o wydanych zaświadczeniach, opiniach i innych pismach. W sprawozdaniu za 2017 r., oprócz wskazanych powyżej kwestii, także o udziale w pracach zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego.

NLU w przekazywanych Ministerstwu sprawozdaniach nie poruszał problemów, związanych z wykorzystaniem przez kontrolowane jednostki naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym oraz nie przedstawiał ocen w tym zakresie. W sprawozdaniu za 2017 r. podał, że zakres przeprowadzonych kontroli, w ramach oceny jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe, obejmował m.in. kontrolę surowców naturalnych używanych do zabiegów balneologicznych, świadectwa właściwości leczniczych oraz umowy na zakup surowców naturalnych. Poza tym stwierdzeniem, w sprawozdaniu nie informowano o innych kwestiach związanych z wykorzystaniem przez kontrolowane jednostki naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym.

NLU wyjaśnił, że w sprawozdaniach przekazywał najistotniejsze ogólne informacje dotyczące działań, jakie podejmował. W przepisach prawa nie ma szczegółowych wytycznych dotyczących zakresu informacji, jakie powinny być zawarte w sprawozdaniach. Coroczne sprawozdania z działalności naczelnego lekarza uzdrowiska dla województwa lubelskiego, składane od 2012 roku, nie budziły zastrzeżeń ze strony Ministerstwa Zdrowia, nigdy też nie proszono NLU o dodatkowe informacje z zakresu działalności NLU.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 118-137, 236-238, 488-490, 497)

⁴¹ Np. tworzenie dodatkowych gabinetów lekarskich, gabinetów zabiegowych w zakładach przyrodolecniczych, które są integralną częścią sanatorium lub szpitala uzdrowiskowego, wymaganych w rozporządzeniu działów zakładu przyrodolecniczego z kriokomorą, basenem rehabilitacyjnym lub w zakresie wyposażenia w ręczniki jednorazowe węzłów higieniczno-sanitarnych przy pokojach łóżkowych lub lokalizowania i wyposażenia wypoczynalni w zakładzie przyrodolecniczym udzielającym świadczeń pacjentom sanatorium lub szpitala w tej samej lokalizacji lub wymóg ściśle określonej głębokości basenu rehabilitacyjnego, czy szerokości schodków przy wejściu do basenu.

7. Wojewoda Lubelski dokonywał weryfikacji realizacji zadań NLU na podstawie miesięcznych sprawozdań z realizacji zadań, przedkładanych przez NLU dyrektorowi Wydziału Zdrowia LUW (w umowach z NLU na lata 2017 i 2018 określono terminy przedłożenia sprawozdań do LUW). W Wydziale Zdrowia LUW znajdowała się także (zgodnie z umowami z NLU na lata 2017 i 2018) dokumentacja kontroli NLU oraz roczne sprawozdania NLU składane Ministrowi Zdrowia. Treść sprawozdań rocznych NLU do Ministra Zdrowia potwierdzała zgodność z treścią miesięcznych sprawozdań składanych do Wydziału Zdrowia LUW.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-10, 109-116, 119-137, 141, 485-487)

NLU złożył miesięczne sprawozdania z realizacji zadań za wszystkie miesiące lat 2016-2018 (do czasu kontroli), tj. począwszy od sprawozdania za styczeń 2016 r. do sprawozdania za maj 2018 r. W załączeniu do niektórych z nich przekazywał kopie protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych oraz ważniejszych dokumentów sporządzanych w trakcie prowadzonej działalności (m.in. pisma do Ministerstwa Zdrowia, pisma do dyrektora Lubelskiego Oddziału NFZ, uwagi i wnioski do projektów rozporządzeń, opinie).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 21-66)

W umowach Wojewody z NLU określono wynagrodzenie miesięczne wypłacane NLU. Wynagrodzenie uwzględniało ponoszone wydatki, związane z realizacją umowy, w szczególności koszty przejazdu i koszty administracyjne. Poza środkami na wynagrodzenia naczelnego lekarza uzdrowiska w budżecie Wojewody Lubelskiego nie planowano innych wydatków na jego działalność. Środki zaplanowane na wynagrodzenia w budżecie wynosiły rocznie 51 600 zł⁴². Wydatki na wynagrodzenie NLU, ujęto w planie finansowym Biura Organizacji, Kadr i Budżetu Urzędu w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdziale 85195 Pozostała działalność, w ramach funduszu wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170). W 2016 poniesiono wydatki na ten cel w kwocie 51 600 zł, w 2017 r. 47 300 zł, a w 2018 r. (do 18 czerwca) 21 500 zł (w tym za grudzień 2017 r.).

We wszystkich trzech umowach zawartych między Wojewodą Lubelskim a NLU określono, że wynagrodzenie miesięczne uwzględnia wydatki ponoszone przez NLU związane z realizacją umowy, w szczególności koszty przejazdu i koszty administracyjne. Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW wyjaśniła m.in., że zgodnie z art. 28 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym działalność NLU finansowana jest ze środków właściwego wojewody, a jedyną regulacją wynikającą z powołanej ustawy jest to, iż nie może przekraczać 1,3 kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym. Z zastrzeżeniem powyższego Wojewoda Lubelski, jako organ powołujący, posiada prawo do określenia wysokości wynagrodzenia i sposobu jego wypłaty, a tego rodzaju zapisy są standardowym rozwiązaniem, stosowanym z uwagi na dbałość o racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10, 140-141, 159-166, 485-487, 501)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Badanie 21 protokołów kontroli NLU wykazało we wszystkich niezgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie kontroli w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, polegające na:

⁴² Dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia.

- braku w 16 protokołach wskazania okresu objętego kontrolą⁴³, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia;
- braku powołania się na odpowiednie strony akt kontroli w pięciu protokołach⁴⁴ lub powoływaniu się, w szesnastu protokołach⁴⁵, na załączniki do protokołu lub akt kontroli, bez wskazania stron, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia;
- niezgodnym z § 16 ust. 2 rozporządzenia pouczeniu o terminie zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli (podano 7 dni — powinno być: 3 dni) w dwunastu protokołach⁴⁶;
- niezgodnym z § 18 ust. 1 rozporządzenia pouczeniu o terminie wyjaśnienia przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (podano 3 dni — powinno być: 7 dni) w jednym protokole⁴⁷;
- braku parafy na każdej stronie protokołu dwóch osób (kierownika kontrolowanego zakładu lub osoby przeprowadzającej kontrolę) w dwóch protokołach⁴⁸ lub jednej z dwóch osób w ośmiu protokołach⁴⁹, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia;
- braku adnotacji o wpisie do książki kontroli w kontrolowanym zakładzie w siedmiu protokołach⁵⁰, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia;
- przekazaniu, w przypadku ośmiu kontroli (z 21; 39%), zawiadomień o wszczęciu kontroli z uchybieniem terminu określonego w § 3 ust. 1a rozporządzenia (nie wcześniej niż 7 dni)⁵¹.

NLU wyjaśnił m.in., że zawiadomienia o kontroli zawsze były poprzedzone telefonicznymi zawiadomieniami zarządzających kontrolowanymi zakładami. Przed każdą kontrolą starał się dokonywać wpisu do książki kontroli kontrolowanego zakładu. W protokołach kontroli wskazywany był dzień lub dni, kiedy była prowadzona bieżąca kontrola, a w zakresie kontroli dokumentacji medycznej w toku czynności sprawdzających wskazywano okres, jaki obejmowała kontrola dokumentacji medycznej. Jeden z egzemplarzy protokołu zawsze był przekazywany zarządzającemu kontrolowanego zakładu leczniczego, po uprzednim zaznajomieniu się z treścią protokołu i podpisem zarządzającego i kontrolującego.

Dyrektor Wydziału Zdrowia LUW wyjaśniła m.in., że NLU w przygotowywanych protokołach kontroli stosował wzór protokołu stanowiący załącznik nr 10 do Zarządzenia Nr 46 Wojewody Lubelskiego z dnia 29 maja 2012 r. oraz sposób

⁴³ O numerach: NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-9/2016, NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016, NLU/01/K-1/2017, NLU 03/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU/03/K-7/2017, NLU 03/K-8/2017, NLU 03/K-9/2017.

⁴⁴ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016.

⁴⁵ NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-9/2016, NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016, NLU/01/K-1/2017, NLU 03/K-8/2017, NLU 03/01/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU/03/K-7/2017, NLU/03/K-8/2017, NLU 03/K-9/2017, protokół z 28 lutego 2018 r., protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 16 maja 2018 r., protokół z 8 czerwca 2018 r.

⁴⁶ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-5/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/03/K-10/2016; NLU/01/K-1/2017, NLU 03/01/K-2/2017, NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-4/2017, NLU 03/K-8/2017.

⁴⁷ NLU 03/01/K-2/2017.

⁴⁸ NLU/03/K-8/2016, NLU/03/K-10/2016.

⁴⁹ NLU/03/K-1/2016, NLU/03/K-2/2016, NLU/03/K-3/2016, NLU/03/K-4/2016, NLU/03/K-6/2016, NLU/01/K-1/2017, protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 16 maja 2018 r.

⁵⁰ NLU/03/K-5/2016; NLU/03/K-3/2017, NLU/03/K-8/2017, protokół z 28 lutego 2018 r., protokół z 12 kwietnia 2018 r., protokół z 16 maja 2018 r., protokół z 8 czerwca 2018 r.

⁵¹ Kontrole przeprowadzone w dniach: 26 kwietnia 2016 r., 23 czerwca 2016 r., 15 lipca 2016 r., 26-30 sierpnia 2016 r., 24-25 listopada 2016 r. 20 lutego 2018 r., w dniach 22-28 marca 2018 r., w dniu 28 maja 2018 r.

zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli, wynikający z tego Zarządzenia⁵², we wzorze protokołu brak było odrębnej rubryki „okres objęty kontrolą”⁵³. Stwierdziła, że protokoły kontroli przeprowadzonych przez NLU przekazywane były do Wydziału Zdrowia LUW już po zakończeniu czynności kontrolnych, co powodowało, że kwestionowanie tego faktu na tym etapie byłoby w istocie czynnością dokonywaną po zakończeniu procedury kontrolnej. Wskazała także, że z uwagi na długotrwałą nieobecność jednego z pracowników Wydziału Zdrowia, pracownik, realizujący zadania związane z kontrolą wykonywaną przez NLU, wykonywał także zadania niezwiązane z jego zakresem obowiązków, w związku z czym działania dotyczące nadzoru nad realizacją zadań przez NLU wykonywane były tylko w niezbędnym zakresie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-17, 68-87, 109-117, 233-464, 488-499, 507)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rzetelne weryfikowanie w Wydziale Zdrowia LUW dokumentów kontrolnych sporządzonych przez NLU, w szczególności pod kątem prawidłowego prowadzenia i dokumentowania kontroli.

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 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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

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.

Lublin, dnia 2 lipca 2018 r.

Kontroler
Przemysław Fidecki
Doradca ekonomiczny

(—)

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

(—)

.....
Podpis

⁵² NIK: W § 17 ust. 2 Zarządzenia określono m.in., że zawiadomienie może być dokonane nie później niż 3 dni przed rozpoczęciem czynności kontrolnych.

⁵³ NIK: Protokół nie zawierał takiej informacji, jednak zgodnie z § 34 ust. 3 pkt 4 Zarządzenia takie dane były wymagane.