



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.001.02.2019

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek
Województwa Warmińsko-Mazurskiego
ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/001 „Wykonywanie działalności leczniczej przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie, z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki kadrowej i ekonomiczno-finansowej.”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd Marszałkowski lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek lub Marszałek Województwa).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków dla wykonywania przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie (dalej: WSPR lub Stacja) działalności leczniczej. 2. Sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością WSPR.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/24/2020 z 1 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym Urząd Marszałkowski prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań dotyczących zapewnienia odpowiednich warunków dla wykonywania przez WSPR działalności leczniczej oraz nadzoru nad działalnością tej Stacji.
---------------------	--

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków dla wykonywania przez WSPR działalności leczniczej 1.1. Urząd Marszałkowski, stosownie do art. 53 a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej ⁴ , otrzymywał od WSPR, który w okresie objętym kontrolą funkcjonował jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, coroczne raporty o sytuacji ekonomiczno-finansowej Stacji ⁵ , a także kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-Z, Rb-N oraz roczne Rb-UN. Sporządzona przez Urząd analiza wskaźników ekonomicznych (zyskowności, płynności, efektywności i zadłużenia), ustalonych przez Ministra Zdrowia dla samodzielnych publicznych zakładów opieki
---------------	---

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ 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.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.

⁵ Raporty dostarczane zostały do Urzędu Marszałkowskiego w następujących terminach: 30 maja 2018 r. – Raport za 2017 r. oraz 31 maja 2019 r. – Raport za 2018 r.

zdrowotnej⁶, przeprowadzona na podstawie przygotowanych przez WSPR raportów o sytuacji ekonomiczno-finansowej za lata 2017 i 2018⁷ wykazała, że przy zastosowaniu tzw. metody punktowej Stacja w 2017 r. uzyskała 49 pkt (70% maksymalnej liczby punktów możliwej do uzyskania), a w 2018 r. – 42 pkt (60%). Według ww. raportów nie występowało w tych latach zagrożenie prowadzenia działalności, a WSPR posiadała pełną płynność finansową.

Wypracowany przez WSPR wynik finansowy kształtował się następująco: za 2017 r. osiągnięto zysk w wysokości 155,4 tys. zł, za 2018 r. wykazano stratę w kwocie 175,8 tys. zł. W prognozach zawartych w raportach za 2017 r. i 2018 r. założono zwiększenie przychodów Stacji z 27.278 tys. zł w 2018 r. do 27.811 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 2%).

W okresie objętym kontrolą Województwo Warmińsko-Mazurskie (dalej: Województwo) wspierało finansowo WSPR przekazując stacji następujące dotacje:

- 80,0 tys. zł na zakup dwóch urządzeń do zewnętrznego masażu klatki piersiowej (w 2017 r.),
- 350,0 tys. zł na zakup ambulansu (w 2018 r.),
- 1 300,0 tys. zł na dofinansowanie projektu pn.: „Termomodernizacja budynku administracyjno-socjalno-magazynowego B z przebudową części magazynowej niskiego parteru na potrzeby szkoleniowe WSPR” (w 2019 r.).

(akta kontroli str. 2-43 i 66-111,236)

1.2. Ze względu na fakt, iż WSPR jest samodzielnym zakładem opieki zdrowotnej Województwo nie udzielało Stacji wsparcia kadrowego, a w Urzędzie nie gromadzono dokumentacji dotyczącej bieżącej sytuacji kadrowej WSPR. Problemy kadrowe Stacji były natomiast przedmiotem skargi pracowników WSPR, złożonej do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, do której Dyrektor Departamentu Zdrowia Urzędu odniósł się w piśmie z dnia 16 stycznia 2018 r. Skarga ta dotyczyła:

- likwidacji jednego zespołu ratownictwa medycznego,
- zmniejszenia składu zespołów ratownictwa medycznego – z trzyosobowych na dwuosobowe,
- nieuzasadnionego wzrostu poziomu zatrudnienia pracowników administracyjnych Stacji (zatrudnienie księdza, psychologa oraz kierowcy),
- nieefektywnego prowadzenia przez WSPR szkoły ratownictwa,
- niewłaściwego sposobu funkcjonowania warsztatu.

W odpowiedzi, po uzyskaniu wyjaśnień dyrektora WSPR, Dyrektor Departamentu Zdrowia Urzędu stwierdził, że skarga zawiera szereg emocjonalnych i jednostronnych interpretacji, które nie znajdują odzwierciedlenia w rzeczywistej sytuacji WSPR. Wskazał, że Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego określa liczbę i rodzaj zespołów ratownictwa medycznego, a WSPR realizuje zadania zgodnie z planem. Stwierdził również, że w ocenie Marszałka działalność szkoleniowa ma duże znaczenie dla podnoszenia kwalifikacji personelu. Oceniał, że od lat WSPR ma stabilną sytuację finansową.

(akta kontroli str. 44-49, 55-56, 62-63)

⁶ Wskaźniki określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych, publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. poz. 832).

⁷ Raport za 2019 r. jest obecnie w trakcie opracowywania.

W związku z planowanym przez Dyrektora WSPR zmniejszeniem (od lutego 2019 r.) obsady zespołów ratownictwa medycznego (z trzech do dwóch osób) Marszałek otrzymał w tej sprawie negatywne stanowisko organizacji związków zawodowych działających w WSPR. Sformułowane zostało ono w piśmie z dnia 21 grudnia 2018 r. skierowanym do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i przekazanym do wiadomości Marszałka. Wskazano w nim m.in., że zmniejszenie liczebności zespołów pogorszy jakość świadczonych przez WSPR usług. Urząd nie podejmował w tej sprawie działań ze względu na to, że dyrektor WSPR wycofał się z ww. planu.

(akta kontroli str. 59-60 i 237)

1.3. Wypracowanie rozwiązań służących poprawie sytuacji ekonomicznej, kadrowej oraz warunków realizacji działalności leczniczej przez WSPR nie było przedmiotem współpracy Urzędu Marszałkowskiego z Radą Społeczna WSPR. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Zdrowia, obie instytucje działają niezależnie od siebie w zakresie swoich kompetencji. Stwierdził ponadto, że Urząd Marszałkowski nie pośredniczy w negocjacjach z Narodowym Funduszem Zdrowia. Dodał też, że Departament Zdrowia nie sugerował kierownictwu WSPR rozwiązań organizacyjnych dotyczących działalności leczniczej, ani nie udzielał wsparcia kadrowego. Współpraca dotyczyła poszukiwania obszarów i zakresu wsparcia finansowego ze środków budżetu województwa, bądź Regionalnego Programu Operacyjnego dla projektów inwestycyjnych służących podniesieniu jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, poprawy warunków pracy oraz poprawy wyników ekonomicznych WSPR.

W dniu 11 stycznia 2019 r. Marszałek Województwa wystąpił do Wojewody o zwiększenie poziomu finansowania ratownictwa medycznego. Wyraził również zaniepokojenie planami redukcji obsady zespołów ratownictwa medycznego.

(akta kontroli str. 62-65)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

2. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością WSPR

Opis stanu
faktycznego

2.1. Do kompetencji organów Województwa w zakresie nadzoru nad działalnością WSPR należy uchwalenie i zmiana statutu, powołanie Rady Społecznej, zatwierdzanie sprawozdań finansowych, wyrażanie zgody na zbycie lub dzierżawę mienia, przyznawanie nagród Dyrektorowi WSPR i kontrola działalności Stacji. W okresie objętym kontrolą wykonywane były one w następujący sposób:

2.1.1. Składane przez WSPR sprawozdania finansowe były zatwierdzane przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Zarząd):

- za rok 2017, uchwałą Zarządu Nr 26/572/18/V z dnia 13 czerwca 2018 r.,
- za rok 2018, uchwałą Zarządu Nr 26/374/19/VI z dnia 4 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 62-63, 184-185)

2.1.2. Zarząd udzielił Stacji następujących zgód:

- uchwałą Nr 9/81/17/V z dnia 6 lutego 2017 r. – na likwidację środka trwałego (budynku kotłowni) oraz na budowę węzłów cieplnych z przyłączeniami do sieci miejskiej,

- uchwałą Nr 15/332/18/V z dnia 26 marca 2018 r. – na przedłużenie umowy najmu (na okres kolejnych trzech lat) dotychczasowym najemcom pomieszczeń znajdujących się w budynkach WSPR przy ul. 5 Wileńskiej Brygady AK 28 B (obecnie ul. Pstrowskiego 28B),
- uchwałą Nr 7/81/19/VI z dnia 12 lutego 2019 r. – na przedłużenie umów z dotychczasowymi najemcami (na okres trzech lat) pomieszczeń magazynowych oraz stanowisk garażowych znajdujących się na terenie nieruchomości WSPR przy ul. Pstrowskiego 28 B w Olsztynie.

(akta kontroli str. 189-191)

2.1.3. Dyrektorowi WSPR, następującymi uchwałami Zarządu, przyznano trzy nagrody roczne w wysokości jednego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego:

- Nr 66/1064/17/V z dnia 14 listopada 2017 r.,
- Nr 36/794/18/V z dnia 14 sierpnia 2018 r.,
- Nr 48/688/19/VI z dnia 15 października 2019 r.

(akta kontroli str. 186-188)

2.1.4. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzili w WSPR trzy kontrole w zakresie realizacji zadań statutowych, dostępności udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowości gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem. W skierowanych do Dyrektora WSPR wystąpieniach pokontrolnych zawarto informacje o ustaleniach, ocenach oraz zaleceniach lub wnioskach dotyczących nieprawidłowości. I tak:

- W wystąpieniu pokontrolnym z 16 sierpnia 2017 r. wskazano, że realizacja zadań statutowych oraz gospodarki finansowej przebiegała prawidłowo. W zakresie gospodarowania mieniem również nie stwierdzono nieprawidłowości. Marszałek wskazał, że ogólny stan organizacyjno-prawny nie budził zastrzeżeń. W wystąpieniu zwrócono uwagę na osiągnięty ujemny wynik finansowy wyodrębnionych organizacyjnie komórek WSPR (zwłaszcza stacji naprawy pojazdów). W związku z tym faktem zalecono dołożenie starań w celu poprawy wyniku finansowego komórek organizacyjnych Stacji, które generują straty. Ponadto zalecono podjęcie działań zapewniających dotarcie zespołów ratownictwa medycznego do miejsca zdarzenia w czasie nieprzekraczającym limitów.
- W wystąpieniu z dnia 29 stycznia 2020 r. wskazano na prawidłowość zarówno w realizacji zadań statutowych, jak i w większości przypadków prowadzenia gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem. Stwierdzono, jednakże nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu zapisów Instrukcji Inwentaryzacyjnej dotyczących powołania komisji inwentaryzacyjnej oraz niepobieraniu oświadczeń wstępnych od osób odpowiedzialnych materialnie. Ponadto, w jednym przypadku nie wystawiono faktury za wynajęcie stanowiska garażowego. Stwierdzono, także brak podpisów na formularzach zamówienia – w dwóch przypadkach głównego księgowego oraz w pięciu przypadkach Dyrektora WSPR. Odniesiono się również do realizacji zaleceń wydanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 sierpnia 2017 r. Ustalono, że w celu zmniejszenia kosztów Dyrektor WSPR podjął, m.in. czynności polegające na ograniczeniu powierzchni warsztatu samochodowego. W wyniku powyższego działania 750 m² warsztatu zostało przeznaczone pod wynajem, co przyczyniło się do osiągnięcia dodatkowych przychodów stacji. Zastępca Dyrektora WSPR w udzielonych wówczas wyjaśnieniach wskazał, że czasy dotarcia zespołów ratownictwa medycznego zależą od kilku zmiennych takich jak, miejsce stacjonowania, kody pilności, infrastruktura drogowa, natężenie ruchu oraz

wielkość zabezpieczanego obszaru. Ogólna mediana czasu dotarcia do miejsca zdarzenia przekraczała w latach 2017-2018 ustawowe założenia, a wyjątkiem była mediana w kodzie I na terenie miasta. Natomiast stacja nadal nie mieściła się w czasie dotarcia poza miastem, wskazanym w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

- W wystąpieniu pokontrolnym z 30 września 2019 r. wskazano, że w zakresie funkcjonowania procedur kontroli zarządczej w WSPR nie sformulowano zaleceń w odniesieniu do zidentyfikowanych ryzyk, gdyż ich poziom określono jako akceptowalny. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej oceniono pozytywnie.

(akta kontroli str.120-175)

2.2. W ramach nadzoru na działalnością WSPR Zarząd Województwa dokonał omówienia i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej na posiedzeniach w dniach 25 czerwca 2018 r. i 11 czerwca 2019 r. W obu przypadkach dokonano tego w oparciu o sporządzone przez WSPR i przekazane do Urzędu raporty o sytuacji ekonomiczno-finansowej (odpowiednio za 2017 r. i 2018 r.)

(akta kontroli str. 61, 176-183)

2.3. Uchwałą Nr 48/689/19/VI z dnia 15 października 2019 r. Zarząd zatwierdził Program Naprawczy WSPR na lata 2019-2021. Sporządzenie tego Programu wiązało się z odnotowaniem strat finansowych przez WSPR w 2018 r. Program ten zawierał m.in.: politykę jakości i strukturę organizacyjną, analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej za lata 2018-2019 (I półrocze), prognozę sytuacji ekonomiczno-finansowej na kolejne 3 lata obrotowe, informacje o istotnych zdarzeniach mających wpływ na sytuację podmiotu leczniczego.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia, ewaluacja pierwszego roku realizacji Programu Naprawczego WSPR będzie dokonana przez porównanie osiągniętych wskaźników na podstawie raportu o sytuacji finansowo-ekonomicznej za 2019 r, który zostanie sporządzony do końca maja 2020 r. Ponadto dodał, że podstawowy cel Programu naprawczego został osiągnięty, gdyż WSPR wykazała dodatni wynik finansowy za rok 2019.

(akta kontroli str. 192-233, 235)

2.4. W latach 2017-2019 do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęła jedna skarga (w 2018 r.) na działalność WSPR. Została ona złożona przez osobę fizyczną i dotyczyła pracy dyspozytora medycznego. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Zdrowia uznał ww. skargę za bezzasadną, stwierdzając, że wszystkie procedury związane z przyjęciem wezwania o wysłanie karetki po chore dziecko (wnuka osoby składającej skargę) zostały zachowane⁸. Skargę tę rozpatrzono w terminie zgodnym z art. 237 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (dalej: „kpa”) i zgodnie z §3 tego artykułu skarżących zawiadomiono o sposobie jej załatwienia.

(akta kontroli str. 50-54)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

⁸ Stanowisko do ww. skargi Dyrektor WSPR złożył do Dyrektora Departamentu Zdrowia w dniu 13 lipca 2018 r.

⁹ Dz. U. z dnia 14 czerwca 1960 r. (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 oraz Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.)

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, dnia 8 maja 2020 r.

Kontroler

Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny

.....
podpis