



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY.411.004.01.2016
D/16/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/508 – Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/42/2016 z 1 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Bydgoszczy, ul. Karłowicza 26, 85-092 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Kaczanowska-Burker, Dyrektor WOMP ² (dowód: akta kontroli, str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ WOMP w prawidłowy sposób kontrolował podstawowe jednostki służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników. Zakres kontroli lekarzy był zgodny z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy⁵ oraz § 10 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy⁶. W badanym okresie przeprowadzono 116 kontroli lekarzy: 60 w 2014 r. i 56 w 2015 r., obejmując nimi odpowiednio 52,2% i 50,5% zarejestrowanych w Ośrodku. Kontrole te wykonywano według opracowanych i przyjętych do stosowania przez WOMP procedur: (1) kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy, (2) ustalania wniosków i zaleceń pokontrolnych, co NIK ocenia pozytywnie w kontekście braku szczegółowych przepisów prawnych regulujących sposób przeprowadzania kontroli.

W ocenie NIK prawidłowo zorganizowano w WOMP prowadzenie rejestrów zgłoszeń podjęcia oraz zakończenia działalności przez lekarzy, pielęgniarki i psychologów,

¹ Dalej: „WOMP” lub „Ośrodek”.

² Od 24 kwietnia 2013 r., od 20 grudnia 2012 r. pełniła obowiązki Dyrektora WOMP. Do 19 grudnia 2012 r. Dyrektorem WOMP był Stanisław Adamczak.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Okres od 1 stycznia 2014 do dnia zakończenia kontroli, tj. 24 sierpnia 2016 r., z tym, że badaniami kontrolnymi objęto stany faktyczne i działania wcześniejsze, jeżeli miały wpływ na realizację zadania w tym okresie.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1184, dalej: „ustawa o służbie medycyny pracy”.

⁶ Dz. U. 69 poz. 332, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników”.

a także wykonywanie kontroli lekarzy. Pracownicy WOMP przeprowadzający kontrole posiadali kwalifikacje wymagane § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników.

Przyjęte przez WOMP planowanie kontroli lekarzy uwzględniało analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w ich działalności. Przyznawane przez Województwo Kujawsko-Pomorskie środki finansowe były niewystarczające do realizacji zadań określonych w art. 17 pkt 2 i art. 18 ust. 2-3 ustawy o służbie medycyny pracy. Sytuacja ta doprowadziła do braku możliwości zatrudnienia psychologa oraz zmniejszenia liczby osób przeprowadzających kontrole. Za nieprawidłowe należy uznać nieprzeprowadzanie kontroli psychologów realizujących zadania w zakresie służby medycyny pracy. W ocenie NIK należy pilnie dążyć do uzupełnienia stanu kadrowego Ośrodka, tak aby posiadał on możliwość kompleksowej kontroli podmiotów i osób wykonujących zadania w obszarze służby medycyny pracy.

Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowe uznaje również nieokreślanie w wystąpieniach pokontrolnych WOMP przyczyn wskazanych nieprawidłowości oraz terminu powiadomienia o wykonaniu zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu, do czego obliguje przepis art. 18 ust. 2 ustawy o służbie medycyny pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia i kwalifikacje osób wykonujących kontrole

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Statut WOMP⁷, w którym określono m.in. obszar działania⁸, zadania⁹ oraz strukturę organizacyjną WOMP z Działem Organizacji, Nadzoru i Szkolenia¹⁰. Według regulaminu organizacyjnego WOMP¹¹ do zadań Działu Nadzoru należało m.in. wykonywanie kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy, gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie informacji zawartych w dokumentacji z tych kontroli, prowadzenie rejestrów przewidzianych przepisami prawa, a także wykonywanie innych zadań zleconych przez Dyrektora. Poprzednio¹² obowiązywał Regulamin Porządkowy WOMP z którego wynikało m.in., że wykonywanie kontroli podstawowych jednostek organizacyjnych służby medycyny pracy należało również do zadań Działu Nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 7-26)

Średnia liczba osób realizujących w WOMP zadania przypisane do Działu Nadzoru malała od 2,8 w 2012 r. do 2 w 2014 r. i w 2015 r. Malała także średnia liczba etatów dla tych osób od 2,4 w 2012 r. do 0,8 w 2014 r. W 2015 r. wzrosła do jednego etatu.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Dyrektor WOMP w wyjaśnieniu podała, że powodami zmniejszania średniej liczby osób wykonujących zadania w Dziale Nadzoru było m.in.: przejście od grudnia

⁷ Przyjęty i zmieniony uchwałami Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, odpowiednio: Nr XVII/317/12 z dnia 30 stycznia 2012 r. i Nr XXVIII/475/12 z 19 listopada 2012 r.

⁸ Miasto Bydgoszcz oraz powiaty: bydgoski, inowrocławski, nakielski, mogileński, sępoleński, świecki, tucholski i żniński, a województwo kujawsko-pomorskie m.in. w zakresie prowadzenia rejestrów przewidzianych przepisami prawa.

⁹ W tym wykonywanie kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy.

¹⁰ Dalej „Dział Nadzoru”.

¹¹ Przyjętego zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora WOMP nr 15/2012 z 21 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka.

¹² Od 28 marca 2007 r., wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym Nr 7a/2007 Dyrektora WOMP.

2012 r. funkcji Dyrektora WOMP przez lekarza zatrudnionego w wymiarze jednego etatu w Dziale Nadzoru; niskie wynagrodzenie personelu WOMP powodujące odpływ wyspecjalizowanej kadry; niezrealizowanie ujętego w planie rzeczowo-finansowym na rok 2015 wzmocnienia kadrowego Działu Nadzoru z powodu nieprzyznania przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego środków finansowych na ten cel; niedofinansowanie działalności Działu Nadzoru, a nawet brak finansowania za trzy miesiące 2015 r. na kwotę 98,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Według stanów na 31 grudnia wymienionych niżej lat, w ewidencji WOMP znajdowało się:

- 2012 r. - 129 jednostek służby medycyny pracy (z tego: 18 SP ZOZ, 53 inne niż SP ZOZ podmioty lecznicze, 58 praktyk zawodowych – indywidualnych lub grupowych), 124 lekarzy, 57 pielęgniarek i 19 psychologów wykonujących zadania służby medycyny pracy;
- 2013 r. - 124 jednostki służby medycyny pracy (z tego: 15 SP ZOZ, 56 innych niż SP ZOZ podmiotów leczniczych, 53 praktyki zawodowe), 117 lekarzy, 59 pielęgniarek i 21 psychologów realizujących zadania służby medycyny pracy;
- 2014 r. - 121 jednostek służby medycyny pracy (z tego: 14 SP ZOZ, 55 innych niż SP ZOZ podmiotów leczniczych, 52 praktyki zawodowe), 115 lekarzy, 69 pielęgniarek i 25 psychologów wykonujących zadania służby medycyny pracy;
- 2015 r. - 121 jednostek służby medycyny pracy (z tego: 13 SP ZOZ, 56 innych niż SP ZOZ podmiotów leczniczych, 52 praktyki zawodowe), 111 lekarzy, 69 pielęgniarek i 28 psychologów realizujących zadania służby medycyny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 28)

W sprawie liczby zarejestrowanych pielęgniarek realizujących zadania służby medycyny pracy Dyrektor WOMP wyjaśniła, że rejestr zgłoszeń podjęcia lub zakończenia działalności pielęgniarek w ramach podstawowej jednostki służby medycyny pracy lub indywidualnie, prowadzony jest rzetelnie i zgodnie z wymogami prawa. Zakończenie działalności należy zgłosić w terminie 30 dni i wymagana jest forma pisemna. Tym samym WOMP bez pisemnego zgłoszenia zakończenia działalności nie dokonuje zmian w rejestrze. Informacje ustne nie stanowią podstawy do dokonywania wpisów. Brak jest skutecznych narzędzi egzekwowania tego wymogu.

(dowód: akta kontroli str.38)

W latach 2012-2015 Ośrodek przeprowadził łącznie 276 kontroli, z tego: 85 w 2012 r., 75 w 2013 r., 60 w 2014 r. i 56 w 2015 r. Wszystkie dotyczyły lekarzy i obejmowały wykonywanie badań profilaktycznych pracowników oraz orzecznictwa. Kontroli psychologów i pielęgniarek nie przeprowadzano.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Dyrektor WOMP podała, że odstąpiono od kontroli pielęgniarek w związku z niejasnymi przepisami dotyczącymi tych czynności. Pielęgniarki współpracują z lekarzami zatrudnionymi w podstawowych jednostkach służby medycyny pracy i ich działalność polega głównie na wykonywaniu czynności związanych z rejestracją i przygotowaniem pacjenta do procesu orzeczniczego wykonywanego przez lekarzy. Podczas kontroli lekarza pośrednio ocenia się również pielęgniarkę, co jest

odnotowane w wystąpieniach pokontrolnych w ramach opisu organizacji udzielania świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 36)

W latach 2012-2015 WOMP przeprowadził 30 kontroli z udziałem lekarzy odbywających staż w ramach specjalizacji z medycyny pracy¹³.

(dowód: akta kontroli str. 39)

1.2. Średnia liczba członków zespołu przeprowadzającego kontrolę lekarza wynosiła: 1,3 w 2012 r., w 2013 r. i w 2015 r. oraz 1,5 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że stan zatrudnienia w Dziale Nadzoru do realizacji zadań związanych z kontrolami był niewystarczający. W 2014 r. wystąpiono do Województwa Kujawsko-Pomorskiego o uwzględnienie w planie rzeczowo-finansowym na 2015 r. środków z przeznaczeniem na zatrudnienie dodatkowych osób, pieniędzy jednak nie przyznano, co uniemożliwiło pełną realizację nadzoru. Dodała, że w WOMP nie jest możliwa dywersyfikacja zadań, a wykonywanie kontroli wymaga szczególnych umiejętności i indywidualnych predyspozycji, dlatego pozyskanie chętnych do ich realizacji jest trudne.

(dowód: akta kontroli str. 40)

WOMP przysyłał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego materiały do projektów budżetów na lata 2012-2015, w których nie planowano liczby oraz kosztów jednej kontroli. Natomiast na zadania realizowane zgodnie z art. 6 ust.1 pkt 6-8 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 i 5; art. 17 pkt 2, 3, 6, 7, 8, 11 i 12 ustawy o służbie medycyny pracy planowano wydatki w łącznej wysokości: w 2012 r. 550,0 tys. zł; 2013 r. 540,0 tys. zł; 2014 r. 450,0 tys. zł i w 2015 r. 365,0 tys. zł. W zawartych z Województwem Kujawsko-Pomorskim umowach podawano jedną łączną kwotę przeznaczaną na wykonanie wszystkich realizowanych przez WOMP zadań¹⁴. Z wykonania planów rzeczowo-finansowych WOMP wynikało, że koszty działalności Działu Nadzoru Województwo Kujawsko-Pomorskie pokrywało w wysokości: w 2012 r. – 534,6 tys. zł; 2013 r. – 413,8 tys. zł; 2014 r. – 309,5 tys. zł i w 2015 r. – 244,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 41-108, 447-449)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że zmniejszenie planowanych wydatków na zadania realizowane przez Dział Nadzoru w latach 2014-2015 wynikało z powołania w 2013 r. na stanowisko Dyrektora WOMP dotychczasowego Kierownika Działu Nadzoru oraz rezygnacji z pracy lekarza specjalisty medycyny pracy zatrudnionego w tym Dziale z powodu niskiej płacy. W sytuacji, gdy otrzymywane środki znacznie odbiegały od początkowych założeń oraz ujemnego wyniku finansowego WOMP

¹³ W 2012 r. – pięć kontroli, 2013 r. – cztery, 2014 r. – 11 i w 2015 r. – 10 kontroli.

¹⁴ Umowa Nr ZD-II.2151.4.2012 z 15 lutego 2012 r. – do kwoty 1.150,0 tys. zł, zmieniona aneksem Nr 1 z 8 listopada 2012 r. do kwoty 1.549,0 tys. zł; Umowa Nr UM_ZD-II.2151.5.2013 z 14 marca 2013 r. – do kwoty 1.140,0 tys. zł, zmieniona aneksem Nr 1 z 21 listopada 2013 r. do kwoty 1.487,0 tys. zł; Umowa Nr UM_ZD-II.042.1.060.2014 z 21 marca 2014 r. – do kwoty 1.236,0 tys. zł, zmieniona aneksem Nr 1 z 14 października 2014 r. do kwoty 1.424,0 tys. zł; Umowa Nr UM_SZ.042.1.186.2015 z 22 kwietnia 2015 r. – do kwoty 810,0 tys. zł, zmieniona aneksem Nr 2 z 23 grudnia 2015 r. do kwoty 1.163,9 tys. zł.

przez kolejne trzy lata od roku 2012, nie było możliwe podejmowanie decyzji o próbie zwiększenia zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 109)

1.3. Pracownicy Ośrodka wykonujący w latach 2014-2015 kontrole lekarzy byli lekarzami i posiadali wymagane prawem kwalifikacje, tj. specjalizację w dziedzinie medycyny pracy – jedna osoba oraz w dziedzinie medycyny przemysłowej – jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Lekarze wykonujący kontrole w latach 2012-2015 mieli to zadanie przypisane w przyjętych zakresach obowiązków. Wydano im również stosowne upoważnienia. Kontrole wykonywała także Dyrektor WOMP, która wyjaśniła, że nie zlecano na zewnątrz przeprowadzania kontroli, uczestnictwa w nich, a także sporządzania opinii związanych z kontrolami.

(dowód: akta kontroli str. 110-121)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności WOMP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

WOMP nie kontrolował psychologów wpisanych do rejestru prowadzonego przez Ośrodek, którzy realizowali zadania służby medycyny pracy. Przyczyną powyższego było niezapewnienie przez Dyrektora WOMP stanu kadrowego, który umożliwiałby Ośrodkowi prowadzenie takich kontroli. Dyrektor WOMP wyjaśniła, że zatrudniony psycholog przeprowadza w zakresie podstawowej działalności WOMP m.in. konsultacje dla potrzeb orzecznictwa związanego z Kodeksem pracy, dlatego nie powinien kontrolować innych psychologów realizujących te same zadania, na tym samym poziomie referencyjnym. Najwyższa Izba Kontroli uznaje przy tym, że Dyrektor WOMP podjął w 2014 r. działania w celu uzupełnienia stanu kadrowego Ośrodka, co nie znalazło jednak pokrycia w budżecie Województwa Kujawsko-Pomorskiego na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 37, 447-449)

2. Sposób planowania kontroli

Opis stanu
faktycznego

2.1. W WOMP nie przyjęto pisemnych procedur związanych z dokonywaniem wpisów do rejestrów lekarzy, pielęgniarek i psychologów oraz planowaniem kontroli jednostek medycyny pracy.

Dyrektor WOMP podała, że rejestry zgłoszeń podjęcia i zakończenia działalności lekarzy, pielęgniarek i psychologów były prowadzone według zapisów art. 10 ustawy o służbie medycyny pracy, a rejestr lekarzy przeprowadzających badania profilaktyczne według załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników. Planowanie kontroli odbywało się w oparciu o corocznie aktualizowane tabelaryczne zestawienie przygotowane na podstawie danych z: rejestru zgłoszeń podjęcia i zakończenia działalności; księgi przeprowadzonych kontroli; rocznych sprawozdań lekarzy przeprowadzających badania profilaktyczne pracujących. Procedura planowania kontroli nie miała charakteru spisanej instrukcji, lecz wypracowanego w oparciu o systematyczną pracę i wieloletnie doświadczenie oczywistego schematu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 122-131)

Kontrola Izby potwierdziła prowadzenie przez WOMP rejestru lekarzy przeprowadzających badania profilaktyczne według załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników. W rejestrze – wg stanu na 4 sierpnia 2016 r. – było wpisanych 376 lekarzy. W ostatniej wypełnionej pozycji brakowało podpisu potwierdzającego odbiór przez lekarza zaświadczenia o wpisie do rejestru.

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że lekarz omyłkowo potwierdził odbiór na kopii otrzymanych dokumentów dotyczących wpisu.

(dowód: akta kontroli str. 132-140)

2.2. W WOMP opracowywano roczne plany kontroli jednostek medycyny pracy osobno dla każdej z osób kontrolujących, tj. Kierownika Działu Nadzoru, starszego asystenta w tym Dziale oraz Dyrektora WOMP. Plany obejmowały: w roku 2012 – 102 kontrole, z tego nie zrealizowano 32 (31,4%), w roku 2013 – 94 kontrole, z tego nie zrealizowano 22 (23,4%), w roku 2014 – 82 kontrole, z tego nie zrealizowano 31 (37,8%) i w roku 2015 – 79 kontroli, z tego nie zrealizowano 26 (32,9%). Z 31 kontroli niezrealizowanych w 2014 roku 28 przeniesiono do planu na 2015 r., z czego wykonano 18, pozostałe 10 uwzględniono w planie na 2016 r. Z 26 kontroli niezrealizowanych w 2015 r., 25 uwzględniono w planie na 2016 r. Trzy kontrole niezrealizowane w 2014 r. i jedną w 2015 r. nie uwzględniono w planach na lata następne, ponieważ lekarze zakończyli działalność.

(dowód: akta kontroli str. 147-165)

Przyczynami niepełnej realizacji planów kontroli, według informacji przedstawionej przez Dyrektora WOMP, były: konieczność realizacji innych zadań przez lekarzy przeprowadzających kontrole, absencja chorobowa lekarzy planowanych do kontroli i przeprowadzających kontrole, trudności w ustaleniu terminu kontroli¹⁵, zakończenie działalności lekarzy w podstawowej jednostce służby medycyny pracy planowanej do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

W sprawie różnicy pomiędzy liczbą wszystkich kontroli wykonanych w roku 2014 i 2015 (odpowiednio 60 i 56) a liczbą kontroli planowanych (odpowiednio 51 i 53) Dyrektor WOMP wskazała, że w 2014 r. zrealizowano dodatkowo jedną kontrolę celowaną, trzy mające na celu pilne sprawdzenie realizacji zaleceń pokontrolnych wraz z kompleksową oceną bieżącej działalności, trzy pozaplanowe, których potrzeba realizacji powstała w ciągu roku (wejście w życie nowych przepisów, kontrola innego lekarza w tej samej jednostce) oraz dwie kontrole kompleksowe, ale omyłkowo nieuwzględnione w planach. W 2015 r. dodatkowo zrealizowano jedną kontrolę celowaną oraz dwie przewidywane, ale omyłkowo nie uwzględnione w planach.

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

2.3. Dyrektor WOMP wyjaśniła, że założono przeciętną częstotliwość kontroli podmiotu co dwa lata. W przypadkach konieczności przeprowadzenia rekontroli lub jeżeli lekarz wymagał częstszego nadzoru w związku z powtarzającymi się uchybieniami, zazwyczaj przeprowadzano kontrolę co roku. Jeżeli w wyniku

¹⁵ Z powodów: urlopów, popołudniowych godzin pracy lekarzy planowanych do kontroli, odległej lokalizacji jednostki planowanej do kontroli.

kilkukrotnych kontroli ustalono, że działalność lekarza nie budziła zastrzeżeń, częstotliwość kontroli wynosiła trzy lata lub rzadziej.

(dowód: akta kontroli str. 354)

2.4. Na koniec 2015 r. w rejestrze zgłoszeń prowadzonym przez Ośrodek wpisanych było 102 lekarzy wykonujących badania profilaktyczne na terenie działania WOMP¹⁶, w latach 2012-2015 skontrolowano 87 (tj. 85,3%), z tego: 28 – raz (32,2%), 22 – dwa razy (25,3%), 14 – trzy razy (16,1%) i 23 – cztery razy i więcej (26,4%). Nie bjęto kontrolą 22 lekarzy figurujących w rejestrze nieprzerwanie w latach 2012-2015 oraz 19 lekarzy figurujących w rejestrze przez część tego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 32)

Dyrektor WOMP podała, że nieobjęci kontrolą figurujący w rejestrze nieprzerwanie byli lekarzami rodzinnymi lub ogólnymi, którzy nie przeprowadzali badań profilaktycznych pracowników (tzw. zerowe roczne sprawozdania MZ-35A¹⁷) lub lekarzami długotrwale chorującymi. Figurujący w rejestrze przez część wskazanego okresu to lekarze, którzy zakończyli działalność w zakresie opieki profilaktycznej lub zmarli.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności WOMP w zakresie sposobu planowania kontroli lekarzy nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Prawdliwość i skuteczność kontroli

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2012-2015 w WOMP obowiązywały¹⁸: Procedura kontroli jednostek podstawowych służby medycyny pracy, Procedura ustalania wniosków i zaleceń pokontrolnych oraz schemat wystąpienia pokontrolnego. Procedury obejmowały elementy kontroli określone w art. 18 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy. W procedurze kontroli przewidziano dodatkowo m.in. ustalanie liczby i formy umów zawieranych z podmiotami – zleceniodawcami na badania określone w art. 12 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy. Ponadto opracowano kartę kontroli, w której należało wypełnić poszczególne punkty, przewidziano możliwość wniesienia uwag przez kontrolowanego, a także poświadczenie przyjęcia do wiadomości ustaleń poczynionych w trakcie kontroli przez kontrolowanego lekarza. Kierownik podstawowej jednostki służby medycyny pracy nie otrzymywał kopii karty kontroli. W procedurach nie określono zasady kwalifikowania nieprawidłowości do „istotnych uchybień”.

(dowód: akta kontroli str. 169-177)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że osoby sprawujące nadzór i przeprowadzające kontrole działalności profilaktycznej lekarzy wiedzą, jakie uchybienie należy zakwalifikować do „uchybień istotnych” i pisemna instrukcja w tym zakresie nie jest w ich ocenie potrzebna. Tym bardziej, że są to uchybienia zdarzające się niezmiernie rzadko, a nadzór od wielu lat sprawują te same osoby. Nie przekazywano kierownikowi kopii karty kontroli, ponieważ jest ona narzędziem pracy kontrolującego lekarza. Na podstawie karty sporządzane jest wystąpienie pokontrolne. Nie było przypadków, w których podczas kontroli stwierdzono istotne uchybienia, co wymagałoby natychmiastowego przekazania kierownikowi podmiotu leczniczego informacji w tej sprawie.

¹⁶ Bez lekarzy stażystów.

¹⁷ Sprawozdanie lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracujących.

¹⁸ Przyjęte przez Kierownika Działu Nadzoru w dniu 2 października 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 178)

3.2. Badanie dokumentacji dwóch ostatnich kontroli 23 (22,5%) losowo wybranych lekarzy spośród 102 figurujących w rejestrze na koniec 2015 r. wykazało, że:

- w latach 2014-2015 skontrolowano 21 lekarzy (odpowiednio: ośmiu i 11). Pozostałych dwóch (8,7%) nie skontrolowano, ponieważ jak wyjaśniła Dyrektor WOMP w jednym przypadku lekarz nie przeprowadzał badań (sprawozdania MZ-35A – zerowe), a w drugim lekarz podjął działalność w maju 2014 r. (sprawozdanie MZ-35A za 2014 r. – 12 badań pacjentów, a za 2015 – siedem) i zakończył działalność we wrześniu 2015 r.;
- poprzednio kontrolę tych samych lekarzy przeprowadzono: w przypadku dwóch lekarzy w 2014 r., sześciu w 2013 r. oraz 10 do 1 stycznia 2013 r.;
- wszyscy skontrolowani przeprowadzali badania profilaktyczne;
- wszystkie kontrole przeprowadzono zgodnie z procedurami oraz w zakresie określonym w art. 18 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy;
- we wszystkich kontrolach zbadano prawidłowość i rzetelność określania przez lekarza zakresu i częstotliwości badań profilaktycznych, spełnienie przez niego wymogów kwalifikacyjnych określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników oraz prawidłowość i rzetelność prowadzenia dokumentacji medycznej indywidualnej i zbiorczej, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej służby medycyny pracy, sposobu jej prowadzenia i przechowywania oraz wzorów stosowanych dokumentów¹⁹;
- we wszystkich 23 kontrolowanych przypadkach w latach 2014-2015 sporządzono wystąpienia pokontrolne. Nieprawidłowości ustalono w 19 postępowaniach kontrolnych, tj. 82,6% badanych, z których w 17 wystąpieniach podano terminy poinformowania WOMP o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. W 15 przypadkach informację przekazano terminowo, natomiast w dwóch przypadkach 25 i 33 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 179-353, 445-446)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że wystąpienia pokontrolne były sporządzane i kierowane do kierowników podstawowych jednostek służby medycyny pracy po każdej kontroli. Jeżeli kontrola nie wykazała nieprawidłowości, wystąpienie było traktowane jako przedstawienie kierownikowi jednostki i lekarzowi poczynionych przez kontrolującego spostrzeżeń, a także stanowiło element szkoleniowy. Natomiast niereagowanie WOMP na późniejsze przekazywanie informacji dotyczących realizacji zaleceń pokontrolnych spowodowane było udzieleniem spóźnionych, ale wyczerpujących odpowiedzi, a opóźnienia nie stanowiły zagrożenia dla prowadzonej działalności. Realizacja tych zaleceń jest poddawana ocenie podczas kolejnej kontroli kompleksowej.

(dowód: akta kontroli str. 256-257)

Dyrektor poinformowała również, że w WOMP do „istotnych uchybień” jest zaliczane wykonywanie badań profilaktycznych: bez wymaganych kwalifikacji; bez obowiązkowych dodatkowych badań specjalistycznych i diagnostycznych w odniesieniu do stanowisk związanych z narażeniem zdrowia i życia innych osób oraz samego pracownika; bez dokumentacji badania; bez skierowań od pracodawcy oraz z pominięciem wpisu do rejestru wydanych orzeczeń. W badanej przez NIK próbie nie wystąpiły powyższe przypadki.

¹⁹ Dz. U. Nr 149, poz. 1002, dalej: rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej.

(dowód: akta kontroli str. 358)

Najczęściej powtarzającym się uchybieniem stwierdzonym przez WOMP było niestaranne prowadzenie przez kontrolowanych dokumentacji medycznej polegające m.in. na: braku wymaganych oświadczeń o upoważnieniu osoby bliskiej do wglądu do dokumentacji i informacji o stanie zdrowia badanego (stwierdzonych w wyniku pięciu kontroli przeprowadzonych przez Ośrodek w latach 2014-2015), czy brak lub niepełny wpis czynników narażenia zawodowego w przebiegu zatrudnienia (pięć przypadków). W kontrolach WOMP stwierdził również uchybienia dotyczące częstotliwości przeprowadzania i zakresu badań, np.: zwiększenie częstotliwości badań bez merytorycznego uzasadnienia (trzy przypadki) oraz niepełny zakres w stosunku do „Wskazówek metodycznych” (trzy przypadki), co jednak nie stanowiło uchybienia istotnego według klasyfikacji przyjętej w Ośrodku.

(dowód: akta kontroli str. 445-446)

3.3. Księga przeprowadzonych kontroli przez WOMP zawierała wszystkie elementy określone w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej.

Osoby przeprowadzające w badanym okresie kontrole nie korzystały z uprawnienia do żądania od pracodawcy dostępu do stanowisk pracy w celu zweryfikowania ich oceny dokonanej przez lekarza profilaktyka, ponieważ zdaniem Dyrektora WOMP nie było takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 359-364)

3.4. W latach 2014-2015 przeprowadzono 102 kontrole lekarzy profilaktyków, z tego w 2014 r. – 54 i 2015 r. – 48 kontroli. W każdym roku wykonano po jednej kontroli celowanej, pozostałe były kontrolami kompleksowymi. W ich wyniku skierowano odpowiednio 54 i 48 wystąpień pokontrolnych z zaleceniami, jednak odpowiednio w 13 i 7 przypadkach nie wskazano terminu poinformowania WOMP o wykonaniu zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami. W 74 przypadkach do 31 marca 2016 r. udzielono pisemnych informacji o wykonaniu zaleceń. W ośmiu przypadkach, po cztery w każdym roku, takich informacji nie udzielono wcale.

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że w sytuacjach nieudzielenia pisemnej odpowiedzi na zalecenia pokontrolne w trakcie kolejnej kontroli ocenie poddawana jest realizacja poprzednich zaleceń, co jest odnotowywane w aktualnym wystąpieniu, a kontrolowany lekarz jest pouczany w tym zakresie. Przypadki takie występowały bardzo rzadko i zwykle po kolejnej kontroli, o ile zaistniała konieczność realizacji zaleceń pokontrolnych i udzielenia pisemnej odpowiedzi, była ona przesyłana do WOMP.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 442)

W wyniku kontroli celowanej przeprowadzonej przez WOMP 9 lipca 2014 r. ustalono, że wydane przez lekarza orzeczenia nie spełniają wymagań art. 229 ustawy z dnia 24 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy²⁰. W dniu 17 lipca 2014 r. o wynikach kontroli powiadomiono Państwową Inspekcję Pracy²¹ oraz pracodawcę zlecającego badania. . Zawiadomieni do 31 marca 2016 r. nie udzieliłi odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 374-381)

²⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.

²¹ Dalej: „PIP”.

Po kontroli celowanej przeprowadzonej przez WOMP 28 października 2015 r., pismami z 17 listopada 2015 r. zawiadomiono o stwierdzonych nieprawidłowościach PIP, pracodawcę, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki i Policję. Nieprawidłowościami było przeprowadzanie badań profilaktycznych przez lekarza nieposiadającego wymaganych prawem uprawnień oraz brak dokumentacji medycznej tych badań. Wojewoda Kujawsko-Pomorski o powyższym zawiadomił Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego pismem z 1 grudnia 2015 r. Do 31 marca 2016 r. odpowiedzi dotyczącej kontroli udzielili Ośrodkowi: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki i Policja, a wynikało z nich m.in., że wszczęto śledztwo dotyczące poświadczenia nieprawdy. W wyniku tej samej kontroli celowanej do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Bydgoskiej Izby Lekarskiej²² skierowano 17 listopada 2015 r. – na podstawie art. 18 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o służbie medycyny pracy – wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarza. Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej udzielił odpowiedzi do 31 marca 2016 r. – wg stanu na 24 sierpnia 2016 r. sprawa była w toku.

(dowód: akta kontroli str. 382-397)

3.5. Kontrola przeprowadzona w WOMP w 2013 r. przez zespół kontrolujący Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu wykazała uchybienia w przeprowadzaniu badań przez podstawowe jednostki medycyny pracy, dotyczące sposobu prowadzenia dokumentacji medycznej indywidualnej, polegające na braku wpisu: czynników narażenia zawodowego zarówno w przebiegu zatrudnienia, jak i na aktualnie zajmowanym stanowisku pracy; uzasadnienia poszerzenia zakresu badań, zwiększenia ich częstotliwości lub wpisu przyczyny wydania zaświadczenia o innym symbolu niż 21; rozpoznania lub było ono niepełne.

(dowód: akta kontroli str. 366-372)

Dwie kontrole celowane przeprowadzone w 2014 i 2015 r. wykazały „istotne nieprawidłowości”, ale w obu przypadkach lekarze nie byli objęci nadzorem WOMP, ponieważ nie byli lekarzami służby medycyny pracy, ani nie byli wpisani do rejestru lekarzy przeprowadzających badania profilaktyczne prowadzonego przez WOMP i nie prowadzili działalności w tym zakresie. Kontrola z 2014 r. dotyczyła lekarza rodzinnego. Ustalono, że zaświadczenia na druku recepty zostały wydane w trybie porady lekarskiej z poinformowaniem pracodawcy, że nie są przeznaczone do celów przewidzianych w Kodeksie pracy. Kontrola przeprowadzona w 2015 r. dotyczyła lekarza medycyny ogólnej. Ustalono m.in., że lekarz nie posiadając wymaganych uprawnień przeprowadzał badania profilaktyczne oraz dodatkowo nie miał dokumentacji medycznej przeprowadzonych badań. Z kontroli sporządzono notatki służbowe i nie sporządzano wystąpień pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 374-397)

Dyrektor WOMP poinformowała, że w sytuacjach, gdy kontrola celowana dotyczy lekarza spoza rejestru lub lekarza ujawnionego w rejestrze, ale nieprowadzącego działalności w zakresie medycyny pracy, sporządzane są notatki służbowe, ponieważ kontrola taka nie jest przeprowadzana według ustalonego schematu.

(dowód: akta kontroli str. 398)

Pozostałe kontrole lekarzy profilaktyków nie wykazały „istotnych uchybień”, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o służbie medycyny pracy. Nie wykazały

²² Dalej: „Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej”.

również niezgodności skierowań na badania lekarskie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników ani niezawierania przez jednostkę medycyny pracy z pracodawcą pisemnej umowy wymaganej przepisem art. 12 ust. 1 ustawy o służbie medycyny pracy, a także niezgodności wymienionej umowy z art. 12 ust. 2 tej ustawy, czy też nieprzestrzegania umowy przez lekarza medycyny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

3.6. Dyrektor WOMP podała, że nie kierowano zawiadomień w trybie art. 7 ust. 5 pkt 1 ustawy o służbie medycyny pracy o zagrożeniach dla zdrowia stwierdzonych w miejscu wykonywania pracy oraz przypadków naruszania przez pracodawcę obowiązków w zakresie ochrony zdrowia pracowników, ponieważ nie odnotowano takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 364)

3.7. Kontrole przeprowadzone w Ośrodku przez pracowników Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz zewnętrznych audytorów certyfikujących z DEKRA Certification Sp. z o.o., w latach 2012-2016, nie dotyczyły działalności kontrolnej WOMP. Z protokołu kontroli przeprowadzonej w 2013 r. przez zespół kontrolujący Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu wynikało, że oceniono jakość nadzoru sprawowanego przez WOMP, cyt. „... Dokumentacja kontroli prowadzona jest wedle ustalonego formularza, w którym odnotowane są zarówno informacje dotyczące dokumentacji zbiorczej, jak i indywidualnych kart badania. Przeciętnie kontrolowanych jest 20 kart badań profilaktycznych w trakcie kontroli. Przygotowane formularze przeprowadzonych kontroli kart pozwalają na ocenę trybu, zakresu oraz ustalonej częstotliwości badania, zgodnie z wytycznymi metodologicznymi. Wpisy do księgi przejrzyste, obszernie, pozwalają na pełny wgląd w pracę profilaktyczną lekarza podstawowej jednostki służby medycyny pracy. Ze względu na niejasne zapisy w obowiązujących przepisach prawa odnośnie kontroli działalności pielęgniarskiej, odstąpiono od tych kontroli.” W podsumowaniu podano, że nadzór nad podstawowymi jednostkami służby medycyny pracy sprawowany przez WOMP prowadzony był wzorowo.

(dowód: akta kontroli str. 366-372, 399-441)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności WOMP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. nieokreśleniu w 20 wystąpieniach z kontroli przeprowadzonych w latach 2014-2015, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, terminu powiadomienia WOMP o sposobie wykonania zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami;
2. niepodaniu przyczyn wystąpienia wskazanych nieprawidłowości w 19 wystąpieniach pokontrolnych z próby 23 objętych badaniem.

Działaniami tymi nie wypełniono obowiązków wynikających z art. 18 ust. 2 ustawy o służbie medycyny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 179-353)

Dyrektor WOMP wyjaśniła, że w przypadku stwierdzenia podczas kontroli uchybień o małej wadze, nieistotnych, które nie wpływają na jakość udzielanych przez lekarza świadczeń, WOMP nie kwalifikuje ich do nieprawidłowości, o których mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o służbie medycyny pracy i w wystąpieniu pokontrolnym nie

określano terminu powiadomienia o wykonaniu zaleceń pokontrolnych. Zalecano wówczas likwidację tych uchybień na bieżąco, często od zaraz, bez konieczności pisemnej odpowiedzi, a ich realizacja była sprawdzana podczas kolejnej kontroli kompleksowej. Wskazywanie przyczyn wystąpienia nieprawidłowości w ocenie WOMP nie znajduje uzasadnienia, gdyż nie mają one istotnego znaczenia dla prowadzonego nadzoru i jego skuteczności. Istotny jest fakt stwierdzenia nieprawidłowości i ich likwidacja w ramach realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 373, 443)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż w ustawie o służbie medycyny pracy nie zdefiniowano „uchybień o małej wadze” lub „nieistotnych”, które uprawniałyby WOMP do niezaliczania ich do nieprawidłowości. Z treści art. 18 ust. 2 wymienionej ustawy wynika wprost, że w przypadku stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości kierownik wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy kieruje do podstawowej jednostki służby medycyny pracy wystąpienie pokontrolne, w którym m.in. wskazuje nieprawidłowości i ich przyczyny, a także określa termin powiadomienia o wykonaniu zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu wraz z przyczynami. Obowiązki te mają także swoje uzasadnienie merytoryczne.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

1. Określanie w wystąpieniach pokontrolnych terminu powiadomienia WOMP o sposobie wykonania zaleceń zawartych we wnioskach lub o ich niewykonaniu i przyczynach ich niewykonania.
2. Wskazywanie w wystąpieniach pokontrolnych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości.
3. Zapewnienie przeprowadzania kontroli psychologów wykonujących zadania służby medycyny pracy.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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.

Bydgoszcz, września 2016 r.

Kontroler
Adam Kończak
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis