NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.03.2023

Pani Krystyna Futyma
Dyrektor
Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie
ul. Wojska Polskiego 37
10-228 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/046 „System oceny inwestycji w ochronie zdrowia”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie, ul. Wojska Polskiego 37, 10-228 Olsztyn (dalej: Szpital lub SP ZOZ MSWiA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Futyma, Dyrektor SP ZOZ MSWiA w Olsztynie (dalej: Dyrektor), od 11 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie inwestycji i wniosku o wydanie opinii o celowości jej przeprowadzenia. Rezultaty przeprowadzonej inwestycji.
Okres objęty kontrolą	Od 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, a dotyczących okresu objętego kontrolą.
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 Olsztynie.
Kontroler	Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/68/2023 z 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i realizację dwóch zadań inwestycyjnych polegających na utworzeniu Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej w nowej lokalizacji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Szpital rzetelnie przygotował wniosek o wydanie opinii o celowości realizacji ww. inwestycji[3]. Przygotowując ten dokument jednostka prawidłowo oszacowała potrzeby zdrowotne na obszarze swojego działania i sporządziła dwa programy inwestycji, w których uzasadniła potrzebę dokonania tych inwestycji oraz określiła szacunkowe koszty ich realizacji. Dla programów tych Szpital uzyskał akceptację podmiotu tworzącego, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA).

Inwestycja dotycząca utworzenia Pracowni Endoskopowej wykonana została zgodnie z założeniami programu inwestycji, protokolarnie odebrana i prawidłowo rozliczona pod względem finansowym (od lutego 2022 r. pracownia wykonuje badania gastroskopii i kolonoskopii w nowych pomieszczeniach). Osiągnięto rezultaty inwestycji, tj. zwiększeniu uległa liczba wykonywanych badań endoskopowych (ich liczba w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wzrosła o 8%), skrócił się czas oczekiwania na badanie, a dzięki zakupom nowych urządzeń medycznych poprawie uległo bezpieczeństwo pacjentów i ergonomia pracy operatorów. Zakupione w ramach tego zadania urządzenia medyczne zostały dostarczone, zainstalowane i ujęte w ewidencji środków trwałych jednostki. Stwierdzono jednak, że zakupione w grudniu 2021 r. dwa kardiomonitory zostały wpisane do Systemu Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia dopiero w lipcu 2023 r.

Prawidłowo realizowano również zadanie dotyczące utworzenia Zakładu Patologii. Zakupiono pierwsze wyposażenie zakładu, które dostarczono i protokolarnie odebrano, a stan zaawansowania robót budowlanych na dzień zakończenia kontroli[4], był na etapie odbiorów końcowych.

W związku z realizacją obu zadań inwestycyjnych utworzono nowe komórki organizacyjne, tj. Zakład Patologii i Pracownię Endoskopową, co znalazło odzwierciedlenie w zmienionym regulaminie organizacyjnym Szpitala. Komórki te zostały też wpisane do Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą.

Uzyskano również 623,76 m^2 nowej powierzchni użytkowej w niewykorzystywanej dotychczas części Szpitala, a także zakupiono i przydzielono dwóm nowoutworzonym komórkom organizacyjnym 37 nowych urządzeń medycznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[5] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie inwestycji i wniosku o wydanie opinii o celowości jej przeprowadzenia

Opis stanu faktycznego

1.1. Wniosek o dokonanie oceny inwestycji w sektorze zdrowia, mającej skutkować zmianą zakresu udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej, SP ZOZ MSWiA, będący szpitalem ponadregionalnym i obsługującym pacjentów z całego kraju, złożył do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w dniu 1 marca 2019 r. Dotyczył on realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, tj. utworzenia Zakładu Patologii i Pracowni

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[3] Nr 002036.
[4] Tj. 20 lipca 2023 r.
[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.

Endoskopowej w nowej lokalizacji. Zakres rzeczowy obu zadań inwestycyjnych obejmował: roboty budowlane i instalacyjne, doposażenie w specjalistyczny sprzęt laboratoryjny i medyczny, zakup wyposażenia. Celem pierwszego zadania było utworzenie Zakładu Patologii poprzez modernizację pomieszczeń oraz doposażenie w niezbędny sprzęt laboratoryjny. W ramach inwestycji miała zostać przygotowana pełnoprofilowa pracownia z pomieszczeniami przeznaczonymi do archiwizowania preparatów. W uzasadnieniu celowości inwestycji wskazano, iż przystosowanie pomieszczeń w części budynku „G" (nieużytkowane pomieszczenia na pierwszym piętrze po kuchni i stołówce szpitalnej) pozwoli dostosować się zakładowi do obowiązujących przepisów, procedur i standardów medycznych w związku z „szybką ścieżką onkologiczną".

Celem zadania drugiego było utworzenie Pracowni Endoskopowej w nowej lokalizacji, tj. w budynku „G" na pierwszym piętrze. Inwestycja miała umożliwić rozdzielenie pomieszczeń diagnostycznych górnego i dolnego odcinka przewodu pokarmowego, stworzenie stanowiska myjni endoskopów, pokoju wypoczynkowego dla pacjentów po wykonanych badaniach oraz utworzenie gabinetu ze stanowiskiem do znieczulania pacjentów poza blokiem operacyjnym. W uzasadnieniu do wniosku wskazano, że nowe wyposażenie pracowni zagwarantuje bezpieczeństwo pacjenta, ergonomię pracy operatora oraz polepszenie aspektu ekonomicznego Szpitala.

Obszarem oddziaływania planowanej inwestycji, według wniosku, był kraj, a miejscem realizacji Miasto Olsztyn.

W dniu 20 marca 2019 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał pozytywną opinię o celowości inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej w nowej lokalizacji, skutkującej zmianą zakresu udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej. Całkowity wynik oceny inwestycji wyniósł 33 970,07 pkt, z czego dziedzina „Patomorfologia" uzyskała 24 827,65 pkt, a „Choroby wewnętrzne" 9 142,42 pkt. Inwestycja oceniona została pod kątem 20 kryteriów wspólnych, 14 kryteriów z dziedziny „Patomorfologia" i 14 kryteriów z dziedziny „Choroby wewnętrzne".

W odniesieniu do kryterium „w jakim stopniu inwestycja odpowiada trendom demograficznym" w ocenie wskazano, iż projekt przyczyni się do zabezpieczenia wzrastających potrzeb zdrowotnych w zakresie leczenia chorób nowotworowych. Natomiast w odniesieniu do kryterium „w jakim stopniu inwestycja wpłynie na poprawę efektów zdrowotnych uzyskiwanych w populacji pacjentów na danym obszarze" wskazano, iż SP ZOZ MSWiA jest jedynym w regionie pełnoprofilowym ośrodkiem przygotowanym do profilaktyki, diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych w sposób kompleksowy. Rozwój Szpitala w dziedzinie onkologii, poprzez rozbudowę pracowni endoskopii oraz utworzenie zakładu patologii, przyczyni się do zwiększenia liczby wykonywanych badań i zabiegów onkologicznych bezpiecznych dla pacjenta oraz skrócenia czasu oczekiwania na świadczenia. Opinia zawierała m.in. następujące uzasadnienia w odniesieniu do innych ocenianych kryteriów:

- „W jakim stopniu inwestycja wpłynie na poprawę jakości opieki zdrowotnej" – podano, że „Doposażenie Zakładu w wyspecjalizowany sprzęt medyczny i laboratoryjny wpłynie na kompleksowość opieki poprzez zapewnienie całego procesu leczenia onkologicznego w jednym podmiocie. Zwiększy się jakość i trafność leczenia, skrócenie czasu rekonwalescencji i bezpieczeństwo pacjenta".
- „Czy inwestycja wpłynie na zmniejszenie ogólnych kosztów opieki medycznej na danym obszarze" – wskazano, że „Poprzez zastosowanie bardziej efektywnej technologii medycznej, która wpłynie na jakość badań jak i precyzję leczenia, zostanie skrócony czas hospitalizacji i szybszy powrót pacjenta do zdrowia, co wpłynie na obniżenie kosztów jego leczenia".

- „W jakim stopniu inwestycja wpłynie na realizację celów edukacyjnych i szkoleniowych w ochronie zdrowia" – wskazano, że „SP ZOZ MSWiA jako jedyny pełnoprofilowy ośrodek onkologiczny w regionie stanowi bazę dydaktyczną dla *Collegium Medicum* UWM w Olsztynie w zakresie onkologii. Unowocześnienie już posiadanych małoinwazyjnych technik leczenia nowotworów przyczyni się do poprawy warunków kształcenia przed i podyplomowego, dostępu do badań naukowych i poprawy krzywej uczenia".

Według oceny oba zadania były zgodne z priorytetem określonym w Regionalnej Polityce Zdrowotnej - „Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu nowotworów - poprawa dostępności do kompleksowej opieki onkologicznej" oraz Mapą Potrzeb Zdrowotnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

(akta kontroli str. 4-43)

1.2. Szpital, w celu realizacji ww. zadań inwestycyjnych, opracował dwa Programy Inwestycji, tj. Utworzenia Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej. Oba programy w dniu 26 listopada 2018 r. zostały zatwierdzone przez podmiot tworzący - MSWiA[6].

W uzasadnieniu programu wskazano, że utworzenie Zakładu Patologii, w którego skład wchodzić będzie dotychczasowa Pracownia Cytologii i Histopatologii i Pracownia Badań Molekularnych, znacząco poprawi jakość świadczenia usług w Szpitalu. Wskazano też, że w obecnej sytuacji brakuje prawidłowego ciągu technologicznego obróbki materiału, pomieszczenia nie spełniają wymaganych standardów laboratoryjnych i zostały przygotowane do wykonywania znacznie mniejszego profilu badań niż wykonywana rzeczywiście. Podano także, że zaprojektowane pomieszczenia w innej części budynku spowodują, że zakład będzie spełniał wymogi obowiązujących przepisów, procedur i standardów medycznych w związku z „szybką ścieżką onkologiczną".

Natomiast w uzasadnieniu programu dotyczącego Pracowni Endoskopowej wskazano m.in., że inwestycja poprawi jakość świadczonych usług medycznych w Szpitalu, gdyż procedury endoskopowe pozwalają uniknąć w niektórych przypadkach leczenia operacyjnego lub znacznie poprawić skuteczność takiego leczenia. Nowe wyposażenie pracowni zagwarantuje też bezpieczeństwo pacjenta i ergonomię pracy operatora.

Rozpoczęcie robót budowlanych inwestycji dotyczącej Zakładu Patologii zaplanowano pierwotnie na 2019 r., a zakończenie na 31.12.2020 r. Natomiast roboty budowlane dotyczące Pracowni Endoskopowej rozpocząć się miały w I połowie 2019 r., a zakończyć w I kw. 2020 r.

Analiza potrzeb zdrowotnych i inwestycyjnych na obszarze funkcjonowania Szpitala na potrzeby wniosku o ocenę celowości inwestycji określona została m.in. na podstawie następujących danych i dokumentów:

- Wieloletniego Programu Inwestycyjnego SP ZOZ MSWiA na lata 2019-2023 (sporządzonego w październiku 2018 r.), w którym ujęto potrzebę utworzenia Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej w nowej lokalizacji. W dokumencie tym m.in. dokonano analizy aspektu demograficznego województwa, aspektu epidemiologicznego oraz dostępności do specjalistycznej opieki medycznej. Wskazano w nim, iż specjalistyczne leczenie nowotworów realizowane jest w województwie głównie w Olsztynie i Elblągu, a SP ZOZ MSWiA jest jedynym w regionie pełnoprofilowym ośrodkiem przygotowanym do profilaktyki, diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych. Głównym celem programu było stworzenie warunków do poprawy jakości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz zwiększenie dostępności i efektywności leczenia chorób nowotworowych, a przez

[6] Program inwestycji dot. Zakładu Patologii aktualizowany był ośmiokrotnie, natomiast Pracowni Endoskopowej czterokrotnie - wszystkie aktualizacje zostały zatwierdzone przez MSWiA.

to poprawę wskaźnika przeżywalności oraz poprawę jakości życia chorych, powrót do wykonywania zawodu osób z przebytą chorobą nowotworową. Cel ten oraz siedem celów szczegółowych zamierzano osiągnąć poprzez przebudowę i modernizację infrastruktury lokalowej oraz doposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną z uwzględnieniem postępu techniki medycznej. Koszty obu zadań oszacowano odpowiednio na: 3 000 tys. zł i 1 200 tys. zł.

- Planu finansowego Szpitala na 2018 r. i jego korekty z grudnia 2018 r. oraz planu finansowego na 2019 r., w których również ujęto ww. zadania (koszt tych zadań oszacowano jak w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym). W uzasadnieniu do planu finansowego na 2019 r. w zakresie inwestycji budowlanej dotyczącej Zakładu Patologii wskazano, iż według stanu na IV kw. 2018 r., pracownia ta zlokalizowana jest w kilku pomieszczeniach, których powierzchnia jest niewystarczająca, aby w prawidłowy sposób realizować zlecone badania. Wskazano, że w obecnej sytuacji lokalowej nie ma możliwości swobodnego przygotowywania preparatów, jak również ich odczytywania. Podano także, iż kontrole Państwowej Inspekcji Sanitarnej wskazują na nieprawidłowości w funkcjonowaniu pracowni wynikające ze zbyt małej powierzchni (niewystarczająca powierzchnia zaplecza higieniczno-sanitarnego, zbyt wąskie przejścia pomiędzy poszczególnymi elementami wyposażenia). Argumentowano, iż ustawienie dużej liczby aparatów na małej powierzchni powoduje podwyższenie temperatury w pomieszczeniach, co skutkuje ich awaryjnością, a istniejąca wentylacja jest niewystarczająca. Zaznaczono także, że w pomieszczeniu archiwum kończy się miejsce na przechowywanie preparatów.

Szpital, przygotowując wniosek o wydanie opinii o celowości inwestycji, dokonał analizy inwestycji z tego samego zakresu świadczeń, realizowanych w 2018 r. przez podmioty z terenu województwa (m.in. dane z Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą) i nie stwierdził realizacji zadania o podobnym charakterze. Jedyną inwestycją, której zakres rzeczowy odpowiadał zakresowi planowanemu przez SP ZOZ MSWiA, była inwestycja realizowana przez SP ZOZ Szpital Powiatowy w Bochni, która polegała na wewnętrznej przebudowie byłego oddziału na potrzeby utworzenia pracowni endoskopowej (zakres planowanych do utworzenia pomieszczeń oraz ich metraż odpowiadały robotom planowanym przez Szpital).

Czynnikiem uzasadniającym przeprowadzenie ww. inwestycji był także fakt, iż od 2017 r. Szpital realizował program naprawczy w celu poprawy uzyskiwanego wyniku finansowego. W aktualizacji tego programu z 25.09.2019 r. wskazano również, iż SP ZOZ MSWiA, dążąc do obniżenia kosztów i unowocześnienia bazy urządzeń medycznych, planuje rozszerzyć swoją działalność poprzez utworzenie Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej.

(akta kontroli str. 44-113, 125-136, 440-461, 564-575, 730-750)

1.3. W procesie przygotowania wniosku Szpital korzystał z danych z następujących źródeł:

- „Mapy potrzeb zdrowotnych w zakresie onkologii dla województwa warmińsko-mazurskiego", w której dokonano m.in. analizy demograficznej oraz zachorowalności na nowotwory złośliwe mieszkańców województwa. W analizie wskazano, że uwzględniając procesy demograficzne szacuje się, iż w latach 2016-2029 liczba nowych przypadków nowotworów złośliwych wzrośnie z poziomu 6,4 tys. do 7,8 tys. rocznie (o 22%), co lokowało województwo na 12 pozycji w kraju, a pod względem dynamiki wzrostu nowych przypadków województwo było na piątym miejscu w kraju (największy wzrost liczby nowych przypadków prognozowano w odniesieniu do nowotworu gruczołu krokowego, jelita grubego, nowotworów płuc i piersi). W dokumencie tym znajdowała się analiza stanu i wykorzystania zasobów w zakresie lecznictwa szpitalnego, tj. placówek z terenu

województwa udzielających świadczeń onkologicznych[7], analiza udzielonych świadczeń szpitalnych, chemioterapeutycznych, radioterapeutycznych i Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej.

- Map potrzeb zdrowotnych dostępnych na stronie internetowej https://basiw.mz.gov.pl/mapy-szpitalne oraz https://basiw.mz.gov.pl/mapy-onkologiczne, na bazie których opracowany został Wieloletni Program Inwestycyjny SP ZOZ MSWiA na lata 2019-2023. Dane z tych map, m.in. w zakresie umieralności na choroby nowotworowe w województwie warmińsko-mazurskim i prognozy wzrostowe dotyczące liczby hospitalizacji w poszczególnych oddziałach w latach 2016-2031, uzasadniały celowość podjętych działań inwestycyjnych przez Szpital[8].
- Danych zawartych w bazie Krajowego Rejestru Nowotworów - strona internetowa https://onkologia.org.pl/raporty oraz ujętych w Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą.
- Sprawozdań z działalności szpitala ogólnego i specjalistycznego oraz z działalności ambulatoryjnej, które zawierały niezbędne dane statystyczne odnośnie funkcjonowania SP ZOZ MSWiA, a także innych danych własnych, jak np. analiza poziomu wykorzystania kontraktu z NFZ.
- Danych z Warmińsko-Mazurskiego Rejestru Nowotworów oraz priorytetów dla regionalnej polityki zdrowotnej, obejmujących rekomendowane kierunki działań wynikające z mapy potrzeb zdrowotnych i innych strategicznych dokumentów dotyczących ochrony zdrowia. W dokumencie tym wskazano, że w celu poprawy efektów leczenia, dążyć się będzie do koncentracji świadczeń w ośrodkach specjalistycznych, aby móc zapewnić pacjentom świadczenia w sposób interdyscyplinarny, kompleksowy i ciągły. Według ww. dokumentu leczenie pacjentów w zakresie chorób nowotworowych powinno odbywać się w ośrodkach wysokospecjalistycznych umożliwiających kompleksową diagnostykę i leczenie (wskazano na potrzebę wsparcia podmiotów leczniczych tworzących ośrodki specjalistyczne i interdyscyplinarne).

(akta kontroli str. 114-124, 126-164)

1.4. W latach 2018-2023 Szpital realizował następującą liczbę zadań inwestycyjnych, w tym takich, dla których uzyskał pozytywne opinie o celowości ich przeprowadzenia:

- W 2018 r. w planie finansowym ujęto realizację 15 inwestycji budowlanych na kwotę 2 712,1 tys. zł i 54 zakupów inwestycyjnych na kwotę 20 457,4 tys. zł. Realizowano natomiast trzy inwestycje budowlane (poniesiono koszty w kwocie 2 734,2 tys. zł) i 34 zakupy, których łączny koszt wyniósł 20 324,7 tys. zł. Największą kwotowo realizowaną inwestycją budowlaną było zadanie „Rozbudowa i modernizacja Zakładu Radioterapii w celu poprawy dostępności i jakości leczenia pacjentów onkologicznych w SP ZOZ MSWiA w Olsztynie - etap 2", na której koszt wyniósł 2 021,6 tys. zł, natomiast inwestycją zakupową w ramach ww. zadania - wymiana istniejącego akceleratora wraz z adaptacją istniejącego bunkra na potrzeby instalacji oraz dostosowaniem istniejącej infrastruktury za kwotę 8 693,8 tys. zł (obie inwestycje uzyskały w 2017 r. pozytywną opinię co do celowości ich przeprowadzenia).
- W 2019 r. w planie finansowym ujęto realizację dziewięciu inwestycji budowlanych na kwotę 42 461,8 tys. zł i 56 zakupów inwestycyjnych na kwotę 8 743,1 tys. zł.

[7] Były to: SP ZOZ MSWiA, Wojewódzki Szpital Zespolony w Elblągu, Miejski Szpital Zespolony w Olsztynie i Samodzielny Publiczny Zespół Gruźlicy i Chorób Płuc w Olsztynie.
[8] Np. w Oddziale Chirurgii Onkologicznej wzrost hospitalizacji prognozowany był z poziomu 3,76 tys. do 4,55 tys.; w Oddziale Ginekologii Onkologicznej z 1,88 tys. do 2,12 tys.; Oddziale Onkologii Klinicznej wraz z pozostałymi świadczeniami w ramach chemioterapii z 25,83 tys. do 31,67 tys.

W roku tym na realizację ww. dziewięciu inwestycji budowlanych poniesiono koszty w kwocie 6 218,6 tys. zł, a na 22 zakupy - 5 675,4 tys. zł. Pod względem wartości najwyższym kwotowo zadaniem była realizacja „Rozbudowy i modernizacji Zakładu Radioterapii w celu poprawy dostępności i jakości leczenia pacjentów onkologicznych w SP ZOZ MSWiA w Olsztynie etap 2" - 4 988,5 tys. zł oraz wymiana dźwigów gospodarczych (979,5 tys. zł), na którą uzyskano w 2018 r. pozytywną opinię o celowości realizacji.

- W 2020 r. w planie finansowym ujęto realizację 21 inwestycji budowlanych na kwotę 25 271,9 tys. zł i 161 zakupów inwestycyjnych na kwotę 7 151,3 tys. zł. Realizowano natomiast 13 inwestycji budowlanych (ich koszt wyniósł 22 455,2 tys. zł) i 52 zakupów za kwotę 6 315,2 tys. zł. Najwyższe kwotowo wydatki na inwestycje budowlane poniesiono na trzy zadania, tj. kontynuowano etap 2 rozbudowy i modernizacji Zakładu Radioterapii (16 334 tys. zł), Utworzenie Pracowni Endoskopowej (2 649,9 tys. zł) i Utworzenie Zakładu Radiologii Interwencyjnej (1 983,7 tys. zł), na które to zadania w 2018 r. i 2019 r. uzyskano pozytywne opinie o celowości ich realizacji.
- W 2021 r. w planie finansowym ujęto realizację 21 inwestycji budowlanych na kwotę 4 274,9 tys. zł i 161 zakupów inwestycyjnych na kwotę 4 104,8 tys. zł. Realizowano natomiast 13 inwestycji budowlanych (ich łączny koszt 4 995,8 tys. zł) i 56 zakupów (koszty w kwocie 6 676,4 tys. zł). Najwyższym kwotowo wydatkiem była realizacja zadania dotyczącego Utworzenia Pracowni Endoskopowej - 1 402,6 tys. zł oraz Informatyzacja Szpitala w ramach projektu pn. „Rozwój elektronicznych usług publicznych w SP ZOZ MSWiA z W-M CO w Olsztynie - II etap w ramach RPO" - 1 463 tys. zł.
- W 2022 r. - w planie finansowym ujęto realizację 18 inwestycji budowlanych na kwotę 31 702,8 tys. zł i 44 zakupów inwestycyjnych na kwotę 10 924,6 tys. zł. Realizowano wszystkie zaplanowane inwestycje budowlane, na które poniesiono koszty w kwocie 24 075,5 tys. zł i 37 zakupów za 10 679,1 tys. zł. Najwyższe kwotowo koszty poniesiono na realizację następujących zadań: Przebudowa VI piętra budynku Szpitala w ramach realizacji projektu pn. „Utworzenie Klinicznego Oddziału Hematologii z Ośrodkiem Transplantacji Szpiku w Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii Szpitala MSWiA poprzez przebudowę istniejącej infrastruktury wraz z wyposażeniem" (13 069,5 tys. zł), Utworzenia Zakładu Patologii (1 681,3 tys. zł), dostosowanie obiektów SP ZOZ MSWiA do obowiązujących przepisów p.poż. (1 723,7 tys. zł). Zadania te uzyskały pozytywne opinie co do celowości ich realizacji.
- W 2023 r., według planu, realizowano m.in. następujące zadania inwestycyjne: „Utworzenie Zakładu Patologii"; „Utworzenie Klinicznego Oddziału Hematologii z Ośrodkiem Transplantacji Szpiku"; „Przebudowa części pomieszczeń Oddziału Ginekologii Onkologicznej i Uroginekologii na potrzeby utworzenia sali zabiegowej"; „Rozbudowa budynku „H" Szpitala oraz termomodernizacja budynków SP ZOZ MSWiA"; „Przebudowa oddziałów szpitalnych w ramach projektu dofinansowanego ze środków POIŚ pn. „Dostosowanie infrastruktury Warmińsko-Mazurskiego Centrum Onkologii w celu zwiększenia możliwości udzielania świadczeń onkologicznych w sytuacjach kryzysowych" - inwestycja ta uzyskała w 2022 r. pozytywną ocenę o celowości realizacji.

W latach 2018-2023 (do 25 maja) Szpital uzyskał 12 pozytywnych opinii o celowości przeprowadzenia inwestycji, tj. trzy w 2018 r., dwie w 2019 r., trzy w 2020 r., jedną w 2021 r. i trzy w 2022 r. Wszystkie realizowane w ww. okresie inwestycje, które przekraczały wartość określoną w art. 95d ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r.

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[9], uzyskały pozytywne opinie o celowości ich przeprowadzenia. W ww. okresie Szpital realizował 16 zadań inwestycyjnych, w których wydano ww. opinie, przy czym w sześciu przypadkach opinia dotyczyła jednego zadania inwestycyjnego, a w pięciu - dwóch zadań inwestycyjnych. Były to m.in. następujące zadania inwestycyjne: „Przebudowa pomieszczeń po Oddziale Kardiologii celem utworzenia Klinicznego Oddziału Urologii w budynku „E", III piętro"; „Tomograf komputerowy do celów planowania radioterapii, wyposażony m.in. w system wirtualnej symulacji z laserami i opcję redukcji artefaktów"; „Utworzenie Klinicznego Oddziału Hematologii z Ośrodkiem Transplantacji Szpiku w W-M Centrum Onkologii Szpitala MSWiA poprzez przebudowę istniejącej infrastruktury wraz z wyposażeniem"; „Dostosowanie Pracowni Rezonansu Magnetycznego do potrzeb nowego aparatu MRI"; „Utworzenie Zakładu Radiologii Interwencyjnej".

(akta kontroli str. 136, 288-354)

1.5. W odniesieniu do obu badanych zadań inwestycyjnych we wniosku ujęto następujące informacje i wskaźniki techniczno-ekonomiczne:

- Zakład Patologii - powierzchnia użytkowa przed rozpoczęciem inwestycji - 168,14 m^2, po zakończeniu inwestycji - 650,82 m^2,
- Pracownia Endoskopowa - powierzchnia użytkowa przed rozpoczęciem inwestycji - 40 m^2, po zakończeniu 203,20 m^2.

Powierzchnia użytkowa uzyskana w wyniku realizacji obu zadań inwestycyjnych - 854,02 m^2. Inwestycje nie były związane z tworzeniem nowych łóżek szpitalnych.

Liczba personelu zatrudnionego przed i po zakończeniu inwestycji pozostawała na tym samym poziomie i wynosiła 32 osoby. We wniosku wskazano, iż nie planuje się zwiększenia zatrudnienia, a posiadane zasoby kadrowe (Pracownia Cytologii i Histopatologii oraz Pracownia Endoskopii) są wystarczające do zabezpieczenia obsługi i eksploatacji sprzętu po zakończeniu inwestycji.

Obie inwestycje zrealizowane miały być na pierwszym piętrze w budynku „G" Szpitala, na terenie którego znajdowała się kuchnia i stołówka szpitalna (w chwili sporządzania programów inwestycyjnych i wniosku pomieszczenia te nie były użytkowane).

Zgodnie z wnioskiem o dokonanie oceny celowości inwestycji w ramach utworzenia Zakładu Patologii miało być zakupionych 13 rodzajów wyrobów medycznych, tj. m.in.: stół do wykrawania materiału, mikrotom rotacyjny, łaźnia wodna, płyta chłodząca, cieplarka, barwiarka z cieplarką i zaklejarką, procesor tkankowy próżniowy, mikroskop, mikroskop fluoroscencyjny.

W ramach utworzenia Pracowni Endoskopowej zakupione miały być cztery rodzaje wyrobów medycznych, tj. m.in. myjnia automatyczna, zestaw do znieczulania ogólnego, kardiomonitor.

Stan wyposażenia Pracowni Cytologii i Histopatologii oraz Poradni i Pracowni Endoskopowej na dzień złożenia wniosku (tj. marzec 2019 r.) w odniesieniu do liczby posiadanych urządzeń medycznych uzasadniał przedstawiony we wniosku plan zakupów nowych urządzeń medycznych na potrzeby tworzonego Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej.

We wniosku, w odniesieniu do każdego planowanego do zakupu wyrobu medycznego wskazano, że ich parametry techniczne zostaną opracowane na etapie postępowania przetargowego, a sprzęt będzie spełniał najnowsze standardy wymagane przepisami prawa, w tym w zakresie GMP[10]. Dokonano także analizy kosztów eksploatacji planowanych do zakupu wyrobów medycznych (po okresie gwarancyjnym).

[9] Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.
[10] Dobra Praktyka Produkcyjna.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora z 12.07.2023 r. Szpital nie posiada odrębnego dokumentu - metodyki analizy kosztów eksploatacji wyrobów medycznych planowanych do zakupu. Szacowanie kosztów eksploatacji urządzeń medycznych na potrzeby wniosku IOWISZ oparto na danych historycznych w zakresie ponoszonych kosztów serwisu, naprawy i kosztów bieżących różnych grup sprzętu medycznego. Ponadto w SP ZOZ MSWiA funkcjonuje Sekcja Eksploatacji i Inwestycji, która realizuje m.in. zadania z zakresu nadzoru nad serwisami, zleceniami napraw sprzętu technicznego oraz medycznego. W Szpitalu opracowano natomiast procedurę planu zabezpieczenia i konserwacji urządzeń medycznych, która obejmuje swoim zakresem ogół działań dotyczących kontroli specjalistycznej aparatury medycznej oraz nadzoru nad sprzętem kontrolnym i pomiarowym.

(akta kontroli str. 4-31, 369-379, 656, 723)

1.6. Deklarowane we wniosku dane finansowe dotyczące planowanej inwestycji, w tym w zakresie źródeł finansowania, miały odzwierciedlenie w następujących dokumentach i analizach:

- Sporządzonych dla obu zadań programach inwestycyjnych. W programie inwestycyjnym pierwszego zadania wskazano, iż łączny jego koszt wyniesie 3 000 tys. zł i pokryty zostanie w wysokości 2 970 tys. zł z dotacji celowej podmiotu tworzącego, a w kwocie 30 tys. zł ze środków własnych Szpitala. Koszt zadania drugiego wynieść miał 1 200 tys. zł i w wysokości 1 190 tys. zł pokryty miał zostać z dotacji celowej MSWiA, a w 10 tys. zł ze środków własnych.
- Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Szpitala na lata 2019-2023. Koszty inwestycji dot. utworzenia Zakładu Patologii oszacowane na potrzeby tego dokumentu w 2018 r. określone zostały na podstawie kosztorysów inwestorskich z 2016 r. z uwzględnieniem wskaźnikowego wzrostu cen robocizny, materiałów i sprzętu na poziomie 20%. Natomiast oszacowany w 2018 r. koszt utworzenia Pracowni Endoskopowej określony został z uwzględnieniem kosztów podobnej inwestycji realizowanej przez Szpital Powiatowy w Bochni (600 tys. zł), z uwzględnieniem wzrostu o 5% wskaźnika cenowego z uwagi na planowaną datę rozpoczęcia inwestycji w 2019 r. (wartość ta znalazła odzwierciedlenie w programie inwestycyjnym i we wniosku o ocenę celowości w odniesieniu do wartości robót budowlanych).
- Planach finansowych Szpitala na 2018 r. i 2019 r.

Szacunkowy koszt ww. inwestycji w odniesieniu do kosztów nadzoru inwestorskiego określono przyjmując standardowy dla nadzoru wskaźnik 2,5% wartości robót budowlanych. Koszty opracowania dokumentacji projektowej oszacowano na podstawie analizy rynku podobnych realizacji, a wycenę wartości sprzętu oparto na własnym rozeznaniu rynku oraz zrealizowanych dotychczas przez Szpital zakupach.

(akta kontroli str. 4-31, 44-107, 126-135)

1.7. Zadeklarowane we wniosku rezultaty inwestycji zostały rzetelnie zdefiniowane, gdyż określono je w oparciu o: posiadane analizy, zasoby danych oraz cele dotyczące leczenia onkologicznego, ujęte w strategicznych dokumentach województwa warmińsko-mazurskiego. W wyniku realizacji inwestycji m.in. powstać miały dwie nowe komórki organizacyjne podmiotu leczniczego, zagospodarowane miały zostać 854,02 m^2 niewykorzystywanej, według stanu na dzień złożenia wniosku, powierzchni użytkowej Szpitala, zakupionych miało być 17 nowych urządzeń medycznych. Skróceniu ulec miał czas hospitalizacji pacjentów i oczekiwania na badanie endoskopowe oraz wzrost bezpieczeństwa wykonywanych badań.

(akta kontroli str. 4-31, 44-136)

1.8. Wniosek o dokonanie oceny celowości inwestycji w sektorze zdrowia przygotowany został z wykorzystaniem zasobów własnych Szpitala (nie zlecano jego sporządzenia podmiotom zewnętrznym i nie ponoszono z tego tytułu kosztów).

(akta kontroli str. 355)

1.9. W latach 2018-2023 (do 25 maja) Szpital uzyskał łącznie 12 pozytywnych opinii o celowości realizacji inwestycji. W latach tych SP ZOZ MSWiA nie realizował inwestycji, które przekraczały wartość określoną w art. 95d ust. 1 ośoz, bez uzyskania wymaganej pozytywnej opinii o celowości jej przeprowadzenia[11].

Realizowane były również inwestycje i zakupy inwestycyjne o wartości niższej niż określone w ww. przepisie, których wykonanie nie wymagało uzyskania opinii o celowości ich realizacji. Były to m.in.:

- „Budowa w 2020 r. zbiornika z tlenem" - zrealizowane wydatki 304,5 tys. zł,
- „Zakup w 2020 r. 6 szt. kardiomonitorów z centralną stacją monitorowania" - zrealizowane wydatki 130 tys. zł,
- „Przebudowa w 2021 r. pomieszczeń na potrzeby szybkiej terapii onkologicznej (m.in. sala konsylium, gabinet badań, poczekalnia)" - poniesione wydatki 132,6 tys. zł,
- „Modernizacja w 2021 r. sali intensywnego nadzoru na potrzeby Oddziału Chorób Wewnętrznych i Gastroenterologii" - poniesione wydatki 945,2 tys. zł.

Analiza dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia ww. inwestycji wykazała, iż zadania te zrealizowano w sposób gospodarny i zgodnie z przyjętymi założeniami i były one niezbędne do prawidłowego funkcjonowania Szpitala i wykonywania przez niego statutowych zadań.

(akta kontroli str. 301-330, 348-352, 751-758)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w badanym zakresie.

OBSZAR

2. Rezultaty przeprowadzonej inwestycji

Opis stanu faktycznego

2.1. Termin rozpoczęcia inwestycji określono we wniosku na 01.06.2019 r., a zakończenia na 31.12.2020 r. Realizacja utworzenia Zakładu Patologii pod względem rzeczowo-finansowym rozpoczęła się w III kw. 2021 r. (zlecenie sporządzenia dokumentacji projektowej), a Pracowni Endoskopowej w IV kw. 2019 r. (zlecenie prac projektowych).

Na realizację inwestycji Szpital uzyskał dwie decyzje o pozwoleniu na budowę, tj. w dniu 23.01.2020 r. na przebudowę pomieszczeń budynku „G" w celu utworzenia Zakładu Radiologii Interwencyjnej i Pracowni Endoskopowej oraz w dniu 14.01.2022 r. na przebudowę pomieszczeń bryły „G" SP ZOZ MSWiA na potrzeby Zakładu Patologii.

Harmonogram rzeczowo-finansowy i koszt utworzenia Zakładu Patologii (według zaktualizowanego programu inwestycji) był następujący:

- 2021 r. (IV kw.) - 2022 r. (I kw.) - prace przygotowawcze i projektowe (pozwolenie na budowę, dokumentacja projektowo-kosztorysowa, przetarg, podpisanie umowy z wykonawcą) - 147,6 tys. zł (nadzór autorski I i I kw. 2023 r.),
- 2022 r. (IV kw.) - 2023 r. (II kw.) - roboty budowlane i instalacyjne - 4 287,6 tys. zł,

[11] Od dnia 1 stycznia 2021 r. NFZ nie żądał przedłożenia przez SP ZOZ MSWiA oświadczeń o realizowanych inwestycjach, w tym o takich, które nie wymagały uzyskania opinii o celowości ich przeprowadzenia.

- 2022 r. (IV kw.) - 2023 r. (II kw.) - nadzór inwestorski i autorski - 46,1 tys. zł,
- 2021 r. (IV kw.) - 2023 r. (II kw.) - zakup pierwszego wyposażenia - 1 977,3 tys. zł,
- koszt razem - 6 458,6 tys. zł (5 651,9 tys. zł dotacja celowa, 806,7 tys. zł środki własne).

Harmonogram rzeczowo-finansowy i koszt powstania Pracowni Endoskopowej (według zaktualizowanego programu inwestycji) był następujący:

- 2019 r. (IV kw.) - prace przygotowawcze i projektowe (pozwolenie na budowę, dokumentacja projektowo-kosztorysowa, przetarg, podpisanie umowy z wykonawcą) - 66,4 tys. zł,
- 2020 r. (I-III kw.) - roboty budowlane i instalacyjne - 2 628,9 tys. zł,
- 2020 r. (I-III kw.) - nadzór inwestorski i autorski - 28,4 tys. zł,
- 2021 r. (I-III kw.) - zakup pierwszego wyposażenia - 1 594 tys. zł,
- koszt razem - 4 317,7 tys. zł (4 215 tys. zł dotacja celowa, 102,7 tys. zł środki własne).

Rozpoczęcie robót budowlanych zadania Zakład Patologii nastąpiło 27.10.2022 r. (w 2022 r. i 2023 r. trwały również zakupy pierwszego wyposażenia). Według stanu na 31.05.2023 r. wartość robót budowlanych zadania, wykonanych od początku ich realizacji, wyniosła brutto 3 982,6 tys. zł, co stanowiło 90% wartości zakontraktowanej (w dniu przeprowadzenia oględzin przez kontrolera NIK, tj. 22.06.2023 r. trwały prace wykończeniowe pomieszczeń zakładu[12]).

Zadanie dotyczące Pracowni Endoskopowej w odniesieniu do robót budowlanych rozpoczęto w maju 2020 r., a zakończono w III kw. 2021 r.[13], natomiast zakupów wyposażenia dokonano w okresie od III kw. 2021 r. do III kw. 2022 r.

Zmiany terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji obu zadań inwestycyjnych, w stosunku do terminów określonych we wniosku IOWISZ, podyktowane były m.in. następującymi okolicznościami:

- Koniecznością powtarzania postępowań przetargowych (np. Pracownia Endoskopowa pierwotnie miała zostać zrealizowana w formule „zaprojektuj, wybuduj i wyposaż", ale ogłoszone 24.07.2019 r. postępowanie zostało unieważnione, gdyż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała wysokość środków przeznaczonych na realizację zamówienia. Szpital zrezygnował z ww. formuły i podzielił realizację zadania na dwa etapy, tj. na wykonanie dokumentacji projektowej i na roboty budowlane - postępowanie na dokumentację projektową wszczęto i rozstrzygnięto w październiku 2019 r. Z tego samego powodu unieważniono też pierwsze postępowanie z lipca 2022 r. na wyłonienie wykonawcy robót Zakładu Patologii).
- Wydłużeniem terminów dostaw sprzętu i aparatury medycznej przez wykonawców w związku z trwającą pandemią COVID-19.
- Realizacją przez Szpital innych zadań inwestycyjnych, w tym wynikających z zabezpieczenia przeciw COVID-19 oraz projektów współfinansowanych ze środków UE.
- Zmianami prawa w zakresie przepisów higieniczno-sanitarnych oraz procedur i standardów medycznych, co wymuszało zmiany projektów budowlanych oraz założeń do przyjętych zakupów pierwszego wyposażenia.
- Koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań, głównie w ramach dotacji celowych z MSWiA.

[12] Według umowy z 18.10.2022 r. zawartej z wykonawcą zakończenie robót winno nastąpić z końcem I półrocza 2023 r.

[13] Roboty budowlane zadania zakończono 07.12.2020 r., natomiast do września 2021 r. trwały ich odbiory.

- Potrzebą dokonania zmian w dokumentacji projektowej po rozpoczęciu robót oraz realizacją dodatkowych prac budowlanych warunkujących zakończenie zadań inwestycyjnych (np. w trakcie realizacji Zakładu Patologii wystąpiły kolizje zaprojektowanych rozwiązań z istniejącą konstrukcją budynku, co skutkowało koniecznością wykonania robót dodatkowych).

(akta kontroli str. 4-31, 438-474, 537-538, 561-575, 644-646, 656, 723-750)

2.2. Obie inwestycje realizowane były w miejscu wskazanym we wniosku, tj. w budynku „G", zlokalizowanym na terenie Szpitala w Olsztynie przy ul. Wojska Polskiego 37, na działkach Nr 5/1 i 6 obręb 25.

Stosownie do wymogu Prawa budowlanego Szpital zgłosił organowi nadzoru budowlanego rozpoczęcie robót budowlanych polegających na przebudowie pomieszczeń budynku „G" w celu utworzenia Zakładu Patologii z dniem 27.10.2022 r. (do zgłoszenia dołączono wymagane dokumenty i wskazano, kto pełni funkcję kierownika budowy - informacje o przejęciu obowiązków kierownika budowy odnotowano w dzienniku budowy).

Rozpoczęcie robót budowlanych polegających na przebudowie pomieszczeń budynku „G" w celu utworzenia Zakładu Radiologii Interwencyjnej i Pracowni Endoskopowej, zgodnie z wymogiem ww. ustawy, Szpital zgłosił organowi nadzoru budowlanego z dniem 06.05.2020 r. (do zgłoszenia dołączono m.in. oświadczenie kierownika budowy o przejęciu obowiązków przy ww. robotach).

Procedura odbioru wykonanych robót dotyczących utworzenia Pracowni Endoskopowej rozpoczęła się w grudniu 2020 r. (protokoły rozpoczęcia odbioru końcowego robót z 10 i 15 grudnia 2020 r.). Protokół zakończenia robót budowlanych i odbioru do użytkowania wykonanych pomieszczeń Pracowni Radiologii i Pracowni Endoskopowej sporządzony został w dniu 24.09.2021 r. (pozytywną opinię odnośnie dopuszczenia do użytkowania wydał Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Olsztynie). W swoim stanowisku w zakresie ochrony przeciwpożarowej wykonanego obiektu Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie wniósł uwagę dotyczącą niesprawnego urządzenia służącego do zapewnienia oddymiania klatki schodowej, przy czym, w swojej ocenie, stwierdził on, że nieprawidłowość pozwalała na rozpoczęcie użytkowania obiektu (usterka ta wyznaczonym przez Straż Pożarną terminie została usunięta). O zakończeniu przebudowy pomieszczeń powiadomiono PINB, który przekazał informację, iż w odniesieniu do zrealizowanej inwestycji nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(akta kontroli str. 462-474, 481-483, 581-606, 644-646)

2.3. We wniosku o dokonanie oceny celowości inwestycji wskazano, iż w SP ZOZ MSWiA utworzona zostanie nowa komórka organizacyjna, tj. Zakład Patologii, w skład którego wejść miała dotychczasowa Pracownia Cytologii i Histopatologii oraz Pracownia Badań Molekularnych. Natomiast funkcjonująca Pracownia Endoskopowa miała być przeniesiona do nowej lokalizacji. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Szpitala ze stycznia 2019 r. w strukturze organizacyjnej jednostki nie było Zakładu Patologii ani Zakładu Endoskopii (funkcjonowały natomiast pracownie: Endoskopii Onkologicznej, Endoskopii, Cytologii i Histopatologii oraz w ramach Medycznego Laboratorium Diagnostycznego - Pracownia Badań Molekularnych).

W wyniku realizacji obu zadań inwestycyjnych powstały nowe komórki organizacyjne, tj. Zakład Patomorfologii i Zakład Endoskopii, co ujęte zostało w zmienionym regulaminie organizacyjnym Szpitala. Według tego regulaminu (z grudnia 2022 r.) w Szpitalu funkcjonuje m.in.: Zakład Endoskopii z Pracownią Endoskopii oraz Pracownią Endoskopii Onkologicznej oraz Zakład Patomorfologii z trzema pracowniami, tj. Cytologii i Cytologii Ginekologicznej, Histopatologiczną, Badań

Histochemicznych i Immunohistemicznych. Oba zakłady zostały wpisane przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego do Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą. Wnioski o dokonanie wpisu złożono w terminie określonym w art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[14].

(akta kontroli str. 4-31, 381-422)

2.4. Koszt ogółem inwestycji oszacowano we wniosku na 4 200 tys. zł (brutto), z tego 4 160 tys. zł pokrytych miało być z dotacji celowej budżetu państwa, a 40 tys. zł ze środków własnych SP ZOZ MSWiA. W odniesieniu do grup kosztów inwestycja, według wniosku, obejmowała:

- koszt budowy obiektów podstawowych - 2 389 tys. zł,
- zakup wyposażenia - 1 701 tys. zł,
- prace przygotowawcze, projektowe, obsługę inwestorską oraz szkolenia i rozruch - 110 tys. zł.

Koszt inwestycji określony we wniosku o dokonanie oceny jej celowości był zgodny z kosztami określonymi w zatwierdzonych w 2018 r. programach inwestycji.

Według kosztorysu sporządzonego w 2022 r. koszt robót budowlanych i instalacyjnych utworzenia Zakładu Patologii wynosił 3 450 tys. zł brutto, natomiast według zaktualizowanego programu inwestycji (ostatnia aktualizacja z 09.02.2023 r.[15]) jej koszt realizacji oszacowano na 6 458,6 tys. zł.

Według stanu na 25.05.2023 r. koszt realizacji zadania wyniósł ogółem 4 763, 6 tys. zł, z tego:

- 132,8 tys. zł - prace projektowe,
- 1 355,3 tys. zł - pierwsze wyposażenie,
- 36,9 tys. zł - nadzór inwestorski,
- 3 238,6 tys. zł - roboty budowlane i instalacyjne.

Koszt realizacji zadania sfinansowany został z dotacji celowej w kwocie 3 936,4 tys. zł oraz ze środków własnych w wysokości 827,2 tys. zł. Zakupione pierwsze wyposażenie pracowni odpowiadało wyposażeniu planowanemu do zakupu według zaktualizowanego programu inwestycji (zakupiono 15 rodzajów wyposażenia medycznego). Szpital w terminach określonych w umowach z MSWiA złożył wymagane rozliczenia dotacji celowych, które zostały przez MSWiA zaakceptowane.

(akta kontroli str. 4-31, 51-58, 456-461, 475-480, 484-539)

Określona w kosztorysie inwestorskim, dotyczącym przebudowy pomieszczeń budynku „G" w celu utworzenia Zakładu Radiologii Interwencyjnej i Pracowni Endoskopowej (opracowanym w grudniu 2019 r.) wartość robót budowlanych wyniosła 3 550 tys. zł.

Według zaktualizowanego programu inwestycji koszt zadania wynieść miał 4 317 tys. zł, w tym m.in.: 2 623 tys. zł za roboty budowlane, 1 594 tys. zł zakup pierwszego wyposażenia.

Koszt zrealizowanego zadania Pracowni Endoskopowej wyniósł ogółem 4 284,5 tys. zł, z tego:

- 66,5 tys. zł przeznaczone na prace projektowe,
- 2 628,9 tys. zł na roboty budowlane i instalacyjne,
- 21 tys. zł na obsługę inwestorską,
- 6,4 tys. zł za nadzór autorski,

[14] Dz. U. z 2022 r. poz. 633, ze zm.

[15] Wynikała ona ze zmiany wielkości udzielonej dotacji celowej, wydłużenia terminu realizacji projektu do końca II kw. 2023 r. i urealnienia wartości pierwszego wyposażenia.

- 1 561,1 tys. zł na pierwsze wyposażenie,
- 0,6 tys. zł stanowiły pozostałe koszty (konsultacje i wykonanie aneksu p.poż. do dokumentacji projektowej).

Koszt zadania sfinansowany został z dotacji celowej (w kwocie 4 181,9 tys. zł) i ze środków własnych (102,6 tys. zł). Zakupione pierwsze wyposażenie pracowni odpowiadało wyposażeniu planowanemu do zakupu według zaktualizowanego programu inwestycji (zakupiono 22 rodzaje wyposażenia medycznego). Szpital, w wymaganym terminie, przedłożył do MSWiA rozliczenia otrzymanych dotacji celowych, które zostały przez MSWiA zaakceptowane.

Łączny koszt inwestycji dot. utworzenia Zakładu Patologii i Pracowni Endoskopowej, według stanu na 25.05.2023 r., wyniósł 9 048,1 tys. zł, co stanowiło 215% wielkości ujętej we wniosku o dokonanie oceny celowości inwestycji oraz w pierwotnych programach inwestycji tych zadań.

Wzrost kosztów realizowanych zadań wynikał m.in. z:

- faktu, iż w odniesieniu do Pracowni Endoskopowej przyjęto do wniosku IOWISZ wartość robót budowlanych w kwocie 642 tys. zł, szacowaną na podstawie analizy rynku podobnych inwestycji z 2018 r., podczas gdy pierwsza aktualizacja programu inwestycji z marca 2020 r. wartość tę oszacowała na 2 200 tys. zł - określono ją według kosztorysu inwestorskiego, w którym rozszerzono zakres robót m.in. o wzmocnienie konstrukcji stropodachu dla możliwości posadowienia centrali wentylacyjnej, wykonania zabezpieczeń ścian i stropów przed promieniowaniem jonizującym, powiększenie wymaganej powierzchni pracowni z 203 m^2 do 240 m^2;
- wzrostu wartości robót budowalnych ww. zadania o kwotę 149,6 tys. zł w związku z koniecznością wykonania robót nieprzewidzianych dokumentacją projektową;
- zwiększenia liczby sprzętu nabywanego na potrzeby Pracowni Endoskopowej w ramach pierwszego wyposażenia oraz wartość zakupów pierwszego wyposażenia dla Zakładu Patologii ze względu na zmiany standardów i wymogów w zakresie funkcjonowania pracowni histopatologii;
- przyjęcia we wniosku IOWISZ dla Zakładu Patologii wartości robót oszacowanych na podstawie kosztorysów inwestorskich z 2016 r.;
- przesunięcia terminu rozpoczęcia inwestycji na 2021 r. ze względu na realizację priorytetowego zadania „Utworzenie Zakładu Radiologii Interwencyjnej";
- zmian w przepisach, procedurach i standardach, które wymusiły na Szpitalu sporządzenie nowej dokumentacji projektowej (III i IV kw. 2021 r.);
- oszacowania wartości przedmiotu zamówienia na roboty budowlane na podstawie kosztorysu inwestorskiego na 3 450 tys. zł;
- wzrostu wartość robót budowlanych o 175 tys. zł na skutek wykonania nieprzewidzianych robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 4-31, 51-58, 576-580, 636-643, 656, 723-729)

2.5. W wyniku utworzenia Zakładu Patologii uzyskano 378,22 m^2 powierzchni użytkowej. W ramach tej inwestycji powstały następujące pomieszczenia: część biurowa (gabinet kierownika, sekretariat, aneks socjalny, wc personelu); pokój diagnostyczny - pracownia mikroskopowa (składająca się z dwóch wydzielonych części); pracownia technik immunohistochemicznych oraz przylegające do niej pomieszczenie socjalne, pomieszczenie porządkowe i wc personelu; pracownia technik histochemicznych oraz magazyn odczynników z małym aneksem na umywalkę; główny ciąg komunikacyjny prowadzący do pracowni endoskopowej, korytarz przy pracowni technik histochemicznych i immunohistochemicznych; pokój przyjęcia materiału oraz magazyn; pracownia formalinowa - wykrawanie materiału;

pracownia cytologiczna; pracownia obróbki preparatów histologicznych; pracownia krojenia, barwienia i obróbki preparatów histologicznych (złożona z dwóch wyodrębnionych części); w piwnicy, gdzie zlokalizowano magazyn służący jako archiwum preparatów, powstały pomieszczenia socjalne, ciąg komunikacyjny oraz pomieszczenie porządkowe.

W wyniku realizacji zadania utworzenia Pracowni Endoskopowej uzyskano 245,54 m^2 powierzchni użytkowej. W ramach inwestycji powstały m.in.: poczekalnia; punkt pielęgniarski; pomieszczenie kolonoskopii; pomieszczenie myjni edndoskopów; pomieszczenie gastroskopii (ze znieczuleniem ogólnym); ciągi komunikacyjne; magazyn, dwustanowiskowa sala wybudzeń; pomieszczenie biurowe; pomieszczenie biurowe (opisownia); pokój socjalny.

Łącznie w wyniku realizacji obu zadań uzyskano 623,76 m^2 powierzchni użytkowej, która dotychczas wyłączona była z eksploatacji, przez co poprawie uległo wykorzystanie istniejącej infrastruktury Szpitala. W ramach realizacji części zakupowej obu zadań zakupiono 37 szt. nowych wyrobów i urządzeń medycznych.

Uzyskanie mniejszej, od założonej we wniosku IOWISZ, łącznej powierzchni obu zadań inwestycyjnych wynikało m.in. z konieczności wyodrębnienia z części powierzchni pierwotnie zaplanowanej na realizację tych zadań powierzchni niezbędnej na wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Utworzenie Zakładu Radiologii Interwencyjnej". Nastąpiło też zmniejszenie powierzchni Zakładu Patologii wskutek sporządzenia na przełomie 2021/2022 nowej dokumentacji projektowej, w której dokonano optymalizacji powierzchni poszczególnych pomieszczeń przy zachowaniu ciągu technologicznego założonego we wniosku (m.in. zlikwidowano pomieszczenia wentylatornii, poprzez wyniesienie central wentylacyjnych na dach budynku).

(akta kontroli str. 644-646, 751, 757)

2.6. Zgodnie z wnioskiem o dokonanie oceny celowości inwestycji w ramach zadania utworzenia zakładu Patologii miało być zakupionych 13 rodzajów wyrobów medycznych, tj.: stół do wykrawania materiału, mikrotom rotacyjny, łaźnia wodna, płyta chłodząca, cieplarka, zaklejarka szkiełek, barwiarka z cieplarką i zaklejarką, procesor tkankowy próżniowy, cytowirówka do cytobloków, digestoria, mikroskop, mikroskop z kamerą i oprzyrządowaniem, mikroskop fluoroscencyjny.

Po rozpoczęciu inwestycji zmienione zostały założenia odnośnie zakupu pierwszego wyposażenia zakładu. Zgodnie ze zaktualizowanym programem inwestycji miało być zakupione 15 rodzajów wyposażenia medycznego, w tym m.in.: stół do przygotowywania materiału histologicznego, mikrotom rotacyjny, płyta chłodząca, łaźnia wodna z integrowaną płytą grzewczą, cytowirówka, zaklejarka z barwiarką, cieplarka, mikroskop optyczny z kamerą 4K, mikroskop optyczny i wielostanowiskowy, zaklejarka, procesor tkankowy, centrum do zatapiania.

Zmiana liczby i rodzaju asortymentu sprzętu wynikała z dostosowania planowanego pierwszego wyposażenia zakładu do zmieniających się standardów oraz potrzeb, a także ze zmian cen sprzętu w oparciu o zaktualizowane oferty cenowe. Zakupy pierwszego wyposażenia zakładu w ramach zadania zostały w pełni zrealizowane i były zgodne z zaktualizowanym i zaakceptowanym przez MSWiA programem inwestycji. Zakupione urządzenia medyczne zostały dostarczone/zamontowane zgodnie z zawartymi umowami, a po opłaceniu faktur dostawców zostały przyjęte do ewidencji środków trwałych jednostki.

W ramach utworzenia Pracowni Endoskopowej zakupione miały być cztery rodzaje wyrobów medycznych, tj. myjnia automatyczna, końcówka endobase do procesora graficznego w pracowni endoskopowej, zestaw do znieczulania ogólnego, kardiomonitor.

W toku trwania inwestycji zmieniono założenia co do zakupu pierwszego wyposażenia pracowni. Zgodnie ze zaktualizowanym programem inwestycyjnym w ramach zadania miały być zakupione 22 rodzaje urządzeń medycznych w tym m.in.: duodenoskop, kolonoskop wideo, monitor medyczny 4K, monitor medyczny HDTV, kardiomonitor, stanowisko do znieczulenia ogólnego, stół przezierny dla promieniowania X, szafa do przechowywania 8 endoskopów, szafa do przechowywania 12 endoskopów, kolumna sufitowa, wózek endoskopowy i anestezjologiczny, insuflator, kompresor do zasilania szaf endoskopowych, ekran ochronny RTG, zestaw komputerów do systemu archiwizacji.

Zmiana liczby i rodzaju sprzętu w ramach pierwszego wyposażenia podyktowana była aktualnymi potrzebami pracowni oraz dostosowaniem wyposażenia do liczby wykonywanych procedur i uwzględniała zmiany cen sprzętu planowanego do zakupu. Zrealizowane zakupy sprzętu medycznego w ramach pierwszego wyposażenia Pracowni Endoskopowej były zgodne z zaktualizowanym i zatwierdzonym przez MSWiA programem inwestycji. Wszystkie urządzenia i wyposażenie zostały zakupione, a faktury dostawców opłacono zgodnie z zawartymi umowami (zakupione urządzenia i wyposażenie przyjęto do ewidencji środków trwałych).

Zakupione na potrzeby Pracowni Endoskopowej urządzenia medyczne, w tym m.in. dwa kardiomonitory, kolonoskop, stanowisko do znieczulania ogólnego i stanowisko wybudzeń zostały wpisane do Systemu Zarządzania Obiegiem Informacji (SZOI), ze wskazaniem ich dostępności liczonej od dnia zakupu urządzeń. Zakupione w dniu 08.12.2021 r. za kwotę 36 tys. zł dwa kardiomonitory zostały także wpisane do Systemu Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, jednakże nastąpiło to dopiero w dniu 6 lipca 2023 r. (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4-31, 440-461, 564-575, 648-655, 657, 730-750)

2.7. W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto też inne rezultaty, wynikające z kryteriów oceny, ujętych w treści wniosku o celowości inwestycji. Dotyczyło to np. następujących rezultatów:

- „Rozwój Szpitala w dziedzinie onkologii poprzez rozbudowę pracowni endoskopii oraz utworzenie zakładu patologii przyczyni się do zwiększenia liczby wykonywanych badań i zabiegów onkologicznych bezpiecznych dla pacjenta jak i skrócenia czasu oczekiwania na świadczenie".

W 2018 r. w dwóch pracowniach endoskopowych Szpitala wykonano 4 971 badań, w 2019 r. - 5 215, w 2020 r. - 4 548, a w 2021 r. - 4 811 badań[16]. W roku 2022 r., tj. w roku „pełnego" funkcjonowania Pracowni Endoskopowej wykonano 5 194 badania (pierwsze badania endoskopowe wykonano w niej w lutym 2022 r.).

Średni czas oczekiwania na badanie kolonoskopowe w Szpitalu, według stanu na koniec grudnia danego roku, uległ skróceniu z 80 dni w 2020 r. do 73 dni w 2021 r. i 34 dni w 2022 r. Średni czas oczekiwania na badanie gastroskopii również uległ skróceniu i według stanu na koniec grudnia danego roku wynosił on: 75 dni w 2020 r., 67 dni w 2021 r. i 34 dni w 2022 r.

- „Inwestycja wpłynie na zmniejszenie ogólnych kosztów opieki zdrowotnej na danym obszarze. Zastosowanie bardziej efektywnej technologii medycznej, która wpłynie na jakość badań jak i precyzję leczenia. Zostanie skrócony czas hospitalizacji i szybszy powrót pacjenta do zdrowia, co wpłynie również na obniżenie kosztów jego leczenia".

W latach 2020-2022 skróceniu uległ średni czas hospitalizacji pacjentów wypisanych w większości oddziałów Szpitala. Na 16 stacjonarnych oddziałów Szpitala w 10 z nich

[16] Spadek liczby wykonanych badań endoskopowych w latach 2020-2021 wynikał z oddziaływania pandemii COVID-19.

czas ten uległ skróceniu (np. w Klinice Chirurgii Onkologicznej z 6,82 dnia do 5,39 dnia; Oddziale Klinicznym Hematologii z 5,86 dnia do 5,29 dnia; Klinice Urologii i Onkologii Urologicznej z 2,73 dnia do 1,98 dnia), w trzech wydłużył się (np. Oddział Ginekologiczny i Ginekologii Onkologicznej z 2,77 dnia do 3,04 dnia), a w trzech pozostał na tym samym poziomie.

Skróceniu uległ także średni czas hospitalizacji pacjentów leczonych w trybie stacjonarnym liczony dla całego Szpitala[17], który wyniósł: w 2018 r. - 3,21 dni, w 2019 r. - 3,13 dni, w 2020 r. - 2,98 dni, w 2021 r. - 2,99 dni i w 2022 r. - 2,90 dni.

Wzrastała w Szpitalu liczba udzielonych porad w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, która wynosiła w: 2018 r. - 99 055, 2019 r. - 103 049, 2020 r. - 88 526, 2021 r. - 96 865, 2022 r. - 107 414.

Wartość wykonanego kontraktu z NFZ w zakresie endoskopii w latach 2020-2022 wynosiła:

- Badanie endoskopowe przewodu pokarmowego - kolonoskopia: 2020 r. - 512 056,48 zł, 2021 r. - 539 690,55 zł, 2022 r. - 923 663,72 zł,
- Badanie endoskopowe przewodu pokarmowego - gastroskopia: 2020 r. - 92 721,20 zł, 2021 r. - 105 128,52 zł, 2022 r. - 160 427,91 zł.

- „Unowocześnienie już posiadanych małoinwazyjnych technik leczenia nowotworów przyczyni się do poprawy warunków kształcenia przed i podyplomowego, dostępu do badań naukowych i poprawy krzywej uczenia".

W wyniku realizacji umowy z *Collegium Medicum* UWM w Olsztynie następująca liczba studentów (kierunku lekarskiego i pielęgniarskiego) odbywała w Szpitalu zajęcia dydaktyczne: w 2019 r. - 1 382, 2020 r. - 197[18], 2021- 4 637, 2022 r. - 5 140, 2023 r. (do 23 maja) - 1 605.

Liczba lekarzy odbywających w Szpitalu staże podyplomowe była następująca: 2019 r. - 25, 2020 r. - 18, 2021 r. - 24, 2022 r. - 27[19]. W Szpitalu realizowane były również staże kierunkowe lekarzy odbywających specjalizację z zakresu gastroenterologii (w ramach trzech przydzielonych od czerwca 2020 r. miejsc specjalizacyjnych). W 2020 r. staż rozpoczęła jedna osoba, a w 2021 r. dwie osoby (osoby te w 2023 r. kontynuowały staż, zaplanowany do 2024 r.).

(akta kontroli str. 4-43, 137-287, 356-368, 380, 423-437, 647)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Zakupione na potrzeby Pracowni Endoskopowej w grudniu 2021 r. za kwotę 36 tys. zł dwa kardiomonitory zostały wpisane do Systemu Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia, wraz ze wskazaniem, do której komórki organizacyjnej Szpitala urządzenia te zostały przypisane, dopiero w dniu 6 lipca 2023 r.

Było to niezgodne z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie zakresu informacji gromadzonych w Systemie Ewidencji Zasobów Ochrony Zdrowia oraz sposobu i terminów przekazywania tych informacji[20], zgodnie z którym podmiot leczniczy przekazuje informacje o wyrobach medycznych co miesiąc, do 7 dnia każdego miesiąca. Dyrektor wyjaśniła, iż przekazanie danych o zakupionych urządzeniach medycznych do SEZOS w terminie niezgodnym z ww. rozporządzeniem spowodowane było niedopatrzeniem.

(akta kontroli str. 648-655, 657, 751, 757-758)

[17] Dane obejmują wszystkich pacjentów leczonych wraz ze zgonami.
[18] Rok wybuchu pandemii COVID-19.
[19] Nabór na staże w 2023 r. rozpocznie się w październiku.
[20] Dz. U. z 2023 r. poz. 150.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wniosek

Wniosek

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przekazywanie do SEZOZ informacji o posiadanych wyrobach medycznych w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia z 26 marca 2021 r.

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 Olsztynie. 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

Olsztyn, 25 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis