

Egzemplarz dla jednostki audytowanej
(Wojewódzki Szpital Chorób Płuc
im. dr Alojzego Pawelca w Wodzisławiu Śląskim)

AU-AW.1720.14.2023
AU-AW.ZD-00030/24

**Notatka informacyjna z czynności sprawdzających w zakresie:
„Ocena systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach funkcjonowania
Wojewódzkiego Szpitala Chorób Płuc im. dr Alojzego Pawelca w Wodzisławiu Śląskim”**

Niniejszy dokument zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 506) stanowi własność Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, wobec czego **zabrania się nieuprawnionego wykorzystywania niniejszego dokumentu oraz jego kopiowania**

Dokument sporządzono w trzech egzemplarzach tj.

- dla właściciela (Marszałek Województwa Śląskiego)
- dla jednostki audytowanej (Wojewódzki Szpital Chorób Płuc im. dr Alojzego Pawelca w Wodzisławiu Śląskim)
- do akt audytu

Luty 2024 r.

NOTATKA INFORMACYJNA z czynności sprawdzających

Nr zadania	Nr zadania audytowego: AU-AW.1720.6.2022, notatka informacyjna z czynności doradczych z dnia 21.11.2022 r. (czynności doradcze). Nr czynności sprawdzających: AU-AW.1720.14.2023.
Temat zadania	„Ocena systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach funkcjonowania Wojewódzkiego Szpitala Chorób Płuc im. dr Alojzego Pawelca w Wodzisławiu Śląskim”.
Audytowany	Szpital Chorób Płuc im. dr. A. Pawelca w Wodzisławiu Śląskim (dalej: Szpital).
Podstawa ustaleń	1. Lista kontrolna stanowiąca załącznik do pisma z dnia 17.10.2023 r. (nr DS/4334/2023). 2. Pisma z dnia 15.12.2022 r. (nr DS/5479/2022) i 27.02.2023 r. (nr DS/962/2023) dotyczące realizacji zaleceń z zadania audytowego nr AU-AW.1720.6.2022. 3. Dokumentacja dowodowa w zakresie realizacji zaleceń.

1. Ogólna ocena wynikająca z audytu.

W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających **Zespół audytujący potwierdził wykonanie 3 zaleceń** sformułowanych w wyniku ww. czynności doradczych (**dotyczy zaleceń nr 4, 5, 7**). Ponadto ustalono, że **4 zalecenia zostały częściowo wykonane (dotyczy zaleceń nr 1, 2, 6, 8), a 1 zalecenia nie wykonano (dotyczy zalecenia nr 3)**.

Zgodnie z oceną dokonaną przez Kierownictwo Szpitala w wyniku wdrożenia zaleceń audytowych nastąpiło usprawnienie realizacji zadań Szpitala w badanych obszarach.

Zespół audytujący ocenia, że **poziom ryzyka w związku z niewykonaniem zalecenia nr 3 jest wysoki** ze względu na brak rekomendowanego ustalenia szczegółowych zasad przyznawania dodatków do wynagrodzenia za specjalne zadania oraz zastępstwo. **W związku z powyższym zaleca się jego niezwłoczną realizację.**

W zakresie **częściowo wykonanych zaleceń nr 1, 2, 6, 8 Zespół audytujący ocenia ryzyko na poziomie średnim** ze względu na następujące okoliczności:

- wprowadzone przez Szpital uregulowania w zakresie transportu pacjentów Szpitala w dalszym ciągu nie zapewniają transparentności wyboru usługodawców oraz unikania nieuzasadnionych kosztów w tym obszarze (dotyczy zalecenia nr 1),
- brak pełnej realizacji działań naprawczych wskazanych w Planie naprawczym na lata 2020 – 2022 - na 5 działań naprawczych Szpital w pełni zrealizował 1 działanie, 2 częściowo, a 2 w ogóle (dotyczy zalecenia nr 2),
- brak wystarczających działań w zakresie poprawy komunikacji wewnętrznej w Szpitalu (dotyczy zalecenia nr 6),

- wdrożenie procedury dotyczącej zarządzania ryzykiem w Szpitalu ze znacznym opóźnieniem (dopiero w październiku 2023 r.), co przełożyło się na brak jej realizacji (dotyczy zalecenia nr 8).

Szczegółowy opis problemów w poszczególnych obszarach został przedstawiony w pkt 2 „Szczegółowe ustalenia” niniejszej Notatki.

W związku z ww. ustaleniami oraz w wyniku dodatkowych ustaleń (szczegółowy opis w pkt 2 niniejszej Notatki) wydane zostały zalecenia zawarte w punkcie 3.

2. Szczegółowe ustalenia.

2.1. Zalecenie nr 1: „Wprowadzenie procedury regulującej w sposób kompleksowy proces zlecania transportu pacjentów Szpitala (dot. deklaracji Dyrektora złożonej pismem nr DS/2514/2022 z dnia 9 czerwca 2022 r.) celem zapewnienia transparentności tego procesu i unikania nieuzasadnionych kosztów Szpitala w tym zakresie”.

Zespół audytujący ocenia, że zalecenie zostało częściowo wykonane.

Zespół audytujący potwierdził, że w Szpitalu wdrożono procedurę regulującą transport sanitarny zewnętrzny pacjentów Szpitala, w sytuacji gdy Szpital nie posiada własnego transportu sanitarnego¹. W ww. procedurze (dalej: procedura transportu) określono również sytuacje, kiedy Szpital może skorzystać z usługi wykonawcy innego niż ten, z którym zawarto umowę – tzw. wykonawcy rezerwowego - oraz uregulowano zasady jego wyboru i sposób rozliczania kosztów zrealizowanego transportu pacjentów.

Z zapisów procedury transportu wynika, że: „Jeżeli szpital nie posiada własnego transportu sanitarnego, wtedy zleca jego wykonanie Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego **oraz drugiej firmie zewnętrznej wybranej zgodnie z Regulaminem Zamówień Publicznych w Wojewódzkim Szpitalu Chorób Płuc (...)** oraz w zgodności z obowiązującymi przepisami Prawa Zamówień Publicznych (...)”².

Powyższe zapisy nie wskazują sposobu wyboru, któremu z usługodawców i dlaczego zostanie przydzielony dany transport pacjenta.

W 2023 r. obowiązywały 2 umowy dotyczące transportu sanitarnego zewnętrznego dla pacjentów Szpitala:

1. Umowa nr 40/022 z dnia 28.11.2022 r. zawarta z Wodzisław Śląski (dalej: FIREMED) na okres od 01.12.2022 r. do 30.11.2024 r., w której określono całkowitą wartość usługi transportu sanitarnego na kwotę 86.795,00 zł netto. Wykonawca został wybrany w ramach procedury zapytania ofertowego na usługę transportu sanitarnego pacjentów Szpitala nr 10/2022/Z, przeprowadzoną w oparciu o ww. Regulamin Zamówień Publicznych.

2. Umowa nr MT.231.3.2022 z dnia 05.12.2022 r. zawarta z Wojewódzkim Pogotowiem Ratunkowym w Katowicach (dalej: WPR) na okres 12 miesięcy od dnia 01.01.2023 r. W ww. umowie nie określono jej całkowitej wartości. Zgodnie z cennikiem usług Szpital ma opłacać stałą miesięczną opłatę ryczałtową w wysokości 650 zł miesięcznie. Ww. opłata nie zostanie naliczona w przypadku zamówienia usługi płatnej powyżej 650 zł, zgodnie z załączonym do umowy cennikiem. Jak wynika z wyjaśnień Specjalisty ds. Zamówień Publicznych umowa z WPR nie została przygotowana przez Szpital a usługodawcę, co przekłada się na treść jej zapisów. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Szpitala, powodem zawarcia umowy z WPR była chęć posiadania drugiego wykonawcy „**Pogotowie nie wzięło udziału w postępowaniu, nie złożyło oferty (...). W postępowaniu nie złożono też żadnej innej oferty, prócz FIREMED-u. Ponieważ chcemy mieć umowę z drugim Wykonawcą, zwróciliśmy się do Pogotowia (...)** z prośbą o zawarcie umowy, jednak Pogotowie – w rozmowie telefonicznej – wyraziło wolę współpracy jedynie na podstawie własnego projektu umowy (...)”³.

¹ Procedura pn. „Transport pacjenta pomiędzy oddziałami do innych jednostek udzielających świadczeń zdrowotnych oraz do miejsca stałego pobytu” zatwierdzona przez Dyrektora Szpitala w dniu 30.01.2023 r. i stanowi załącznik nr 1 do Procedury Systemu Zarządzania Jakością.

² Zgodnie z pkt 2 Formularza nr 3 procedury transportu. Pogrubienie własne.

³ Pismo z dnia 31.10.2023 r. (nr DS/4512/2023) stanowiące odpowiedź Dyrektora Szpitala skierowaną do Departamentu Audytu i Kontroli. Pogrubienia własne.

W okresie od 01.01.2023 r. do 30.09.2023 r. Szpital zlecił 188 wyjazdów FIREMED (na łączną kwotę 43.699,96 zł) i 2 wyjazdy WPR (na łączną kwotę wraz z ryczałtami 8.643,50 zł).

Z oświadczenia złożonego przez Dyrektora Szpitala w trakcie niniejszych czynności wynika, że w okresie od dnia 01.02.2023 r. – tj. po wprowadzeniu procedury transportu – do dnia złożenia oświadczenia „nie było potrzeby zlecenia transportu chorych transportem innym niż Wykonawcy, z którymi mamy podpisane umowy (...)”⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Zespół audytujący zwraca uwagę na fakt, iż zapisy procedury transportu nie wskazują kryteriów/okoliczności decydujących o wyborze danego wykonawcy (WPR czy FIREMED), co powoduje brak transparentności procesu zlecenia transportu. Ponadto Zespół audytujący poddaje pod wątpliwość zasadność zawarcia umowy z WPR ze względu na jednostkowe zlecenie mu wyjazdów przy jednoczesnej konieczności ponoszenia opłaty ryczałtowej. Jednocześnie WPR nie podlega zapisom⁵ dotyczącym obciążenia kosztami ponoszonymi przez Szpital na rzecz wykonawcy rezerwowego, ani nie jest traktowany jako wykonawca rezerwowy, a więc FIREMED nie zwraca kosztów jego transportu, co standardowo jest w umowie z FIREMED.

Zapisy procedury transportu dają ponadto możliwość wyłączenia WPR z procedury wyboru wykonawcy realizowanej zgodnie z Regulaminem Zamówień Publicznych⁶, co rodzi ryzyko naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych⁷. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, iż „Umowa ta (tj. z WPR – uwaga audyt.) dotyczy transportu sanitarnego z opieką lekarską, co jest traktowane jako świadczenie medyczne. (...) Zgodnie z art. 26.1 Ustawy o działalności leczniczej – Podmiot leczniczy (...) zwany dalej „udzielającym zamówienia”, może udzielić zamówienia na udzielanie w określonym zakresie świadczeń zdrowotnych, zwanego dalej „zamówieniem”, podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą (...). Zgodnie z art. 26.1. ust. 1 i ust.3 zamówienia takiej usługi dokonuje się w drodze konkursu ofert, lecz zgodnie z art. 26.1 ust.4a przepisów ust. 3 i 4 (o konkursie ofert) nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro (...)”⁸.

Zdaniem Zespołu audytującego transport sanitarny oraz transport sanitarny z opieką lekarską należą do tej samej grupy (rodzaju) zamówień i wartość tych usług powinna być zsumowana (potwierdzeniem powyższego jest np. treść Uchwały Krajowej Izby Odwoławczej⁹).

⁴ Oświadczenie Dyrektora z dnia 26.10.2023 r. (pismo nr DS/4425/2023).

⁵ Mail z dnia 30.10.2023 r. Specjalisty ds. Zamówień Publicznych do Departamentu Audytu i Kontroli: „(...) Umowa z Wojewódzkim Pogotowiem Ratunkowym została przygotowana przez Wykonawcę i dlatego nie zawiera takiego zapisu.(...)”.

⁶ Zgodnie z pkt 2 Formularza nr 3 procedury transportu.

⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm., dalej: PZP).

⁸ Pismo z dnia 08.11.2023 r. (nr DS/4637/2023) stanowiące odpowiedź Dyrektora Szpitala skierowaną do Departamentu Audytu i Kontroli.

⁹ Zgodnie z treścią Uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10.04.2014 r. nr akt KIO/KD 27/14: „(...) Dalej Prezes UZP wskazał, że legalną definicję świadczeń zdrowotnych zawiera art. 2 pkt 10 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym świadczenie zdrowotne oznacza działanie służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania. Stosownie do postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Zgodnie zaś z art. 8 tej ustawy rodzajami działalności leczniczej są: stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne szpitalne albo inne niż szpitalne oraz ambulatoryjne świadczenia zdrowotne. Określenie zakresów powyższych rodzajów działalności leczniczej zawierają przepisy art. 2 pkt 11 i 12 oraz art. 9-12 ustawy o działalności leczniczej. W żadnym ze wskazanych powyżej przepisów ustawy o działalności leczniczej nie wymienia się usług transportu sanitarnego. Powyższe prowadzi do wniosku, iż usługi te nie wchodzą w zakres pojęcia świadczeń zdrowotnych w rozumieniu art. 26 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest uregulowanie zawarte w przepisach ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Stosownie bowiem do legalnej definicji transportu sanitarnego zawartej w art. 5 pkt 33a tej ustawy transport sanitarny stanowi przewóz osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych, wymagających specjalnych warunków transportu. Tak ukształtowany zakres przedmiotowy transportu sanitarnego nie mieści się w zakresie legalnej definicji świadczeń zdrowotnych zawartej w art. 2 pkt 10 ustawy o działalności leczniczej, jak też legalnej definicji świadczenia zdrowotnego zawartej w art. 5 pkt 40 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przy czym podkreślenia wymaga, iż na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych transport sanitarny stanowi tzw. świadczenia towarzyszące (arg. z art. 5 pkt 38 tej ustawy) wchodzące obok świadczeń zdrowotnych w zakres świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 5 pkt 34 tej ustawy. W związku z powyższym, Prezes UZP stwierdził, iż art. 26 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, a w konsekwencji wyłączenie obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, o których

W przypadku odmiennej interpretacji tego zagadnienia przez Szpital istnieje ryzyko, iż oszacowana wartość zamówienia na usługi transportu sanitarnego mogła zostać zaniżona o wartość usług transportu sanitarnego z opieką lekarską, które - zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Szpitala - nie są sumowane wraz z usługami transportu sanitarnego¹⁰. Z informacji otrzymanych ze Szpitala wynika, iż do dnia 30.09.2023 r. Szpital nie przekroczył kwoty 130 000 zł, określonej w PZP¹¹, podczas udzielania zamówień na usługi transportu sanitarnego oraz transportu sanitarnego z opieką lekarską. Jednakże potencjalny brak monitorowania zamówień w tych rodzajach może stworzyć ryzyko przekroczenia tej kwoty dla Szpitala.

Dodatkowym zagrożeniem jest tutaj wspomniana powyżej konstrukcja umowy zawartej z WPR, nie wskazująca maksymalnej wartości zamówień, która mogą zostać zrealizowane przez okres trwania umowy. W takim przypadku dopiero bieżące sumowanie zrealizowanych zamówień pokazuje, jaka kwota w grupie (rodzaju) „transport sanitarny” pozostała do wykorzystania oraz czy nie przekroczono kwoty 130 000 zł.

Zespół audytujący ustalił – na podstawie analizy porównawczej usług oferowanych przez różne firmy świadczące usługi transportu sanitarnego na terenie województwa śląskiego, w tym usługodawcy FIREMED, że każda z tych firm świadczy m.in. usługę transportu sanitarnego z opieką lekarską. Świadczy to o tym, że WPR nie jest jedynym usługodawcą, który może zaoferować taką usługę. W opinii Zespołu audytującego brak jest uzasadnienia do preferowania WPR przez Szpital.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż **w momencie nie wykonania usługi przez WPR, FIREMED lub wykonawcę rezerwowego docelowo i tak zostanie wybrany WPR ze względu na zapis procedury transportu** mówiący, iż: *„W sytuacji gdy stan pacjenta gwałtownie się pogarsza a ani Pogotowie, ani Wykonawca nie są w stanie wykonać usługi transportu, pielęgniarka kontaktuje się z Wykonawcą rezerwowym. Jeśli także on nie jest w stanie zapewnić transportu. Pielęgniarka kontaktuje się z nr 112 i tam zgłasza pilną potrzebę transportu (...)”¹².*

Dodatkowe ustalenia:

W trakcie badania nie przedłożono Zespołowi audytującemu dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie rozeznania rynku oraz przygotowanie przez Dział Zamówień Publicznych informacji dotyczącej wykonawcy rezerwowego w 2023 r. i przekazania jej Oddziałom i Przełożonej Pielęgniarek Szpitala, co wynika z pkt 4 Formularza nr 3 procedury transportu¹³.

Wobec powyższych ustaleń Zespół audytujący dodatkowo zaleca:

1. Uszczegółowienie procedury pt. *„Transport pacjenta pomiędzy oddziałami do innych jednostek udzielających świadczeń zdrowotnych oraz do miejsca stałego pobytu”* dotyczącej transportu sanitarnego zewnętrznego poprzez wskazanie kryteriów, na podstawie których przydzielany będzie transport pacjenta konkretnemu usługodawcy oraz dokonanie ujednoczenia regulacji w zakresie wyboru przez

mowa w art. 26 ust. 5 tej ustawy, nie znajdują zastosowania do zamówień udzielanych przez podmioty lecznicze będące Zamawiającymi, których przedmiotem są usługi transportu sanitarnego. Oznacza to, iż do udzielania takich zamówień stosuje się przepisy ustawy Prawa zamówień publicznych. (...) Reasumując skoro transport sanitarny nie może być uznany za świadczenie zdrowotne, nie można udzielić na niego zamówienia z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych”.

¹⁰ Pismo z dnia 08.11.2023 r. (DS./4637/2023) stanowiące odpowiedź Dyrektora Szpitala skierowaną do Departamentu Audytu i Kontroli: *„Umowa (...) z Wojewódzkim Pogotowiem Ratunkowym w Katowicach na usługi transportu sanitarnego nie została zawarta poza obowiązującą w Szpitalu procedurą dotyczącą zamówień publicznych. Umowa ta dotyczy transportu sanitarnego z opieką lekarską, co jest traktowane jako świadczenie medyczne. (...) Wartość usług zakupionych przez WSCP od Pogotowia Ratunkowego w ciągu minionych 12 miesięcy nie przekracza progu 130 000 zł/30 tys euro, dlatego jest udzielana bez przeprowadzania konkursu ofert.(...)”.*

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 PZP *„Przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych”.*

¹² Zgodnie z pkt 5 Formularza nr 3 procedury transportu. Pogrubienie własne.

¹³ Zgodnie z pkt 4 Formularza nr 3 procedury transportu: *„Raz w roku Dział Zamówień Publicznych przeprowadza rozeznanie rynku, sprawdzając ceny w firmach niezwiązanych umową ze szpitalem, a dane i nr telefonu firmy, w której usługa transportu jest niższa lub porównywalna z ceną Wykonawcy realizującego aktualnie usługę transportu sanitarnego. Informacje przekazuje Oddziałom i Przełożonej Pielęgniarek jako Wykonawcę rezerwowego, na wypadek gdyby ani Pogotowie, ani Wykonawca nie mogli wykonać usługi transportu pacjenta (...)”.*