



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.003.01.2022

Pani
Bożenna Pacholczak

Prezes
Mazowiecki Szpital
Specjalistyczny Sp. z o.o.
ul. Aleksandrowicza 5
26-617 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/046 – Zlecenie usług medycznych przez szpitale publiczne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 55 17, F +48 22 444 55 61

kzd@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Szpital Specjalistyczny Sp. z o.o., ul. Juliana Aleksandrowicza 5, 26-617 Radom (dalej: Szpital)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożenna Pacholczak, Prezes Zarządu, od 3 listopada 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tomasz Skura, Prezes Zarządu od 4 lipca 2015 r. do 2 listopada 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zamówienia na świadczenia zdrowotne udzielane bez przeprowadzenia konkursu ofert. 2. Zamówienia na świadczenia zdrowotne udzielane w trybie konkursu ofert. 3. Umowa o udzielanie świadczeń i nadzór nad jej wykonaniem.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 do dnia zakończenia kontroli (tj. 2 września 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
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 Departament Zdrowia
Kontroler	Rafał Zyzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/24/2022 z 9 maja 2022 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KZD/55/2022 z 18 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Szpital prawidłowo udzielał zamówień na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu ofert i weryfikował wykonanie umów pod kątem udzielanych świadczeń, zgodnie z warunkami wynikającymi z treści tych umów. Jednakże tylko w trzech postępowaniach konkursowych z pięciu objętych badaniem, udokumentowano szacowanie wartości przedmiotu zamówienia. Przedmiot zamówienia opisywano w sposób niejednoznaczny bez określenia w sposób dostatecznie dokładny zakresu ilościowego zamówienia, tj. bez podania minimalnej liczby osób niezbędnych do realizacji zamówienia i/lub maksymalnej liczby godzin świadczenia usług. Nie dokonywano również porównania otrzymanych ofert pod względem wszystkich wymaganych kryteriów wyboru, tj. jakości, kompleksowości, dostępności, ciągłości oraz ceny udzielanych świadczeń zdrowotnych.

Szpital zlecał świadczenie usług medycznych osobom wykonującym zawody medyczne nieprowadzącym działalności gospodarczej na podstawie umów cywilnoprawnych, do których stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³. W objętej badaniem próbie umów wystąpiły 52 przypadki (53%) zlecenia usług medycznych bez uprzednio przeprowadzonej procedury przetargowej, określonej w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, mimo że ich łączna wartość przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro. W powołanych sytuacjach przedmiot i czas zlecanych świadczeń zdrowotnych, a także długość trwania przedmiotowych umów była tożsama.

Ponadto nieterminowo regulowane były zobowiązania z tytułu udzielania świadczeń zdrowotnych, co skutkowało powstaniem zobowiązań wymagalnych oraz koniecznością zapłaty ustawowych odsetek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

Wartość udzielonych zamówień na świadczenia zdrowotne i zleconych usług w okresie objętym kontrolą wynosiła: 163 963,7 tys. zł, w tym na przeprowadzone w trybie konkursu ofert 155 198,8 tys. zł. oraz na zamówienia bez przeprowadzenia procedur konkursowych lub przetargowych 8 765,0 tys. zł.

W latach 2019-2022 (do 30 kwietnia) wartość udzielonych zamówień na świadczenia zdrowotne i zleconych usług wyniosła odpowiednio: 39 774,8 tys. zł, 46 016,5 tys. zł, 58 361,0 tys. zł i 19 811,4 tys. zł, w tym:

- w trybie konkursu ofert odpowiednio: 37 662,1 tys. zł, 43 259,4 tys. zł, 55 281,7 tys. zł, 18 995,6 tys. zł;
- bez przeprowadzenia procedur konkursowych lub przetargowych odpowiednio: 2 112,8 tys. zł, 2 757,1 tys. zł, 3 079,4 tys. zł, 815,8 tys. zł.

Udział kosztów poniesionych na świadczenia zdrowotne, udzielane na podstawie umów cywilnoprawnych, w kosztach działalności operacyjnej Szpitala wynosił:

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: Kc.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. dalej zwana ustawą Pzp. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 11 stycznia 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), dalej zwana nową ustawą Pzp.

- w 2019 r. 15,0%⁵,
- w 2020 r. 16,2%⁶,
- w 2021 r. 17,3%⁷,
- w 2022 r. (do 30 kwietnia) 18,7%⁸.

(akta kontroli str. 24 - 27)

1. Zamówienia na świadczenia zdrowotne udzielane bez przeprowadzenia konkursu ofert

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Szpital zlecał świadczenie usług medycznych osobom wykonującym zawód medyczny nieprowadzącym działalności gospodarczej na podstawie 558 umów cywilnoprawnych (134 w 2019 r., 136 w 2020 r., 192 w 2021 r. i 96 umów do 30 kwietnia 2022 r.), do których stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹. Łączna wartość świadczeń zdrowotnych udzielonych na podstawie tych umów wyniosła 8 407,5 tys. zł¹⁰. Umowy te zawierane były z osobami uprawnionymi na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych, m. in. z lekarzami, pielęgniarkami, pielęgniarzami, ratownikami medycznymi.

(akta kontroli str. 24 - 25)

W okresie objętym kontrolą w Szpitalu nie obowiązywały wewnętrzne procedury związane z udzielaniem zamówień na świadczenia medyczne bez przeprowadzenia konkursu ofert. Zleceń tych udzielano na podstawie Zarządzenia Nr 145 A/2009 Dyrektora WSS w Radomiu z dnia 19 października 2009 r. w sprawie: wykonywania umów-zleceń i umów o dzieło w WSS w Radomiu.

(akta kontroli str. 51)

W wyniku analizy 99 zleceń¹¹ na świadczenie usług medycznych o wartości 2 270,4 tys. zł, stwierdzono, że wartość poszczególnych zleceń nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro. W badanej próbie umów wystąpiły przypadki zlecenia w tym samym czasie usług medycznych o identycznym zakresie przedmiotowym i na ten sam okres obowiązywania umowy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 24 - 25)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Szpital zawarł 52 umowy zlecenia (53% umów objętych badaniem) z osobami fizycznymi nie prowadzącymi działalności gospodarczej, których przedmiot i czas wykonywania zlecanych świadczeń zdrowotnych, a także długość trwania umów była tożsama, w tym:

- 12 umów zawartych 31 grudnia 2018 r. z osobami uprawnionymi na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych (pielęgniarkami), na okres od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2019 r., których łączna wartość udzielonych zamówień wyniosła 364,5 tys. zł (84,5 tys. euro)¹². Przedmiotem

⁵ W 2019 r. koszty działalności operacyjnej Szpitala wyniosły 264 840,3 tys. zł.

⁶ W 2020 r. koszty działalności operacyjnej Szpitala wyniosły 284 055,8 tys. zł.

⁷ W 2021 r. koszty działalności operacyjnej Szpitala wyniosły 336 405,5 tys. zł.

⁸ W 2022 r. (do 30 kwietnia) koszty działalności operacyjnej Szpitala wyniosły 105 872,0 tys. zł.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: Kc.

¹⁰ Odpowiednio 2 100,5 tys. zł, 2 393, 6 tys. zł, 3 046,1 tys. zł oraz 790,5 tys. zł.

¹¹ Z 558 wszystkich zawartych umów zleceń w badanym okresie.

¹² Kurs - 4,3117 zł, na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U.2017 r. poz. 2477).

umów było wykonywanie zleconych czynności w zakresie opieki pielęgniarskiej dla pacjentów Szpitala;

- 40 umów zawartych 27 grudnia 2018 r. osobami uprawnionymi na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych (pielęgniarkami), na okres od 01 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. których łączna wartość udzielonych zamówień 314,5 tys. zł (72,9 tys. euro)¹³. Przedmiotem było wykonywanie zleconych czynności w zakresie opieki pielęgniarki w domu pacjenta w ramach zespołu wyjazdowego w nocnej i świątecznej opiece zdrowotnej w dni robocze w godzinach od 18⁰⁰ do 8⁰⁰ dnia następnego oraz w soboty, niedzielę i święta od 8⁰⁰ do 8⁰⁰ dnia następnego;

z pominięciem przepisów ustawy Pzp, mimo że ich łączna wartość przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro. Było to niezgodne z art. 5b ust. 2 ustawy Pzp, który stanowił, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.

Prezes Szpitala wyjaśniła, że mając na względzie przepisy ustawy o działalności leczniczej a w szczególności art. 26 Zarząd szpitala wielokrotnie ogłaszał konkursy na świadczenia pielęgniarskie i ratownictwa medycznego. Od 2019 r. ogłoszono osiem konkursów, na które nie wpłynęły żadne oferty.

Zdaniem NIK osoby zawierające ze Szpitalem umowy zlecenia nie spełniały wymogu wykonywania działalności leczniczej w formie przewidzianej w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁴. Uniemożliwiało to uzyskanie przez nich statusu „przyjmującego zamówienie” i zawarcia umowy, o której mowa w art. 26 i 27 ustawy o działalności leczniczej. W takiej sytuacji istniała możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług medycznych, do której zastosowanie mają przepisy art. 750 Kc. Jeżeli umowa dotyczyła zlecenia, którego wartość przekroczyła kwotę ustaloną w art. 4 pkt 8 Pzp do jej zawarcia zastosowanie miały przepisy Pzp (w przypadku zamówień udzielonych do dnia 31 grudnia 2020 r.) oraz nowej ustawy Pzp (w odniesieniu do zamówień udzielonych po dniu 31 grudnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 24 - 25, 368 - 370)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Szpital zawarł 52 umowy na świadczenie usług medycznych (53% z objętych badaniami) z pominięciem procedury przetargowej, określonej w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych, mimo że ich łączna wartość przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro. W powołanych sytuacjach przedmiot i czas zlecanych świadczeń zdrowotnych, a także długość trwania przedmiotowych umów była tożsama.

Obszar

2. Zamówienia na świadczenia zdrowotne udzielane w trybie konkursu ofert

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Szpital przeprowadził 35 konkursów na udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 11, osiem, 11 i pięć (w 2022 r. do 30 kwietnia). W wyniku rozstrzygnięcia konkursów ofert zawarto 645 umów na łączną kwotę 155 556,2 tys. zł. Badaniem objęto dokumentację pięciu¹⁵ konkursów ofert w wyniku, których zawarto 237 umów na łączną kwotę 87 983,6 tys. zł. Szacowanie wartości zamówień w trzech spośród pięciu objętych badaniami konkursów ofert było dokonywane nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania konkursowego. Podstawą ustalenia szacunkowej

¹³ Patrz przypis nr 12.

¹⁴ Dz. U. z 202 r. poz. 633, ze zm., zwana dalej ustawą o działalności leczniczej.

¹⁵ Postępowania Nr 1/K/DKiSP/2019, 10/K/DKiP/2019, 10/K/DKiP/2021, 2/K/DKiP/2022, 4/K/DKiP/2022.

wartości trzech¹⁶ zamówień były: liczba i stawka zleczanych badań bądź iloczyn rocznej liczby godzin pracy i dyżurów lekarskich oraz stawki za te usługi, co było zgodne z zasadami określonymi w art. 26a ustawy o działalności leczniczej. W pozostałych dwóch¹⁷ postępowaniach szacowania wartości zamówienia dokonano z naruszeniem art. 26a ust. 1 ustawy o działalności leczniczej (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W Szczegółowych Warunkach Konkursu Ofert (SKWO) zawarto informacje niezbędne do sporządzenia oferty, w tym opis przedmiotu konkursu, termin związania ofertą i czas wykonania umowy, opis sposobu przygotowania oferty, wykaz dokumentów, jakie należy załączyć do oferty, warunki wymagane od przyjmującego zamówienie, kryterium oceny ofert, sposób uzupełniania ewentualnych braków w ofercie, przysługujące środki odwoławcze, miejsce oraz termin (dzień i godzina) składania ofert, otwarcia ofert, oraz podania do publicznej wiadomości rozstrzygnięcia konkursu ofert.

Opis przedmiotu zamówienia w objętych badaniem pięciu konkursach zawierał zakres świadczeń, miejsce ich udzielania, czas ich udzielania, liczbę dni i godzin oraz sposób w jaki będą ustalane miesięcznie harmonogramy. W projektach umów i umowach (§4 określono zasady udzielania świadczeń zdrowotnych) wskazywano, że świadczenia udzielane będą według grafiku sporządzanego nie później niż pięć dni przed terminem rozpoczęcia jego realizacji. Nie określono, w jakich dniach tygodnia oraz w jakim przedziale godzinowym mają być udzielane świadczenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W objętych badaniem postępowaniach, do opisu przedmiotu zamówienia nie zastosowano nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień¹⁸, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ogłoszenia o konkursach ze SWKO oraz projektami umów publikowane były na stronie internetowej Szpitala w zakładce „Ogłoszenia” oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Szpitala. W dokumentach z postępowania, tj. w ogłoszeniu, SWKO i projekcie umowy zawarto informacje potrzebne do sporządzenia oferty. Czas od podania ogłoszenia do wiadomości publicznej do upływu terminu na składanie ofert wynosił od 7 do 21 dni. W ogłoszeniach analizowanych postępowania o udzielenie zamówień na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu ofert zamieszczono opis przedmiotu zamówienia, warunki wymagane od przyjmującego zamówienie oraz termin i miejsce składania ofert.

W szczegółowych warunkach konkursów ofert badanych postępowania wskazano cenę i jakość jako jedyne kryteria wyboru ofert z wagą 90% cena i 10% jakość. Nie odwołano się do pozostałych kryteriów określonych w art. 148 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Do każdego z objętych badaniem postępowania konkursowych Zarząd Szpitala powołał zarządzeniem¹⁹ stałą Komisję do przeprowadzenia konkursu ofert. Analiza dokumentacji konkursowej wykazała, że całość czynności związanych z prowadzeniem postępowania, była realizowana przez członków tych komisji i zatwierdzana przez członka Zarządu Szpitala.

¹⁶ Dotyczy postępowania Nr 1/K/DKiSP/2019, 2/K/DKiP/2022, 4/K/DKiP/2022.

¹⁷ Dotyczy postępowania Nr 10/K/DKiP/2019, 10/K/DKiP/2021.

¹⁸ Określonym w rozporządzeniu nr 2195/2002 z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV), Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, str. 1, ze zm.

¹⁹ Zarządzenie nr 101 zarządu MSS w Radomiu Sp. z o.o. z dnia 15 listopada 2019 roku w sprawie: powołania stałej komisji do przeprowadzenia konkursu ofert na udzielanie świadczeń zdrowotnych w ramach kontraktów cywilnoprawnych w MSS w Radomiu.

Szpital po przeprowadzeniu na podstawie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o działalności leczniczej konkursu ofert DZP.46.8.2021 „Świadczenie usług zdrowotnych z zakresu radiologii i diagnostyki obrazowej” i wyłonieniu wykonawcy usługi, unieważnił postępowanie. Oferent nie nawiązał kontaktu w celu zawarcia umowy. Wobec zaistniałej sytuacji na podstawie art. 150 ust. 1 pkt. 5 o świadczeniach opieki zdrowotnej opublikowano informację o unieważnieniu postępowania.

(akta kontroli str. 205 - 254)

Ogłoszenia o rozstrzygnięciu konkursów objętych badaniem zawierały dane określone w art. 151 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, tj.: nazwę (firmę), imię i nazwisko oraz adres przyjmującego zamówienie, który został wybrany w trybie konkursu, uzasadnienie wyboru oraz informację, że umowa na świadczenia zdrowotne zostanie podpisana niezwłocznie w siedzibie Szpitala. Ogłoszenia o rozstrzygnięciu czterech konkursów zostały zamieszczone na stronie internetowej Szpitala.

W ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu ofert, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, nie zostały złożone protesty ani odwołania. Oferenci, których oferty zostały odrzucone lub nie zostały wybrane nie dochodzili roszczeń z tego tytułu na drodze sądowej.

(akta kontroli str. 24 - 25, 61 - 264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy procedowaniu dwóch konkursów ofert na udzielanie świadczeń zdrowotnych o numerach: 10/KDKiSP/2019 oraz 10/K/DKiP/2021, nie została oszacowana wartość przedmiotu zamówienia zgodnie z zasadami określonymi w art. 26a ustawy o działalności leczniczej. Określono jedynie ich wartość powyżej progu 30 tys. euro, nie przeprowadzając wyliczenia i nie dokumentując tego procesu. Wartość udzielonych zamówień na 30 kwietnia 2022 r. wyniosła odpowiednio: 81 716,1 tys. zł oraz 3 568,1 tys. zł. W ocenie NIK brak śladu rewizyjnego dotyczącego szacowania wartości przedmiotu zamówień był działaniem nierzetelnym.

Członek zarządu wyjaśnił, że przygotowując wskazane konkursy ofert na udzielanie świadczeń zdrowotnych komisja przeprowadziła analizy finansowe stawek za udzielanie świadczeń przez personel medyczny na rzecz szpitala w oparciu o posiadane kontrakty NFZ oraz ich realizacją w latach poprzednich, stąd też powzięła wiedzę, że szacowana wartość zamawianych świadczeń przewyższa kwotę 30 tys. euro. Komisja poinformowała o tym fakcie Zarząd Szpitala, który przyjął to do wiadomości, natomiast z analiz finansowych przeprowadzonych przez komisję nie zachowały się stosowne dokumenty.

Zdaniem NIK brak dokumentowania szacowania wartości przedmiotu zamówienia utrudnia ustalenie ewentualnego obowiązku przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

(akta kontroli str. 267 - 270)

2. Przedmiot zamówienia w pięciu przeprowadzonych postępowaniach o nr: 10/KDKiSP/2019, 10/K/DKiP/2021, 4/K/DKiP/2020, 1/K/DKiP/2019, 2/K/DKiP/2022 został opisany w sposób zbyt ogólny, tj. w szczególności bez określenia w sposób dostatecznie dokładny zakresu ilościowego zamówienia (bez podania minimalnej liczby osób niezbędnych do realizacji zamówienia i/lub maksymalnej liczby godzin świadczenia usług). Naruszało to art. 140 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, zgodnie z którym przedmiot zamówienia opisuje się

w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Prezes Szpitala wyjaśniła, że w ramach wskazanych konkursów planowane było zawieranie umów długoterminowych, wobec czego nie sposób było określić minimalnej liczby osób niezbędnych do realizacji zamówienia. Dla przejrzystości ogłoszenia nie określano dokładnego zakresu ilościowego zamówienia, gdyż wtedy jego treść mogła być nieczytelna. Dodatkowo część personelu medycznego realizowała świadczenia medyczne w ramach umowy ryczałtowej a część w ramach świadczeń odrębnie kontraktowanych, gdzie wielkość umów jest co roku negocjowana z NFZ.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż sformułowanie użyte do opisu przedmiotu zamówienia nie odpowiada wymogom określonym w art. 140 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 273 - 280)

3. Nie zastosowano nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień do opisu przedmiotu zamówienia w szczegółowych warunkach konkursu ofert, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 141 ust 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej.

Prezes wyjaśniła, że przedmiot zamówienia nie budził wątpliwości interpretacyjnych i jego zakres był przedstawiony w sposób zrozumiały dla kadry medycznej. Brak przypisania kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień był wynikiem niedopatrzienia.

(akta kontroli str. 273 - 280)

4. Porównania ofert w toku pięciu skontrolowanych postępowań w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych nie dokonywano pod względem wszystkich wymaganych kryteriów. W szczegółowych warunkach konkursu ofert na udzielanie świadczeń zdrowotnych o nr: 10/K/DKiSP/2019, 10/K/DKiP/2021, 4/K/DKiP/2020, 1/K/DKiP/2019, 2/K/DKiP/2022 zastosowano cenę oraz jakość, jako jedyne kryteria wyboru ofert. Było to niezgodne z art. 148 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, który stanowi, że porównania ofert w toku postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych dokonuje się według kryterium wyboru ofert, którymi są: jakość, kompleksowość, dostępność, ciągłość i cena.

Członek Zarządu Szpitala stwierdził, że pomimo zastosowania jedynie dwóch kryteriów wyboru oferty, komisja konkursowa analizowała również oferty pod względem kompleksowości dostępności oraz ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych.

Zdaniem NIK wymagania wobec oferentów nie mogą zastąpić ustawowo określonych kryteriów wyboru ofert. W art. 148 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej wymieniono pięć kryteriów wyboru ofert, których łączne zastosowanie powinno zapewnić właściwy poziom udzielania świadczeń opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 267 - 270)

5. Komisja konkursowa nie odrzuciła dwóch ofert, które nie spełniały wymogów formalnych, jedna w postępowaniu nr 10/K/DKiP/2021 oraz druga w postępowaniu nr 1/K/DKiSP/2019. Wspomniane oferty zostały złożone bez podpisu oferenta, do czego zobowiązywał zapis w części IV pkt. 3 SWKO.

Członek zarządu wyjaśnił, że wskazane oferty zostały prawidłowo przygotowane i dostarczone, nie zostały podpisane własnoręcznie przez Oferenta, a podpisy zostały złożone edytorem tekstowym.

W ocenie NIK opatrzenie dokumentu naniesionym w formie wydruku imieniem i nazwiskiem składającego ofertę nie spełnia wymogów własnoręcznego podpisu. Zgodnie z art. 78 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁰ do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli.
(akta kontroli str. 273 - 280)

Ocena cząstkowa

Szpital nie zawsze prawidłowo udzielał zamówień na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu ofert. Nie udokumentowano szacowania wartości przedmiotu zamówienia. Porównania ofert nie dokonywano pod względem wszystkich wymaganych kryteriów wyboru, tj. jakości, kompleksowości, dostępności, ciągłości oraz ceny udzielanych świadczeń zdrowotnych. Szpital nie odrzucał ofert, które podlegały odrzuceniu z powodu niespełniania wymogów formalnych. W opisie przedmiotu zamówienia nie wskazywano nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień.

Obszar

3. Umowa o udzielanie świadczeń i nadzór nad jej wykonaniem

Opis stanu faktycznego

W wyniku analizy 36²¹ umów stwierdzono, że przyjmującymi zamówienie, na dzień rozpoczęcia udzielania świadczeń, było 35 podmiotów wykonujących działalność leczniczą w formie indywidualnej praktyki lekarskiej oraz jeden podmiot leczniczy. Przyjmującymi zamówienie były podmioty wpisane do Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą.

Przedmiot zamówienia analizowanych umów był zgodny z rodzajami wykonywanej działalności leczniczej a przyjmujący zamówienie spełniali wymagane kwalifikacje do udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresach określonych w zawartych umowach.

(akta kontroli str. 24 - 25, 61 - 264)

Wszystkie objęte badaniem umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawarto w formie pisemnej, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. W treści umów zawarto wymagane elementy wyszczególnione w art. 27 ust. 4 tej ustawy, tj. zakres świadczeń zdrowotnych, sposób organizacji ich udzielania (umowy zawierały odesłanie do sporządzanego co miesiąc harmonogramu), określenie rodzajów i sposobu kalkulacji należności z tytułu realizacji zamówienia oraz zasady i terminy ich przekazywania, postanowienia dotyczące szczegółowych okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem oraz okres wypowiedzenia.

Przedmiot 36 umów zawartych w wyniku konkursów ofert (100% objętych szczegółowym badaniem) był zgodny z przedmiotem zamówienia w chwili zawarcia umowy oraz w całym okresie jej wykonania.

Przyjmujący zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej posiadali na dzień zawarcia umowy polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 24 - 25, 61 - 264)

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

²¹ Badanie w tym obszarze przeprowadzono na umowach zawartych w wyniku udzielenia zamówień w trybie konkursu ofert, które były przedmiotem badań w obszarze drugim.

W Szpitalu kontrola merytoryczna dowodów księgowych prowadzona była w oparciu o zarządzenia Zarządu Szpitala w sprawie bieżącego przekazywania dokumentów (dowodów księgowych) do księgowości ich obiegu oraz poprawiania błędów²².

W wyniku analizy 15 dowodów księgowych, które dotyczyły rozliczenia świadczeń udzielonych w lipcu 2021 r. i styczniu 2022 r., w związku z udzieleniem objętych szczegółowym badaniem zamówień ustalono, że we wszystkich przypadkach pracownicy Szpitala prowadzili rzetelną weryfikację dowodów będących podstawą płatności. Dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo, właściwie opisane, a operacje i kwoty wykazane na nich wynikały z zawartych umów.

(akta kontroli str. 371 - 615)

W latach 2019–2022 (do 30 kwietnia) Szpital dokonywał płatności z tytułu zamówień na udzielanie świadczeń zdrowotnych niezgodnie z terminami ustalonymi w umowach. Dotyczyło to 248 faktur o wartości 2 374,2 tys. zł, które zostały zapłacone z opóźnieniem, co skutkowało wystawieniem not odsetkowych i zapłatą odsetek za zwłokę (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Szpital nie otrzymał not odsetkowych z tytułu opóźnień w zapłacie 1842 faktur na łączną kwotę 28 640,5 tys. zł, wystawionych przez osoby wykonujące działalność leczniczą w formie indywidualnej praktyki lekarskiej lub pielęgniarstwa oraz osoby legitymującymi się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych prowadzące działalność gospodarczą. Opóźnienia wynosiły od jednego do 415 dni.

(akta kontroli str. 281 - 364)

Według stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą (2019–2021) oraz na dzień 30 kwietnia 2022 r. Szpital posiadał zobowiązania wymagalne z tytułu udzielonych zamówień na świadczenia zdrowotne w kwotach: 1339,8 tys. zł; 1819,7 tys. zł; 2986,7 tys. zł i 267,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 24 - 25)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono wystąpienia konfliktu interesów członków organów Szpitala w odniesieniu do przyjmujących zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych.

(akta kontroli str. 273 - 280)

W okresie objętym kontrolą do Szpitala wpłynęło 14 skarg dotyczących wykonania umowy przez przyjmujących zamówienie na udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym siedem w 2019 r., pięć w 2021 r. i po jednej w 2021 i 2022 r. Przeprowadzone przez Szpital postępowania wyjaśniające w dziewięciu przypadkach nie potwierdziły zasadności sformułowanych w treści skarg zarzutów. W pozostałych pięciu przypadkach Szpital podjął działania dyscyplinujące.

W objętych badaniem umowach przyjmujący zamówienie, zgodnie z treścią art. 27 ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności leczniczej, zostali zobowiązani do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Szpital. W okresie objętym kontrolą Szpital nie przeprowadzał takich kontroli.

(akta kontroli str. 273 - 280)

²² Nr 4 z 5 stycznia 2022, a wcześniej Zarządzenie nr 106 Dyrektora WSS w Radomiu dnia 13 października 2008 r. oraz zarządzenie nr 26 a z dnia 10 marca 2008 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Szpital nieterminowo dokonywał płatności za udzielone świadczenia zdrowotne na rzecz podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Opóźnienia w stosunku do terminów wynikających z zawartych umów wynosiły od jednego do 248 dni i dotyczyły 629 faktur o wartości 12 713,4 tys. zł. Skutkiem powyższego w 49 przypadkach zostały wystawione noty odsetkowe. Łączna kwota naliczonych odsetek w okresie od stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. wyniosła 15,3 tys. zł. Zapłacono 7,7 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym

Członek Zarządu Szpitala wyjaśnił, że pomimo trudnej sytuacji finansowej od początku istnienia spółki (tj. od 17 grudnia 2013 r.) Zarząd prowadzi politykę finansową w sposób zapewniający płynność finansową. Pomimo starań występują opóźnienia w terminach zapłaty. Opóźnienia te w przypadku usług medycznych nie są wyjątkiem. Priorytetem terminowej zapłaty objęte są umowy realizowane przez osoby zatrudnione na podstawie umowy cywilnoprawnej (kontrakcie). Noty odsetkowe obciążające Szpital wystawiały podmioty lecznicze sektora finansów publicznych, które bezwzględnie egzekwują należności odsetkowe nie stosując żadnych ulg i umorzeń.

(akta kontroli str. 281 - 376)

Ocena cząstkowa

Umowy na udzielanie świadczeń zdrowotnych zostały sporządzone zgodnie z przepisami ustawy o działalności leczniczej, a wykonanie zleconych świadczeń odbywało się zgodnie z ich treścią. Szpital udzielał zamówień na świadczenia zdrowotne podmiotom i osobom do tego uprawnionym.

Szpital nieterminowo regulował zobowiązania z tytułu udzielania świadczeń zdrowotnych, co w konsekwencji wiązało się koniecznością zapłaty odsetek za zwłokę.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski
pokontrolne

1. Podejmowanie dalszych działań w celu zapewnienia terminowego regulowania zobowiązań finansowych Szpitala.
2. Opracowanie i wprowadzenie instrukcji i/lub arkusza oceny oferty w celu zapewnienia stosowania wszystkich wymaganych kryteriów wyboru ofert, w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu ofert.
3. Opracowanie i wprowadzenie procedury/instrukcji określających zasady i tryb udzielania zamówień na świadczenia zdrowotne i zlecenia usług medycznych, w tym uwzględniającę szacowanie wartości przedmiotu zamówień i dokumentowania tego procesu.
4. Wzmoczenie nadzoru nad wykonywaniem czynności związanych z przygotowaniem dokumentów (w szczególności ogłoszeń) dotyczących udzielania zamówień na świadczenia zdrowotne.

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 21dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodni z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia **16** września 2022 r.

Kontroler

Rafał Zyzik,
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia
p.o. DYREKTORA
Departamentu Zdrowia

.....
podpis
Martin Stolarczyk
