



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.019.01.2021

Pani
Elżbieta Fryźlewicz-Chrapisińska
Dyrektor
Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego
Narodowego Funduszu Zdrowia w Krakowie
ul. Ciemna 6
31-053 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/056 Organizacja i finansowanie przeszczepiania narządów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia, ul. Ciemna 6, 31-053 Kraków (MOW NFZ, Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Fryźlewicz-Chrapisińska, Dyrektor MOW NFZ, od 15 marca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kontraktowanie i finansowanie świadczeń z zakresu transplantacji narządów.2. Sprawowanie kontroli nad realizacją świadczeń z zakresu transplantacji narządów finansowanych przez Fundusz.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i w przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2016-2017.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Przemysław Sala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/83/2021 z 2 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontraktowanie i finansowanie przez MOW NFZ świadczeń z zakresu transplantacji narządów w latach 2018-2021 (I półrocze).

W okresie objętym kontrolą MOW NFZ zapewnił na terenie Małopolski finansowanie świadczeń związanych z pobraniem i przeszczepianiem nerki oraz serca w dwóch ośrodkach transplantacyjnych oraz realizację pobrania narządów w 11 podmiotach leczniczych.

Badanie przeprowadzone na próbie 20 umów dotyczących udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez podmioty lecznicze i 20 faktur wystawionych przez świadczeniodawców obejmujących koszty pobrania narządów wykazało, że MOW NFZ prawidłowo dokonywał zwrotu kosztów czynności związanych z realizacją świadczeń z zakresu transplantacji narządów, tj. w sposób zgodny z treścią umowy lub produktami rozliczeniowymi wymienionymi w katalogach stanowiących załączniki 1a-1c i 1w do zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne oraz leczenie szpitalne - świadczenia wysokospecjalistyczne³.

NIK zaznacza, że oprócz wymogu podpisania przez świadczeniodawców co roku protokołu uzgodnień potwierdzającego spełnienie wszystkich warunków dla realizacji umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, w tym procedur przeszczepowych narządów, Oddział dokonywał weryfikacji składanych przez podmioty lecznicze wniosków o zmianę warunków realizacji umowy. Pomimo trwającej od marca 2020 r. epidemii COVID-19, MOW NFZ nie ograniczył planowanych nakładów na realizację procedur przeszczepowych przez dwa ośrodki wykonujące transplantację nerek i serca w województwie małopolskim. Tym samym utrzymał pierwotną wartość umów zawartych ze świadczeniodawcami na poziomie umów z 2019 r., a wartość sfinansowanych kosztów wykonania procedur przeszczepowych w 2020 r. stanowiła 92,5% środków finansowych przekazanych świadczeniodawcom za 2019 r.

W okresie od 12 stycznia do 30 czerwca 2021 r. Oddział wypłacał świadczeniodawcom środki z tytułu realizacji diagnostyki potencjalnego dawcy i pobrania nerki lub nerek w kwocie niższej niż określona w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania kosztów czynności związanych z pobieraniem, przechowywaniem, przetwarzaniem, sterylizacją i dystrybucją komórek, tkanek i narządów⁴. Wynikało to z braku zaktualizowania wyceny kosztów tych czynności w zarządzeniu szpitalnym Prezesa NFZ. W zbadanej próbie 20 umów, w przypadku czterech z nich rozliczanych w I połowie 2021 r. wartość zaniżenia zwrotu kosztów podmiotom leczniczym wynosiła od 281 zł do 649 zł w przypadku realizacji jednej procedury pobrania narządów od dawcy.

W okresie od 2016 r. do końca I półrocza 2021 r. MOW NFZ nie zaplanował i nie przeprowadził kontroli, której tematyka dotyczyłaby pobierania narządów do przeszczepów oraz transplantacji. Nie wnioskowano również do centrali NFZ o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Obecnie obowiązujące nr 55/2021/DSOZ z dnia 31.03.2021 r., ale także poprzedzających zarządzeń. Dalej: *zarządzenie szpitalne Prezesa NFZ*.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 469 ze zm. Dalej: rozporządzenie ws. kosztów procedur przeszczepowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kontraktowanie i finansowanie świadczeń z zakresu transplantacji narządów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą procedury przeszczepowe były realizowane w województwie małopolskim przez 13 podmiotów leczniczych, z którymi MOW NFZ zawarł w 2017 r. umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej uwzględniające procedury przeszczepowe narządów⁶. Dwie jednostki stanowiły ośrodki transplantacyjne, w których realizowano procedury przeszczepiania narządów finansowanych przez MOW NFZ, tj. serca (Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II) oraz nerki (Szpital Uniwersytecki w Krakowie, Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II). Pozostałych 11 świadczeniodawców realizowało pobrania narządów i nie stanowiło ośrodków kwalifikujących potencjalnych dawców żywych do przeszczepienia narządów.

(akta kontroli str. 9-21, 33-35, 57-58, 134)

Zgodnie z treścią zawartych umów, świadczeniodawcy zobowiązani byli wykonywać umowę zgodnie z warunkami udzielania świadczeń określonymi w: ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷, rozporządzeniach Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych, wydawanych na podstawie art. 31d niniejszej ustawy, dotyczących świadczeń objętych umową, rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, wydanym na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy oraz zgodnie ze szczegółowymi warunkami umów określonymi przez Prezesa NFZ zarządzeniem nr 69/2017/DSOZ z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków umów w systemie podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej⁸. Liczbę i cenę jednostek rozliczeniowych oraz kwotę zobowiązania w poszczególnych zakresach świadczeń objętych umową w okresach rozliczeniowych, określał „Plan rzeczowo-finansowy” stanowiący załącznik nr 1 do umów.

(akta kontroli str. 143-147)

Podstawą rozliczeń i płatności realizowanych przez MOW NFZ za udzielone świadczenia w ramach procedur przeszczepowych określonych w przepisach ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów⁹, były jednostki rozliczeniowe odpowiadające grupom lub produktom wysokospecjalistycznym oraz szpitalnym z odpowiednich katalogów stanowiących załączniki 1a–1c i 1w do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ, zatwierdzone w wyniku weryfikacji danych raportu statystycznego w systemie informatycznym NFZ. MOW NFZ nie był w stanie wykazać wartości jednostkowych procedur medycznych czy pojedynczych czynności, co jak wyjaśniła Dyrektor wynikało z tego, że: *w obecnym systemie rozliczeniowym NFZ płaci za całą hospitalizację.*

W przypadku świadczeń związanych z przeszczepianiem organów, odpowiednim produktom rozliczeniowym przypisano status świadczeń nielimitowych, co wynikało

⁵ 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.

⁶ Umowy obowiązujące w okresie od 01.01.2017 r. do 31.12.2021 r.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm. Dalej: ustawa o świadczeniach zdrowotnych.

⁸ Zmienione zarządzeniem nr 78/2017/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 30.08.2017 r. oraz zarządzeniem nr 81/2017/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 08.09.2017 r. (z dalszymi zmianami).

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 2134. Dalej: *ustawa transplantacyjna.*

z zarządzeń szpitalnych Prezesa NFZ. Stanowiły one, że w przypadku przekroczenia kwoty zobowiązania oddziału Funduszu wobec świadczeniodawcy, na wniosek świadczeniodawcy składany po upływie kwartału, w którym nastąpiło przekroczenie kwoty zobowiązania - zwiększeniu ulegają zarówno liczby jednostek rozliczeniowych oraz kwoty zobowiązań z tytułu realizacji świadczeń przeszczepowych, jak i kwota zobowiązania oddziału Funduszu wobec świadczeniodawcy z tytułu realizacji umowy.

(akta kontroli str. 18-21, 143-147)

W trakcie kontroli NIK analizą¹⁰ objęto kontraktowanie przez MOW NFZ procedur przeszczepowych oraz zwrot podmiotom leczniczym kosztów poniesionych z tytułu ich realizacji, w wyniku czego stwierdzono że:

- MOW NFZ zwracał podmiotom leczniczym koszty czynności związanych z kwalifikacją dawców do pobrania narządów (określone w art. 3 ust. 3 pkt 1-5 ustawy transplantacyjnej) oraz koszty związane z pobraniem narządów (określone w art. 3 ust. 3 pkt 6, 7, 11 lit. a ustawy transplantacyjnej¹¹). Zwrot odbywał się zgodnie z katalogami: produktów odrębnych nr 1b oraz produktów do sumowania 1c, stanowiącymi załączniki do zarządzeń szpitalnych Prezesa NFZ, stosowanymi w okresie objętym kontrolą¹². Wartość zwracanych przez MOW NFZ środków w latach 2018-2020 oraz do 11 stycznia 2021 r. pokrywała zgodnie z treścią załącznika nr 2 do rozporządzenia ws. kosztów procedur przeszczepowych następujące koszty: koordynacji pobrania, w tym m.in. udokumentowania identyfikacji, kwalifikacji i rozpoznania u potencjalnego dawcy trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu w przypadku jego stwierdzenia, badań i wydania na ich podstawie opinii lekarskich, badań laboratoryjnych wykonanych przed pobraniem narządu lub narządów, w tym w zakresie typowania tkankowego potencjalnego dawcy, koszty badań kwalifikujących narządy do przeszczepienia po pobraniu od dawcy, koszty wykonania zabiegu pobrania narządu lub narządów.

Po zmianie rozporządzenia ws. kosztów procedur przeszczepowych, tj. od 12 stycznia 2021 r., wartość wypłacanych świadczeniodawcom przez MOW NFZ środków finansowych z tytułu realizacji pojedynczej procedury w zakresie diagnostyki potencjalnego dawcy wraz z pobraniem nerki lub nerek była niższa niż określona w załączniku nr 2 do niniejszego rozporządzenia. Wypłata niższych środków wynikała z niedokonania przez Prezesa NFZ aktualizacji w załącznikach nr 1b i 1c do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ (nr 14/2021/DSOZ z dnia 21.01.2021 r. i kolejnych z I półrocza 2021 r.)¹³, w zakresie zwrotu kosztów za

¹⁰ Wybrana w sposób celowy próba objęła:

- 5 umów (o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej) z każdego roku objętego kontrolą o najwyższej wartości środków wypłaconych przez MOW NFZ z tytułu zwrotu kosztów realizacji procedur przeszczepowych. Łączna wartość wypłaconych środków podmiotom leczniczym z tytułu realizacji procedur przeszczepowych w badanej próbie w latach 2018-2021 (I półrocze) wyniosła 20 261,4 tys. zł, co stanowiło 99,4% ogółem środków wypłaconych przez MOW NFZ w tym zakresie,
- 5 faktur wystawionych przez świadczeniodawców obejmujących koszty pobrania narządów, w tym koszty określone w art. 3 ust. 3 pkt 6, 7, 11 lit. a ustawy transplantacyjnej, które zostały sfinansowane przez MOW NFZ z każdego roku objętego kontrolą o najwyższej wartości środków wypłaconych przez MOW NFZ z tytułu zwrotu kosztów realizacji tych procedur przeszczepowych. Łączna wartość zwróconych kosztów wybranym podmiotom leczniczym przez MOW NFZ na podstawie faktury wystawionej przez podmiot leczniczy, który dokonał pobrania narządu wyniosła 187,9 tys. zł (przy stawce 1 zł za pkt rozliczeniowy).

¹¹ Z uwagi na brak możliwości rozdzielenia sprawozdawanych kosztów przez świadczeniodawców, koszty te były rozliczane razem z kosztami określonymi w art. 3 ust. 3 pkt 1-5 ustawy transplantacyjnej. W przypadku pobrania przez podmiot leczniczy nerki albo nerek oraz innych narządów (pobranie wielonarządowe), MOW NFZ zwracał koszty pobrania nerki albo nerek.

¹² Zgodnie z opisem zawartym w załącznikach nr 1b i 1c produkty rozliczeniowe w tym zakresie obejmowały „wszystkie koszty ponoszone przez szpital, w którym wykonano czynności związane z pobraniem”.

¹³ Dotyczy produktów jednostkowych (w badanej próbie):

czynności związane z pobieraniem narządów od dawcy, u którego stwierdzono zgony wskutek śmierci mózgu lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia;

- Finansowanie przez MOW NFZ świadczeń związanych z przeszczepianiem nerki¹⁴ oraz przeszczepianiem serca¹⁵ odbywało się zgodnie z zapisami zarządzeń szpitalnych Prezesa NFZ, stosowanych odpowiednio w okresie objętym kontrolą, na podstawie wartości konkretnej grupy Jednolitych Grup Produktu (JGP) ujętej w katalogu nr 1a oraz 1w do ww. zarządzenia, w ramach finansowania według jednostek rozliczeniowych – punktów¹⁶. Zwracane przez MOW NFZ koszty przeszczepienia nerki obejmowały, zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 10 do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ¹⁷, wszystkie koszty wymienione w art. 3 ust. 8 ustawy transplantacyjnej. Koszty wstępnej kwalifikacji biorców były finansowane w ramach ryczałtu sieciowego PSZ (podstawowe szpitalne zabezpieczenie świadczeń opieki zdrowotnej). W przypadku świadczenia przeszczepiania serca w treści zarządzeń szpitalnych Prezesa NFZ zawarto jedynie informację, że ten produkt rozliczeniowy obejmuje leczenie pacjenta w okresie pooperacyjnym do 30 dni od daty wykonania przeszczepienia.

Dyrektor MOW NFZ wyjaśniła, że świadczenie jednostkowe¹⁸ w tym zakresie zawiera w swojej wycenie wszystkie koszty ponoszone przez szpital;

- Świadczeniodawcy realizujący procedurę przeszczepiania narządów, oprócz produktów jednostkowych stricte związanych z zabiegami przeszczepiania narządów¹⁹, sprawozdawali do rozliczenia przez MOW NFZ również produkty dosumowań z katalogu 1c zarządzenia szpitalnego²⁰;
- MOW NFZ dokonywał zwrotu kosztów pobrania narządu od żywego dawcy, przy czym w raportach statystycznych podmioty lecznicze wykazywały w tym zakresie produkty rozliczeniowe ujęte w katalogu nr 1b do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ dotyczące diagnostyki potencjalnego dawcy nerki²¹ oraz pobrania nerki od żywego dawcy²², które były rozliczane w ramach ich ujęcia

-
- 5.53.01.0001487 Diagnostyka potencjalnego dawcy i pobranie obu nerek w przypadku pobrania wielonarządowego (nerki i inny narząd, poza trzustką) – brakująca kwota w stosunku do wartości z rozporządzenia wynosiła 649 zł.
 - 5.53.01.0001488 Diagnostyka potencjalnego dawcy i pobranie obu nerek w przypadku pobrania wielonarządowego (nerki i dwa inne narządy, poza trzustką) – brakująca kwota w stosunku do wartości z rozporządzenia wynosiła 475 zł.
 - 5.53.01.0001489 Diagnostyka potencjalnego dawcy i pobranie obu nerek w przypadku pobrania wielonarządowego (nerki i trzy lub więcej innych narządów, poza trzustką) – brakująca kwota w stosunku do wartości z rozporządzenia wynosiła 281 zł.

¹⁴Produkt rozliczeniowy: 5.51.01.0011094 *Przeszczepienie nerki > 17 r. ż.*

¹⁵Produkt rozliczeniowy: 5.54.01.0000006 - *Wariant 1 – Przeszczepienie serca* (świadczenie zabiegowe w ramach świadczeń wysokospecjalistycznych finansowane przez NFZ ze środków pochodzących z dotacji z Ministerstwa Zdrowia).

¹⁶Każda grupa posiada taryfę stanowiącą iloczyn wartości punktowej jednorodnej grupy pacjentów oraz stawki za punkt wyrażonej w złotych. Produkty rozliczeniowe w tym zakresie stanowiły element rozliczeniowy w ramach zakresu wyodrębnionego zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie określenia wykazu świadczeń opieki zdrowotnej wymagających ustalenia odrębnego sposobu finansowania (Dz. U. z 2017 r., poz. 1225 ze zm.).

¹⁷Szczegółowe opisy przedmiotu umowy niektórych świadczeń.

¹⁸O kodzie 5.54.01.0000006 - *Wariant 1 – Przeszczepienie serca*.

¹⁹W ramach produktu/zakresu:

- 03.4650.130.02 - *Transplantologia kliniczna - hospitalizacja G30, L94, L97*;
- 03.4656.033.02 - *Przeszczepienie/wspomaganie serca*;
- 03.4500.130.02 - *Chirurgia ogólna - hospitalizacja G30, L94, L97*.

²⁰Szpital Uniwersytecki w Krakowie oraz Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II zrealizowały i sprawozdały w okresie objętym kontrolą takie świadczenia jak np. 5.53.01.0001497 – *Ciągła perfuzja pulsacyjna nerki w hipotermii*, 5.53.01.0001512 – *Napromieniowanie krwi lub jej składników*.

²¹Kod produktu rozliczeniowego: 5.52.01.0001156 – *Wstępna diagnostyka potencjalnego dawcy żywego nerki lub wątroby*.

²²Kody produktu rozliczeniowego: 5.52.01.0001420 – *Pobranie nerki od dawcy żywego laparoskopowo* oraz 5.52.01.0001421 – *Pobranie nerki od dawcy żywego metodą otwartą*.

w ryczałcie PSZ²³. W opisie tych produktów nie zawarto informacji, jakie koszty obejmuje ich wycena, co uniemożliwiło dokonania weryfikacji, czy MOW NFZ zwracał podmiotom leczniczym koszty określone w art. 3 ust. 7 ustawy transplantacyjnej, zgodnie z art. 3 ust. 12 ustawy transplantacyjnej;

- Koszty procedur przeszczepowych wymienionych w art. 3 ust. 3 pkt 6, 7, 11 lit. a ustawy transplantacyjnej rozliczane były w ramach ryczałtu PSZ i zostały ujęte w ramach rozliczanych produktów rozliczeniowych wymienionych w załącznikach nr 1b i 1c do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ;
- Wystawione przez świadczeniodawców faktury były sprawdzane przez pracowników MOW NFZ pod względem merytorycznym (w zakresie zgodności z zawartą umową przez pracowników Działu Rozliczeń Umów) i formalno-rachunkowym (przez pracowników Działu Księgowości Świadczeń Zdrowotnych i Refundacji Leków) oraz zatwierdzane do zapłaty przez Zastępcę Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych lub p.o. Naczelnika Wydziału Ekonomiczno-Finansowego;
- Badanie próby 20 wydatków (faktur) nie ujawniło przypadków dokonywania zapłaty po terminie płatności, skutkujących zapłatą odsetek, kar lub innych opłat.

(akta kontroli str. 33-35, 42-44, 92-127, 143-157)

W odniesieniu do ponoszonych przez świadczeniodawców nakładów na świadczenia związane z identyfikacją i kwalifikacją dawcy oraz pobraniem narządów²⁴, MOW NFZ nie planował wydatkowania środków na realizację tych procedur w poszczególnych latach objętych kontrolą w związku z finansowaniem ich w ramach ryczałtu PSZ.

Planowane do wykorzystania przez Fundusz środki na świadczenia przeszczepienia narządów²⁵ obejmowały w poszczególnych latach objętych kontrolą następujące produkty jednostkowe określone w zarządzeniu szpitalnym Prezesa NFZ:

- 5.54.01.0000006 - *Wariant 1 – Przeszczepienie serca* – sprawozdawany i rozliczany w zakresie 03.4656.033.02 *Przeszczepienie/wspomaganie serca*, który obejmował również planowany koszt wykonania 10 innych produktów rozliczeniowych (wariantów) nie dotyczących pobierania lub przeszczepiania narządów, co skutkowało brakiem możliwości dokonania porównania wartości zaplanowanych i faktycznie wykorzystanych w zakresie procedury przeszczepienia serca w Krakowskim Szpitalu Specjalistycznym im. Jana Pawła II,
- 5.51.01.0011094 - *L94 – Przeszczepienie nerki > 17 r. ż.* – sprawozdawany i rozliczany w zakresie 03.4650.130.02 *Transplantologia kliniczna - hospitalizacja G30, L94, L97* oraz 03.4500.130.02 *Chirurgia ogólna - hospitalizacja G30, L94, L97*. Poziom wykorzystania zaplanowanych przez MOW NFZ środków na to świadczenie w okresie objętym kontrolą wyniósł 96,6%.

(akta kontroli str. 22-24, 58-60, 77-78, 86-88, 136, 157)

W okresie objętym kontrolą MOW NFZ wykorzystał na finansowanie procedur przeszczepowych określonych w przepisach ustawy transplantacyjnej i rozporządzeniu ws. kosztów procedur przeszczepowych łącznie 20 381 tys. zł, z tego:

- 5 735,7 tys. zł w 2018 r.,
- 5 632,9 tys. zł w 2019 r. (spadek r/r o 1,8%),

²³ Wartość wykonania wykazywano w pkt (jednostki rozliczeniowe). Środki były zwracane na podstawie faktury wystawionej przez podmiot leczniczy.

²⁴ Określone w art. 3 ust. 3 pkt 1-5 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 6, 7, 11 lit. a ustawy transplantacyjnej.

²⁵ Art. 3 ust. 8 ustawy transplantacyjnej.

- 5 211 tys. zł w 2020 r. (spadek r/r o 7,5%),
- 3 801,4 tys. zł w 2021 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 121-127, 134, 155-156)

W latach 2018-2021 (I półrocze) MOW NFZ zwrócił podmiotom leczniczym, w ramach realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, poniesione koszty przeszczepienia narządów (serca i nerek) w łącznej kwocie 17 316,1 tys. zł (85% wydatków MOW NFZ z tytułu realizacji procedur przeszczepowych narządów ogółem)²⁶, w tym:

- 4 776,7 tys. zł w 2018 r.,
- 4 701 tys. zł w 2019 r. (spadek r/r o 2%),
- 4 536,1 tys. zł w 2020 r. (spadek r/r o 4%),
- 3 302,3 tys. zł w I półroczu 2021 r.

Ponadto MOW NFZ sfinansował poniesione przez świadczeniodawców koszty identyfikacji i kwalifikacji potencjalnego biorcy do przeszczepienia narządów w wysokości 2 518,7 tys. zł (12,4% kosztów ogółem)²⁷.

(akta kontroli str. 121-127, 136-137, 155-156)

Koszty kwalifikacji dawcy zmarłego do pobrania narządów²⁸ oraz koszty określone w art. 3 ust. 3 pkt 6, 7, 11 lit. a ustawy transplantacyjnej poniesione przez świadczeniodawców, które zostały zwrócone przez Fundusz, wyniosły w badanym okresie 465,9 tys. zł. (2,3% kosztów ogółem), w tym:

- 198 tys. zł w 2018 r.,
- 129,1 tys. zł w 2019 r. (spadek r/r o 35%),
- 96,9 tys. zł w 2020 r. (spadek r/r o 25%),
- 42 tys. zł w I półroczu 2021 r.

Koszty kwalifikacji i pobrania narządu od żywego dawcy wyniosły w latach 2018-2021 (I półrocze) łącznie 80,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 121-127, 137-138, 155-156)

MOW NFZ nie posiadał informacji dotyczących sfinansowania przypadków pobrania narządów, które nie zostały wykorzystane.

Dyrektor MOW NFZ wyjaśniła, że świadczeniodawcy realizujący pobranie narządu nie mają obowiązku przekazania do OW NFZ informacji dotyczących wykorzystania narządu bądź nie, a dane o wykorzystaniu narządu zawarte są w dokumentacji medycznej szpitala realizującego świadczenie pobrania narządu i/lub realizującego przeszczepienie narządu, a także winny być w posiadaniu Poltransplantu²⁹.

(akta kontroli str. 28, 35-36)

W latach 2018-2021 (I półrocze) miały miejsce 34 przypadki dokonania przez MOW NFZ zwrotu poniesionych przez podmioty lecznicze kosztów diagnostyki potencjalnych dawców narządów bez pobrania narządów w łącznej kwocie 62 tys. zł. Zgodnie z zarządzeniem szpitalnym Prezesa NFZ, wydatkowane przez MOW NFZ środki obejmowały w takich przypadkach wszystkie czynności określone w art.

²⁶ W tym:

- 15 367,1 tys. zł, w tym 9 847,3 tys. zł za przeszczepienie nerki lub nerek oraz 5 519,8 tys. zł za przeszczepienie serca,
- 1 949,0 tys. zł z tytułu realizacji produktów dosumowań z katalogu 1c zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ.

²⁷ W tym 739,8 tys. zł w 2018 r., 769,4 tys. zł w 2019 r., 563,3 tys. zł w 2020 r. oraz 446,2 tys. zł w I półroczu 2021 r.

²⁸ Określone w art. 3 ust. 3 pkt 1-5 ustawy transplantacyjnej.

²⁹ Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne do Spraw Transplantacji „Poltransplant”.

3 ust. 3 pkt 1-7 ustawy transplantacyjnej. MOW NFZ nie posiadał informacji odnośnie rodzaju narządu, który nie został pobrany w tych przypadkach, co wynikało z braku obowiązku wykazywania takich informacji przy sprawozdawaniu świadczeń przez świadczeniodawców.

(akta kontroli str.65, 71-72, 121-127, 142)

MOW NFZ nie posiadał w okresie objętym kontrolą wewnątrznie obowiązujących regulacji dotyczących sposobu ustalania kosztów czynności związanych z procedurą przeszczepową oraz dokonywania zwrotu podmiotom leczniczemu kosztów pobrania i przeszczepiania narządów.

Dyrektor wyjaśniła, że wartość finansowania realizowanych świadczeń wynika z zapisów zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ stosowanego odpowiednio we wskazanych latach 2018-2021 (I półrocze) i wartości opisanych w zarządzeniu produktów rozliczeniowych, a organem uprawnionym do określania lub zmiany poziomu lub sposobu finansowania świadczenia gwarantowanego zgodnie z zapisami art. 31lb ustawy o świadczeniach zdrowotnych jest Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

(akta kontroli str.10, 24-25, 29, 37)

W okresie objętym kontrolą nie uległy zmianie stawki wyceny czynności dotyczących procedur przeszczepiania narządów. Wartość punktowa produktu rozliczeniowego w przypadku przeszczepienia nerki osobie powyżej 17 roku życia wynosiła 45 589 pkt³⁰, a w przypadku przeszczepienia serca – 145 259 pkt³¹.

(akta kontroli str. 28-29, 36-37)

Sytuacja epidemiczna związana z COVID-19 nie miała wpływu na zawarcie nowych umów na realizację świadczeń związanych z przeszczepianiem narządów. W latach 2018-2021 (I półrocze) MOW NFZ nie przeprowadzał postępowań konkursowych w zakresach świadczeń dotyczących przeszczepiania narządów, a także nie otrzymał żadnego anonsu od potencjalnych realizatorów świadczeń przeszczepowych o gotowości do realizacji tych świadczeń. Planując środki na świadczenia związane z transplantologią w okresie epidemii wirusa SAR-SCoV-2, MOW NFZ w 2020 r. oraz w 2021 r. nie ograniczył planowanych nakładów na te świadczenia i utrzymał pierwotną wartość umów zawartych ze świadczeniodawcami na poziomie nie niższym niż umowy z 2019 r.

Dyrektor wyjaśniła, że faktyczne wykorzystanie środków uzależnione jest od potrzeb pacjentów, możliwości realizacji procedur przeszczepowych z uwagi na specyfikę tych świadczeń oraz potencjału wykonawczego podmiotów leczniczych, na co MOW NFZ nie ma wpływu.

(akta kontroli str.10, 22-24, 29, 38, 121-127, 136)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. MOW NFZ nie przeprowadzał na podstawie art. 139-161 ustawy o świadczeniach zdrowotnych postępowań w celu wyłonienia realizatorów świadczeń transplantacji narządów. Ostatnie konkursy ofert dotyczące przeszczepu nerek oraz serca zostały przeprowadzone w 2010 r. i w 2014 r. Do 30 września 2017 r. świadczenia te były realizowane w ramach umowy w rodzaju leczenie szpitalne oraz leczenie szpitalne - świadczenia wysokospecjalistyczne, natomiast od 1 października 2017 r. realizowane są w ramach umowy: leczenie szpitalne - świadczenia podstawowego

³⁰ Taryfa ustalona w obwieszczeniu Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznej i Taryfikacji (z dnia 03.11.2017 r., 28.05.2018 r., 08.11.2018 r., 5.06.2019 r., 27.09.2019 r., 17.12.2020 r., 17.02.2021 r. - wartość 1 pkt przyjęto na poziomie 1 zł.

³¹ Wartość 1 pkt przyjęto na poziomie 1 zł.

szpitalnego systemu zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, zgodnie z przeprowadzoną kwalifikacją do tego systemu.

Dyrektor MOW NFZ wyjaśniła, że przedmiotowa kwalifikacja odbyła się w oparciu o zapisy ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³² i Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej³³, które określają kryteria, na podstawie których dokonuje się przedmiotowej kwalifikacji.

Ponadto w każdym roku objętym kontrolą podmioty lecznicze podczas aneksowania umów na kolejny okres rozliczeniowy podpisywały protokół uzgodnień, w którym potwierdzały spełnienie wszystkich warunków wymaganych dla realizacji umowy zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniach Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych w poszczególnych zakresach, wydanych na podstawie art. 31d ustawy o świadczeniach zdrowotnych oraz zarządzeniach Prezesa NFZ w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w poszczególnych rodzajach wydanych na podstawie art. 146 ustawy. Ponadto warunki realizacji świadczeń podlegały sprawdzeniu podczas weryfikacji Portalu Potencjału świadczeniodawców oraz składanych przez nich wniosków o zmianę warunków realizacji umowy (tzw. „wnioski portalowe”).

(akta kontroli str.10, 25, 29, 38-40, 128, 140)

W latach 2018-2021 MOW NFZ nie otrzymał żadnych informacji z Poltransplantu dotyczących wzrostu kosztów pobrania narządów, bądź propozycji wzrostu kosztów pobierania narządów od dawcy, u którego stwierdzono zgon wskutek śmierci mózgu lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia.

(akta kontroli str. 29, 37-38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania podejmowane w MOW NFZ w latach 2018-2021 (I półrocze) w zakresie kontraktowania i finansowania świadczeń z zakresu transplantacji narządów. Poniesione i sprawozdawane przez podmioty lecznicze koszty realizacji świadczeń z zakresu transplantacji narządów były zwracane przez Oddział w terminach wynikających z zawartych umów oraz zgodnie z wykazanymi produktami rozliczeniowymi z katalogów stanowiących załączniki 1a-1c i 1w do zarządzenia szpitalnego Prezesa NFZ. W okresie od 12 stycznia do 30 czerwca 2021 r. wartość zwracanych kosztów, które zostały poniesione przez świadczeniodawców na czynności związane z pobieraniem nerki lub nerek od dawcy, u którego stwierdzono zgon wskutek śmierci mózgu lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia, była niższa niż wartość określona w załączniku nr 2 rozporządzenia ws. kosztów procedur przeszczepowych. Wycena tego świadczenia nie została zaktualizowana przez Prezesa NFZ w obowiązujących w tym okresie zarządzeniach szpitalnych. Pomimo trwającej od marca 2020 r. epidemii COVID-19, Oddział nie ograniczał planowanych nakładów na realizację przeszczepów nerek i serca oraz utrzymał pierwotną wartość umów zawartych ze świadczeniodawcami na poziomie wyższym lub równym jak w 2019 r.

³² Dz.U. z 2017 r., poz. 844.

³³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1163.

2. Sprawowanie kontroli nad realizacją świadczeń z zakresu transplantacji narządów finansowanych przez Fundusz

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą MOW NFZ w Krakowie nie przeprowadzał kontroli obejmujących bezpośrednio lub pośrednio realizację procedur przeszczepowych w podmiotach leczniczych, ani nie wnioskował do Centrali NFZ o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie³⁴.

(akta kontroli str. 10, 25, 60)

Dyrektor MOW NFZ wyjaśniła, że Wydział Kontroli przeprowadzał kontrole na podstawie rocznych planów kontroli, a także kontrole doraźne i kontrole koordynowane przez Centralę Funduszu. Wszczęcie kontroli planowych poprzedzał proces planowania opierający się na wyznaczeniu ryzyka zaistnienia nieprawidłowości, realizowany przez zespół do spraw planowania kontroli. Wynikiem prac zespołu był corocznie ustalany plan kontroli. Dyrektor wyjaśniła, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2019 r. w toku prac zespołu nie wyłoniono konieczności skontrolowania realizacji procedur przeszczepowych narządów, a także nie było zlecenia kontroli zgłoszonego przez uprawnione do tego osoby, a które powinno być poparte uzasadnieniem wynikającym z powziętych informacji i stanowiłoby podstawę wszczęcia kontroli w trybie doraźnym.

(akta kontroli str. 77, 85-86)

Ostatnie postępowanie kontrolne, którego przedmiotem była problematyka przeszczepiania narządów, zostało przeprowadzone w Szpitalu Uniwersyteckim w Krakowie na zlecenie Ministra Zdrowia w 2015 r. W wyniku kontroli³⁵ zalecono podmiotowi kontrolowanemu m.in.³⁶:

- wykonywanie zabiegów przeszczepienia nerki wyłącznie przez lekarzy uprawnionych zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tj. posiadających wymagane specjalizacje dziedzin medycyny,
- zapewnienie równoważnika co najmniej 2 etatów (nie dotyczy dyżuru medycznego) – specjalistów w dziedzinie transplantologii klinicznej.

Ponadto szpital został wezwany przez MOW NFZ do zapłaty kar umownych w związku z wykonaniem umowy niezgodnie z jej postanowieniami w zakresie związanym z przeszczepianiem narządów, z przyczyn leżących po stronie świadczeniodawcy:

- 87,2 tys. zł - z tytułu udzielania świadczeń zabiegowych przeszczepienia nerki przez osoby nieuprawnione lub nieposiadające kwalifikacji i uprawnień do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny,
- 29,1 tys. zł - tytułem niespełnienia warunku zapewnienia udzielania świadczenia opieki zdrowotnej przez lekarzy specjalistów w dziedzinie transplantologii klinicznej w wymiarze co najmniej 2 etatów.

Na podstawie otrzymanych od Dyrektora szpitala pisemnych informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych, MOW NFZ uznał zalecenia za zrealizowane w 2015 r. W kolejnych latach oddział Funduszu weryfikował

³⁴ Do maja 2019 r. MOW NFZ mógł przeprowadzać kontrole we własnym zakresie, a w wyniku zmiany ustawy o finansowaniu świadczeń zdrowotnych (Dz.U. z 2019, poz. 399) uprawnienia kontrolne zostały przypisane tylko Centrali NFZ.

³⁵ Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2013 r. do 31 października 2014 r.

³⁶ W zakresie procedur przeszczepiania narządów – produktu kontraktowego: 03.4500.130.02 *Chirurgia ogólna – hospitalizacja G30, L94, L97*.

i monitorował warunki realizacji ww. świadczeń podczas oceny danych w Portalu Potencjału Świadczeniodawcy, a także przy składaniu przez Szpital wniosków o zmianę warunków realizacji umowy.

(akta kontroli str. 77, 85-86, 92-112, 129-133, 167-301)

W odniesieniu do nieujęcia w procesie planowania kontroli ryzyka realizacji w sposób nieprawidłowy przez podmioty lecznicze procedur przeszczepowych narządów, Dyrektor MOW NFZ wskazała, że wynikało to m.in. z długotrwałego procesu odwoławczego po kontroli przeprowadzonej w 2015 r., oraz niepomyślnego jego wyniku dla MOW NFZ, gdyż zażalenie na czynności Dyrektora Oddziału Funduszu zostało w istotnej części uwzględnione. W związku z tym taki stan rzeczy nie skłaniał do podejmowania kolejnych kontroli w takim obszarze, których efekty mogły być podobnie postrzegane w razie procesu odwoławczego. Dyrektor MOW NFZ dodała również, że na terenie Małopolski istnieją tylko dwa ośrodki realizujące procedury przeszczepiania narządów, czyli kontroli nie został poddany jeden z nich.

(akta kontroli str. 167-176)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zaznacza, że w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli przeprowadzonej w 2015 r. w Szpitalu Uniwersyteckim w Krakowie, świadczeniodawca został wezwany m.in. do zapłaty kar umownych w łącznej kwocie 116,3 tys. zł, a wniesione przez dyrektor szpitala do Prezesa NFZ zażalenie na czynności Dyrektora MOW NFZ w tym zakresie nie zostało uwzględnione. Ponadto w art. 64 obowiązującej w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2019 r. ustawy o świadczeniach zdrowotnych³⁷, dotyczącej przeprowadzania kontroli udzielania świadczeń świadczeniobiorcom, nie zawarto zapisów wskazujących na ograniczenia w przeprowadzaniu kontroli w przypadku wystąpienia procesu odwoławczego. Odnosząc się do argumentu, że na terenie województwa małopolskiego istnieją tylko dwa ośrodki realizujące procedury przeszczepiania narządów, w związku z czym kontroli nie został poddany jeden z nich, NIK podkreśla, że w przypadku drugiego ośrodka, który nie został skontrolowany (Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II), MOW NFZ sfinansował świadczenia zrealizowane przez ten podmiot w zakresie transplantacji narządów³⁸ o wartości 3 260,8 tys. zł w 2018 r. (68,3% wartości takich świadczeń ogółem) oraz 3 311,4 tys. zł w 2019 r. (70,4%), tj. wyższej niż w przypadku Szpitala Uniwersyteckiego w Krakowie, a mimo to w latach 2016-2021 r. (I półrocze) nie przeprowadzono kontroli realizacji procedur przeszczepowych przez tego świadczeniodawcę.

(akta kontroli str. 134, 136, 177-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od 2016 r. do końca maja 2019 r. MOW NFZ nie zaplanował i nie przeprowadził kontroli, której tematyka dotyczyłaby realizacji procedur przeszczepowych przez podmioty lecznicze, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie podczas kontroli przeprowadzonej w jednym z ośrodków transplantacyjnych w 2015 r. Nie wnioskowano również do centrali NFZ o przeprowadzenie kontroli dotyczącej transplantacji narządów w drugim ośrodku funkcjonującym w województwie małopolskim, który otrzymał większość środków finansowych na tego rodzaju świadczenia, a także w podmiotach leczniczych

³⁷ Art. 64 ustawy o świadczeniach zdrowotnych został uchylony z dniem 1 czerwca 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw ustawy zmiany ustawy o finansowaniu świadczeń zdrowotnych (Dz.U. z 2019, poz. 399).

³⁸ Art. 3 ust. 8 ustawy transplantacyjnej.

kwalifikujących biorców i realizujących pobieranie od nich narządów do przeszczepów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i 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 Krakowie. 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.

W związku z niesformułowaniem uwag i wniosków pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia października 2021 r.

Kontroler
Przemysław Sala
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis