

Wrocław, 24 kwietnia 2009 roku

WK.60/412/K-20/09

**Pan
Ryszard Pacholik
Wójt Gminy Kobierzyce**

**al. Pałacowa 1
55-040 Kobierzyce**

Regionalna Izba Obrachunkowa działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przeprowadziła w okresie od 10 lutego do 13 marca 2009 roku kontrolę doraźną, której przedmiotem była prawidłowość ponoszenia przez Gminę Kobierzyce wydatków związanych z ochroną zdrowia. W szczególności kontrolą objęto wydatki, poniesione na rzecz działającego na terenie gminy Kobierzyce Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w latach 2003 – 2008, z uwzględnieniem dokumentów sporządzonych w okresie wcześniejszym i późniejszym, dotyczących przedmiotu kontroli.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół, podpisany przez Wójta i Skarbnika Gminy w dniu 13 marca 2009 roku. Do protokołu, w dniu jego podpisania, zostały złożone przez Wójta i Skarbnik Gminy zastrzeżenia. Na podstawie zawartych w protokole kontroli ustaleń, oraz po przeanalizowaniu treści zastrzeżeń, przedstawiamy niżej stwierdzone nieprawidłowości.

W okresie od 9 lutego 2004 roku do 3 marca 2009 roku (do dnia kontroli) Gmina Kobierzyce zlecała Niepublicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej na podstawie umów na realizację programów zdrowotnych, oraz badań przesiewowych, (od 2008 roku – dokonywała „zakupu usług medycznych”), i przekazała w związku z tym środki publiczne w łącznej kwocie 1.866.000,00 zł. Z tego:

1. W 2004 roku - 80.000,00 zł, na podstawie 3 umów, na realizację: przesiewowych badań profilaktycznych oraz monitorowania leczenia mieszkańców Gminy zagrożonych miażdżycą tętnic kończyn dolnych; przesiewowych badań profilaktycznych oraz monitorowania leczenia mieszkańców Gminy zagrożonych chorobami alergologicznymi; programu profilaktycznego wśród mieszkańców Gminy w zakresie oceny skutków nadużywania różnego rodzaju używek i ewentualnego sposobu ich leczenia;
2. W 2005 roku - 157.000,00 zł, na podstawie 2 umów dotyczących realizacji: programu profilaktycznego „Promocja zdrowia i profilaktyka uzależnień – droga do wolności chorego i jego rodziny”, oraz programów w zakresie profilaktyki zdrowotnej na rzecz mieszkańców Gminy (program profilaktyki leczenia otyłości, program przesiewowych badań profilaktycznych mieszkańców zagrożonych chorobami nowotworowymi krtani, program edukacyjno - diagnostyczny wczesnej prewencji cukrzycy typu II);

3. W 2006 roku - 288.000,00 zł, na podstawie 3 umów na realizację programów w zakresie profilaktyki zdrowotnej na rzecz mieszkańców Gminy: (program profilaktyki otyłości, program edukacyjno - diagnostyczny wczesnej prewencji przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, program diagnostyki i leczenia mieszkańców zagrożonych miażdżycą kończyn dolnych, program przesiewowych badań profilaktycznych oraz monitorowania leczenia mieszkańców Gminy zagrożonych chorobą zwyrodnieniową stawów; program wczesnego wykrywania chorób układu krążenia; program „Bezpieczeństwo mojego dziecka, bezpieczeństwo moich rodziców” w zakresie profilaktyki zdrowotnej na rzecz mieszkańców Gminy, program „profilaktyka chorób narządu ruchu;
4. W 2007 roku - 386.000,00 zł, na podstawie umowy z 18 grudnia 2006 roku oraz 2 aneksów do tej umowy, na realizację programów profilaktycznych na rzecz mieszkańców Gminy (program profilaktyki raka prostaty, program wczesnego wykrywania chorób układu krążenia; program „Bezpieczeństwo mojego dziecka, bezpieczeństwo moich rodziców”, program edukacyjno - diagnostyczny POCHP, program profilaktyki chorób narządu ruchu w tym leczenie mieszkańców gminy zagrożonych chorobą zwyrodnieniową, program diagnostyki i leczenia mieszkańców zagrożonych miażdżycą kończyn dolnych; program wczesnego wykrywania cukrzycy i zapobiegania jej powikłaniom, program profilaktyki otyłości);
5. W 2008 roku - 680.000,00 zł, na podstawie 4 aneksów do ww umowy z 18 grudnia 2006 roku, na realizację usług medycznych (poradnia rehabilitacyjna, poradnie specjalistyczne: chirurgiczna, ortopedyczna, kardiologiczna, gastrologiczna; opieka całodobowa oraz dodatkowe godziny pracy personelu medycznego w filiach);
6. W 2009 roku - 275.000,00 zł (z 680.000,00 zł przyrzeczonych na podstawie aneksu nr 7 z 7 stycznia 2009 roku do ww umowy z 18 grudnia 2006 roku na zakup i realizację usług medycznych, poradnie specjalistyczne, gabinet rehabilitacji oraz dodatkowe godziny pracy filii).

Wydatki te zostały poniesione z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Stosownie do art. 48 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027), wyboru realizatora programu zdrowotnego dokonuje się w drodze konkursu ofert.

Z treści składanych przez NZOZ wniosków oraz zawartych umów wynikało, że środki miały być przeznaczone na realizację programów, w przedstawionym wyżej zakresie.

Programy profilaktyczne, programy monitorowania leczenia mieszkańców w zakresie określonych chorób, czy programy edukacyjne, nie są prostym zakupem usług medycznych. Zgodnie z art. 5 pkt 30 powoływanej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej stanowią one zespół zaplanowanych i zamierzonych działań z zakresu opieki zdrowotnej, ocenianych jako skuteczne, bezpieczne i uzasadnione, umożliwiających w określonym terminie osiągnięcie założonych celów, polegających na wykrywaniu i zrealizowaniu określonych potrzeb zdrowotnych oraz poprawy zdrowia

określonej grupy świadczeniobiorców, finansowanych ze środków publicznych. Ponadto, w myśl art. 48 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, odnoszą się one do istotnych problemów zdrowotnych dotyczących całej lub określonej grupy świadczeniobiorców (przepisu art. 5 pkt 30 nie można interpretować w oderwaniu od art. 48 ust. 2 ustawy). W treści art. 48 powoływanej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustawodawca nie pozostawił wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego wyboru realizatora programu zdrowotnego dokonują w drodze konkursu ofert.

Według stanowiska prezentowanego przez stronę kontrolowaną, gmina nie udzielała zamówień na programy zdrowotne, lecz zlecała „usługi medyczne” do realizacji na rzecz mieszkańców przez podmiot posiadający umowę z NFZ na świadczenia z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej dla 95% mieszkańców gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że począwszy od 2008 r. w aneksach do umowy z 18 grudnia 2006 r. gmina zmieniła terminologię z „programów zdrowotnych” na „usługi medyczne”.

Sama terminologia, użyta w umowie (aneksie), nie przesądza o tym, z czym mamy do czynienia: czy z programem zdrowotnym, czy z „usługami medycznymi”. Decyduje o tym istota zamówionych świadczeń. Nawet gdyby jednak przyjąć, że niektóre umowy nie dotyczą programów zdrowotnych, to znajdą tu zastosowanie przepisy art. 35a ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.), zobowiązujące do udzielania określonych świadczeń zdrowotnych na podstawie wyników przeprowadzonego konkursu ofert na udzielenie zamówienia. Konieczne elementy umowy, a także tryb ogłoszenia konkursu ofert, ich zakres oraz tryb składania, oraz sposób przeprowadzania konkursu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz.U. Nr 93, poz. 592). „Usługi medyczne” to bowiem nic innego, niż „świadczenia zdrowotne”, o których mowa w powyższych przepisach. Brak jest podstaw do odmiennego twierdzenia.

W umowach dotyczących realizacji programów profilaktycznych (a następnie usług medycznych) zawarto zapisy, że beneficjent winien sporządzać rozliczenia końcowe z ich realizacji i załączyć je do ostatniej faktury, nie określono natomiast szczegółowych zasad rozliczania z realizacji ww. programów. Tym samym gmina nie zapewniła sobie możliwości sprawowania należytej kontroli prawidłowego wykonania zleconych zadań i w rezultacie takich kontroli nie wykonywała.

Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że zawarta 18 grudnia 2006 roku pomiędzy Gminą Kobierzyce a NZOZ umowa nr RoiSO-8031-0007/06-001/06, dotycząca realizacji programów profilaktycznych na rzecz mieszkańców Gminy (...) w okresie od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2007 roku, została następnie, na podstawie aneksu nr 1 z 26 czerwca 2007 roku, przedłużona z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2012 roku. Co więcej wyraźnie zastrzeżono, że rozwiązanie umowy nie może nastąpić przed upływem tego terminu. Tym samym gmina zrezygnowała – bez widocznego powodu – z możliwości ewentualnego zawarcia korzystniejszej umowy (np. z innym podmiotem, który być może rozpocząłby działalność na terenie gminy). Takie katagoryczne sformułowanie może powodować ewentualne spory o możliwość rozwiązania umowy w sytuacji, gdyby NZOZ nie

wywiązał się należycie ze swoich obowiązków. Na jego podstawie Gmina zobowiązała się do przekazywania w każdym roku kalendarzowym uzgodnionych kwot na realizację programów, przy czym zastrzeżono, że łączna wartość środków przekazanych w każdym roku nie mogła być niższa od kwoty wynikającej z umowy dotyczącej roku 2007 (tj. 336.000.00 zł). To postanowienie, korzystne dla NZOZ, jest niekorzystne dla gminy. Gmina pozbawia się bowiem możliwości (uwzględniając kryteria celowości i gospodarności), w zmieniających się okolicznościach, zamawiania usług u tego świadczeniobiorcy w mniejszym rozmiarze (a nawet w ogóle). Ponadto z treści aneksu wynika, że do 15 września każdego roku NZOZ winien przedstawić ofertę programów profilaktycznych zabezpieczających dostępność oraz właściwy poziom świadczonych usług medycznych w zakresie podstawowej i profilaktycznej opieki zdrowotnej mieszkańców Gminy. Tymczasem dopiero w listopadzie 2007 i 2008 roku wpłynęły do Urzędu adresowane do Wójta oferty dalszego finansowania przez Gminę programów profilaktyki zdrowotnej, odpowiednio na 2008 i 2009 rok, które mimo to zostały rozpatrzone pozytywnie.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W umowie najmu lokali użytkowych – ośrodków zdrowia, zawartej w dniu 1 stycznia 2006 roku przez Gminę Kobierzycy z Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej, w § 1 ust. 1 pkt 2 powierzchnię całkowitą lokalu użytkowego znajdującego się w Kobierzycach przy ul. Robotniczej 1 określono jako 209,39m². Tymczasem, suma powierzchni poszczególnych kondygnacji, podanych w tym punkcie, wynosiła 227,08m². W związku z tym, zdaniem kontrolujących, należność z tytułu czynszu najmu oraz opłat za centralne ogrzewanie przysługujących Gminie, została zaniżona za miesiąc styczeń 2006 roku o kwotę 53,07zł.

W zastrzeżeniu do protokołu Wójt i Skarbnik stwierdzili, że powierzchnia użytkowa określona w umowie najmu na wielkość 209,39 m² różni się od powierzchni całkowitej wynajmowanego lokalu z uwagi na część wspólną budynku – klatkę schodową o powierzchni 17,69 m² używaną wspólnie z najemcą lokalu mieszkalnego mieszczącego się w tym budynku. Jednak z treści umowy nie wynikało, że powierzchnia taka miała podlegać wyłączeniu z przedmiotu umowy.

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

WNIOSKI POKONTROLNE

1. Przestrzeganie obowiązku udzielania zamówień na realizację świadczeń zdrowotnych, oraz programów zdrowotnych, na podstawie wyników przeprowadzonego konkursu ofert na

udzielenie zamówienia, zgodnie z przepisami art. 35a ustawy z 30 lipca 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity Dz.U. z 2007 roku nr 14, poz. 89 ze zm.), i art. 48 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2008 roku nr 164, poz. 1027 ze zm.). Przestrzeganie przy udzielaniu zamówień na świadczenia zdrowotne przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 roku w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz.U. nr 93, poz. 592), określającego tryb postępowania mającego na celu wyłonienie wykonawcy, oraz wymogi dotyczące treści zawieranej umowy.

2. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do rozwiązania, zawartej z pominięciem konkursu, umowy z dnia 18 grudnia 2006 roku nr RoiSO-8031-0007/06-001/06, dotyczącej realizacji świadczeń zdrowotnych na rzecz mieszkańców Gminy.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Czesław Czerwiec

Przewodniczący Rady Gminy Kobierzyce