



Starostwo Powiatowe
w Wąbrzeźnie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

2018 -02- 22

Wpł. 221
A - BRP - do władz powiatu
Rady RP

LBY.411.003.01.2017

Bydgoszcz, dnia 19 lutego 2018 r.

Pan
Krzysztof Maćkiewicz
Starosta
Powiatu Wąbrzeskiego

Szanowny Panie Starosto,

Stosownie do art. 61 b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) przekazuję tekst wystąpienia pokontrolnego z dnia 2 października 2017 r. (Nr LBY.411.003.01.2017) uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 stycznia 2018 r.

Informuję, że zgodnie z treścią art. 61 b ust. 2 ww. ustawy do zmienionego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Z poważaniem
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
Barbara Antkiewicz
Barbara Antkiewicz

Załącznik:

Wystąpienie pokontrolne z dnia 2 października 2017 r. (LBY.411.003.01.2017)



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.01.2017
S/17/003/LBY

TEKST JEDNOLITY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/17/003/LBY – Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/55/2017 z 28 kwietnia 2017 r. 2. Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/57/2017 z 28 kwietnia 2017 r. 3. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBY/61/2017 z 12 maja 2017 r. i nr LBY/124/2017 z 28 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 2844-2845)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Maćkiewicz, Starosta Wąbrzeski (dalej: „Starosta”) (dowód: akta kontroli str. 8-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą.

Sposób przekształcenia ZOZ Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie doprowadził do nieuprawnionego nałożenia na podmiot sektora prywatnego, tj. Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie (dalej: „NZOZ”), prowadzony przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o. (dalej: „NS Wąbrzeźno”), zadania publicznego powiatu w zakresie ochrony zdrowia². Jednocześnie działalność Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie (dalej: „ZOZ SP” lub „SP ZOZ”³), dla którego Powiat Wąbrzeski (dalej: „Powiat”) był organem tworzącym, została sprowadzona do wymiaru finansowo-księgowego, polegającego na spłacaniu zadłużenia tej jednostki. Od początku 2011 r. nie prowadził on działalności statutowej, dotyczącej udzielania świadczeń medycznych. Mimo to Zarząd Powiatu w Wąbrzeźnie (dalej: „Zarząd

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.), dalej: „ustawa o samorządzie powiatowym”.

³ Uchwałą nr XX/111/2012 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 20 czerwca 2012 r. zmieniono nazwę „Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Powiatowy w Wąbrzeźnie” (ZOZ SP) na „Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie” (SP ZOZ), stąd w treści wystąpienia pokontrolnego stosowany jest skrót ZOZ SP – w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce w okresie przed 20 czerwca 2012 r. i skrót SP ZOZ – do zdarzeń w okresie po 20 czerwca 2012 r. Do zdarzeń, które miały miejsce w obu okresach, stosowane są oba skróty w formie: ZOZ SP (SP ZOZ).

Powiatu”) nie podjął działań w celu jego likwidacji, co doprowadziło do niegospodarnego wydatkowania na jego utrzymanie w latach 2011-2016 co najmniej 205,5 tys. zł.

Kontrola wykazała nierzetelny nadzór Samorządu Powiatu nad prowadzonym przez niego ZOZ SP (SP ZOZ), a także przypadek zmniejszenia czynszu należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno z tytułu dzierżawy nieruchomości. Takie działanie NIK ocenia negatywnie w oparciu o kryterium gospodarności, gdyż umożliwiło to pozbawienie SP ZOZ przychodów w wysokości 300 tys. zł za okres od 1 października 2015 r. do końca 2020 r.⁴

Przekształcenie ZOZ SP nie zostało poprzedzone ani poparte żadnymi analizami, ekspertyzami lub innymi opracowaniami dotyczącymi istotnego ograniczenia działalności ZOZ SP i przejęcia tej działalności przez NZOZ. Ponadto w umowie zawartej z podmiotem, który utworzy i będzie prowadził NZOZ, tj. z Zakładem Usług Konsultingowych Know How sp. z o.o. w Szczecinie (dalej: „ZUK Know How”), Powiat Wąbrzeski zobowiązał się do powołania na stanowisko dyrektora ZOZ SP osoby zaproponowanej przez ZUK Know How. W rezultacie ZOZ SP kierowali dwaj dyrektorzy z rekomendacji ZUK Know How, którzy podejmowali decyzje dotyczące personelu i mienia ZOZ SP, przekazywanego (w tym zbywanego) na rzecz spółki Nowy Szpital 4 sp. z o.o. w Szczecinie, działającej od 12 grudnia 2008 r. jako NS Wąbrzeźno, będącej spółką zależną od spółek: Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. i ZUK Know How⁵.

Przystąpienie Powiatu do spółki NS Wąbrzeźno prowadzącej NZOZ i objęcie w niej mniejszościowego pakietu udziałów oraz posiadanie jednego członka w trzyosobowej radzie nadzorczej nie zapewniało Powiatowi znaczącego wpływu na zarządzanie spółką, a więc Powiat nie mógł decydować tym samym o organizacji, zakresie i dostępie do świadczeń zdrowotnych udzielanych przez NZOZ. Zarząd Powiatu nie korzystał też aktywnie z prawa kontroli spółki, które wynikało z Kodeksu spółek handlowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, promocja i ochrona zdrowia mieszkańców jest jednym z zadań publicznych powiatu. Tymczasem brak pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach niektórych kosztów działalności mających wpływ na sytuację finansową spółki mającej świadczyć usługi zdrowotne dla mieszkańców Powiatu, której udostępniono prawie cały majątek ruchomy i nieruchomy należący do ZOZ SP, zwiększa ryzyko niepodjęcia ewentualnych działań zaradczych w odpowiednim czasie. To z kolei może narazić mieszkańców Powiatu na ograniczenie lub utratę dostępu do opieki zdrowotnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie przekształcenia ZOZ SP

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie, utworzony 1 czerwca 1973 r.⁶, został przejęty przez Powiat 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów wprowadzających

⁴ W okresie od 1 października 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. SP ZOZ został pozbawiony rzeczywistych przychodów z tego tytułu w kwocie 105 tys. zł.

⁵ Posiadaczami 100% udziałów spółki Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie, a następnie posiadaczami ponad 70% udziałów spółki NS Wąbrzeźno byli: A.R. i M.Sz., właściciele 100% udziałów w spółce Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie oraz udziałowcy w 99% spółki ZUK Know How.

⁶ Decyzją Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 1 czerwca 1973 r. o utworzeniu Zespołu Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie.

reformę administracji publicznej⁷. W trzech ostatnich latach przed przekształceniem, w ZOZ SP pracowało: na koniec 2006 r. – 265 osób, na koniec 2007 r.⁸ – 264 osoby, a na 1 grudnia 2008 r. – 265 osób⁹.

(dowód: akta kontroli str. 26-47, 98-105, 2836)

1.2. W poszczególnych latach okresu 2005-2008 ZOZ SP uzyskał następujące wyniki finansowe:

- za 2005 r.: strata 539,3 tys. zł (przychody wykonane: 8 124,5 tys. zł¹⁰, koszty poniesione: 8 663,8 tys. zł),
- za 2006 r.: strata 403,7 tys. zł (przychody wykonane: 9 056,8 tys. zł¹¹, koszty poniesione: 9 460,5 tys. zł),
- za 2007 r.: zysk 1 690,5 tys. zł (przychody wykonane: 10 409,6 tys. zł¹², koszty poniesione: 10 688,9 tys. zł),
- za 2008 r.: strata 264,3 tys. zł (przychody wykonane: 11 358,9 tys. zł¹³, koszty poniesione: 11 613,7 tys. zł).

Zobowiązania ogółem ZOZ SP na koniec 2005 r. wynosiły 5 763,3 tys. zł, w tym długoterminowe 1 639,5 tys. zł, a na koniec 2006 r. i 2007 r. odpowiednio: 6 062,3 tys. zł i 4 409,0 tys. zł, w tym długoterminowe 2 860,1 tys. zł i 3 200 tys. zł (16 maja 2007 r. ZOZ SP zawarł z BRE Bankiem Hipotecznym SA w Warszawie umowę kredytu na kwotę 3 200 tys. zł. Kredyt ten miał być spłacony w 264 ratach po 12,1 tys. zł, od 30 czerwca 2010 r. do 28 maja 2032 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1095-1098, 1107-118, 1151-1175)

W latach 2005-2006 ZOZ SP osiągnął ujemne wskaźniki zyskowności¹⁴, takie jak: wskaźnik zyskowności netto¹⁵ (-)6,6% w 2005 r. i (-)4,5% w 2006 r., wskaźnik zyskowności aktywów¹⁶ (-)24,6% w 2005 r. i (-)17,1% w 2006 r. oraz wskaźnik zyskowności działalności operacyjnej¹⁷ (-)5,1% w 2005 r.¹⁸. Wpływ na powyższe

⁷ Patrz: art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (Dz. U. Nr 65, poz. 659 ze zm.). Uchwałą nr XI/43/99 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 29 września 1999 r. został zatwierdzony statut Zespołu Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie. Uchwałą nr III/24/2003 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 30 stycznia 2003 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Statucie Zespołu Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie, zmieniono nazwę „Zespół Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie” na „Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Powiatowy w Wąbrzeźnie”. Uchwałą nr XX/111/2012 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 20 czerwca 2012 r. zmieniono nazwę „Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Powiatowy w Wąbrzeźnie” na „Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie”.

⁸ W tym na umowę o pracę 225 osób na koniec 2006 r. i 227 osób na koniec 2007 r. oraz na umowę cywilnoprawną 38 na koniec 2006 r. i 36 osób na koniec 2007 r.

⁹ W tym 206 osób na umowę o pracę i 59 osób na umowę cywilnoprawną.

¹⁰ Z czego umowy z NFZ z tytułu kontraktów: 7 409,8 tys. zł.

¹¹ Z czego umowy z NFZ z tytułu kontraktów: 8 302,9 tys. zł.

¹² Z czego umowy z NFZ z tytułu kontraktów: 9 501,9 tys. zł.

¹³ Z czego umowy z NFZ z tytułu kontraktów: 10 487,2 tys. zł.

¹⁴ Określające zdolność podmiotu do generowania zysków, a zatem ekonomiczną efektywność działalności. Dodatkowo wartości wskaźników zyskowności informują o racjonalnym gospodarowaniu, gdzie przychody podmiotu przewyższają koszty.

¹⁵ Rozumiany jako: $\text{wynik netto} \times 100\% / \text{przychody netto ze sprzedaży produktów} + \text{przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów} + \text{pozostałe przychody operacyjne} + \text{przychody finansowe}$. Wskaźnik ten pokazuje jaką część przychodów stanowi odnotowany zysk lub strata. W ten sposób jest określona efektywność gospodarki finansowej podmiotu w odniesieniu do relacji: przychody ogółem minus koszty ogółem.

¹⁶ Rozumiany jako: $\text{wynik netto} \times 100\% / \text{średni stan aktywów}$, gdzie średni stan aktywów to suma aktywów razem na koniec poprzedniego roku obrotowego i aktywów razem na koniec bieżącego roku obrotowego podzielona przez 2. Wskaźnik ten informuje o wielkości zysku lub straty przypadającej na jednostkę wartości zaangażowanych w podmiocie aktywów, czyli wyznacza on ogólną zdolność aktywów podmiotu do generowania zysku.

¹⁷ Rozumiany jako: $\text{wynik z działalności operacyjnej} \times 100\% / \text{przychody netto ze sprzedaży produktów} + \text{przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów} + \text{pozostałe przychody operacyjne}$. Wskaźnik ten określa

miały przede wszystkim osiągnięte w ww. latach ujemne wyniki finansowe na poszczególnych poziomach działalności ZOZ SP.

W 2007 r., w związku z pozytywnie zakończonym procesem restrukturyzacyjnym, stosownie do postanowień ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej¹⁹, ZOZ SP osiągnął jednorazowo zysk nadzwyczajny w wysokości 1 969,8 tys. zł²⁰. Miało to wpływ na uzyskanie w ww. roku dodatnich wskaźników zyskowności²¹. Jednak już w następnym, 2008 r. wskaźnik zyskowności netto spadł do poziomu (-)2,3%, wskaźnik zyskowności aktywów do (-)11,4%, a wskaźnik zyskowności działalności operacyjnej zmalał do poziomu minimalnej wartości dodatniej, tj. 0,1% (3 pkt).

Wskaźniki płynności²² ZOZ SP w latach 2005-2006 kształtowały się na bardzo niskim poziomie (od 0,2 do 0,3, tzn. 0 pkt), a w latach 2007-2008 osiągnęły niski poziom (od 0,5 do 0,8, tzn. od 4 do 8 pkt). Świadczyło to o utracie, bądź o bardzo wysokim ryzyku utraty przez ZOZ SP zdolności do terminowego regulowania zobowiązań.

Na dobrym poziomie w latach 2005-2008 utrzymywały się wskaźniki efektywności. Wskaźnik rotacji należności²³ wahał się w przedziale od 14 do 24 dni, co świadczyło o krótkim okresie oczekiwania ZOZ SP na uzyskanie należności za świadczone usługi (głównie od NFZ). Z kolei wskaźnik rotacji zobowiązań²⁴ kształtował się na poziomie od 11 do 87 dni, co wskazywało na to, iż ZOZ SP nie miał większych trudności w regulowaniu swoich bieżących zobowiązań.

Natomiast na bardzo złym poziomie utrzymywały się wskaźniki zadłużenia. Wskaźnik zadłużenia aktywów²⁵, informujący o stopniu finansowania aktywów kapitałami obcymi, w latach 2005-2008 wahał się na poziomie od 194,4% do 260,7%, co oznaczało ograniczoną samodzielność finansową ZOZ SP, zwiększenie ryzyka wierzycieli, ograniczenie dostępu do nowych kredytów oraz zwiększenie ryzyka utraty płynności. Z kolei wskaźnik wypłacalności²⁶, określający wielkość funduszy obcych przypadającą na jednostkę funduszu własnego, przyjmował

ekonomiczną efektywność działania podmiotu, z uwzględnieniem działalności podstawowej oraz pozostałej działalności operacyjnej.

¹⁸ W 2006 r. wskaźnik ten osiągnął minimalną wartość dodatnią: 0,1% (3 pkt. w ocenie punktowej).

¹⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

²⁰ Jako efekt umorzenia zobowiązań wobec ZUS z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 410,7 tys. zł oraz umorzenia niespłaconej części pożyczki od Skarbu Państwa (w Banku Gospodarstwa Krajowego) w wysokości 1 559,1 tys. zł.

²¹ Wskaźniki te wyniosły odpowiednio: zyskowności netto 16,2%, zyskowności aktywów 56,9% i zyskowności działalności operacyjnej 0,6%.

²² Tzn. wskaźnik bieżącej płynności rozumiany jako: aktywa obrotowe - należności krótkoterminowe z tytułu dostaw i usług, o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy - krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe (czynne) / zobowiązania krótkoterminowe - zobowiązania z tytułu dostaw i usług, o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy + rezerwy na zobowiązania krótkoterminowe oraz wskaźnik szybkiej płynności rozumiany jako: aktywa obrotowe - należności krótkoterminowe z tytułu dostaw i usług, o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy - krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe (czynne) - zapasy / zobowiązania krótkoterminowe - zobowiązania z tytułu dostaw i usług, o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy + rezerwy na zobowiązania krótkoterminowe. Wskaźniki te określają zdolność podmiotu do terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań krótkoterminowych.

²³ Rozumiany jako: średni stan należności z tytułu dostaw i usług x liczba dni w okresie (365) / przychody netto ze sprzedaży produktów + przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów, gdzie średni stan należności z tytułu dostaw i usług to suma tych należności na koniec poprzedniego roku obrotowego i na koniec bieżącego roku obrotowego podzielona przez 2.

²⁴ Rozumiany jako: średni stan zobowiązań z tytułu dostaw i usług x liczba dni w okresie (365) / przychody netto ze sprzedaży produktów + przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów, gdzie średni stan zobowiązań z tytułu dostaw i usług to suma tych zobowiązań na koniec poprzedniego roku obrotowego i na koniec bieżącego roku obrotowego podzielona przez 2.

²⁵ Rozumiany jako: (zobowiązania długoterminowe + zobowiązania krótkoterminowe + rezerwy na zobowiązania) x 100% / aktywa razem.

²⁶ Rozumiany jako: zobowiązania długoterminowe + zobowiązania krótkoterminowe + rezerwy na zobowiązania / fundusz własny.

w ww. okresie wartości ujemne, od (-)2,4 do (-)1,6. Przyczyną tego był wysoki, ujemny poziom kapitałów własnych osiągany przez ZOZ SP w tym okresie, od (-)3 552,4 tys. zł na koniec 2005 r. do (-)1 978,8 tys. zł na koniec 2008 r. Powyższe potwierdzało brak niezależności finansowej ZOZ SP oraz brak zabezpieczenia powierzonych mu przez wierzycieli kapitałów.

(dowód: akta kontroli str. 333-339, 1093-1225)

1.3. W dniu 25 marca 2008 r. Rada Społeczna ZOZ SP wystąpiła do Rady Powiatu w Wąbrzeźnie (dalej: „Rada Powiatu”) o przekształcenie ZOZ SP poprzez ograniczenie jego działalności oraz o powierzenie świadczenia usług medycznych spółce prawa handlowego²⁷. Rada Powiatu 31 marca 2008 r. przyjęła uchwałę program restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie lecznictwa zamkniętego²⁸, uzasadniając powyższe trudną sytuacją finansową ZOZ SP oraz tym, że dotychczasowy program restrukturyzacji²⁹ okazał się niewystarczający do uzdrowienia świadczenia usług medycznych w formie publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Zgodnie z ww. uchwałą, restrukturyzacja miała polegać na utworzeniu niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej w formie spółki prawa handlowego oraz ograniczeniu działalności ZOZ SP do „niezbędnego minimum”. Wykonanie uchwały Rada Powiatu powierzyła Zarządowi Powiatu, upoważniając go w szczególności do podjęcia działań niezbędnych do wdrożenia programu restrukturyzacji. Starosta, wyjaśniając dlaczego stosownie do art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³⁰, nie zlikwidowano ZOZ SP, skoro ujemny wynik finansowy tego zakładu nie mógł być przez niego pokryty we własnym zakresie podał, że likwidacji nie rozważano, ponieważ Szpital Powiatowy w Wąbrzeźnie był niezbędny do zaspokojenia podstawowego zakresu potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu, zaś Powiat nie posiadał środków własnych na pokrycie zadłużenia szpitala.

(dowód: akta kontroli str. 120-179, 185-193, 364-370, 399, 490-503, 2228-2229)

1.4. Zarząd Powiatu wykonując ww. uchwałę Rady Powiatu w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji, ogłosił 7 maja 2008 r. konkurs na wybór podmiotu zewnętrznego, który utworzy i będzie prowadził NZOZ³¹, a od 14 kwietnia do 14 maja 2008 r. prowadził spotkania informacyjne dotyczące przekształcenia ZOZ SP z pracownikami tego zakładu oraz z sołtysami i przewodniczącymi rad gmin. Przeprowadzono także siedem spotkań z mieszkańcami poszczególnych gmin na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 159-172, 372-398, 400-489)

²⁷ Uchwała nr I/9/08 Rady Społecznej Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie z dnia 25 marca 2008 r.

²⁸ Uchwała nr XIV/68/08 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 31 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie lecznictwa zamkniętego (dalej: „uchwała w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji”).

²⁹ Zaakceptowany uchwałą nr XXVI/116/2005 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 29 czerwca 2005 r. w sprawie zaopiniowania projektu programu restrukturyzacyjnego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie, zmieniony uchwałą nr XXVIII/120/2005 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 6 października 2005 r. w sprawie zaopiniowania zmian do programu restrukturyzacyjnego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie oraz wyrażenia zgody na zmianę źródeł finansowania tego programu. Program ten nie przewidywał zaprzestania udzielania stacjonarnych świadczeń medycznych przez ZOZ SP.

³⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm., dalej: „ustawa o zoz”, której art. 60 ust. 3 w zw. z ust. 1 stanowił, że jeżeli ujemny wynik finansowy nie może być pokryty przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej we własnym zakresie, organ, który utworzył ten zakład, wydaje rozporządzenie lub podejmuje uchwałę o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji.

³¹ Uchwała nr 68/56/08 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na wybór podmiotu zewnętrznego, który utworzy i będzie prowadził Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie.

W ogłoszeniu o konkursie postawiono oferentom wymagania posiadania doświadczenia w zakresie: 1) restrukturyzacji co najmniej trzech szpitali powiatowych; 2) tworzenia spółek w celu prowadzenia niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej; 3) zarządzania samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej; 4) świadczenia usług konsultingowych dla zakładów opieki zdrowotnej i jednostek samorządu terytorialnego. Ogłoszenie o konkursie, stosownie do uzasadnienia uchwały w tej sprawie, miało zostać zamieszczone w prasie regionalnej oraz na stronie internetowej Starostwa. Zgodnie z regulaminem konkursu³² komisja konkursowa³³ miała dokonać oceny złożonych ofert pod względem następujących kryteriów: 1) doświadczenia i wiedzy w zakresie restrukturyzacji szpitali powiatowych; 2) doświadczenia w tworzeniu nowych spółek w celu prowadzenia NZOZ; 3) doświadczenia w świadczeniu usług konsultingowych dla zakładów opieki zdrowotnej i jednostek samorządu terytorialnego; 4) oferty rozszerzenia zakresu usług medycznych; 5) oferty rozszerzenia bazy sprzętowej dla usług medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 159-172, 372-398, 400-489)

W terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie wpłynęła jedna oferta, złożona przez ZUK Know How. Do oferty załączone zostały m.in. listy referencyjne od pięciu zarządów samorządów terytorialnych, na terenie których ZUK Know How dokonywała przekształceń szpitali. Komisja konkursowa nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń do formalnej oceny złożonej oferty, a po zapoznaniu się z jej treścią dokonała oceny oferty, zgodnie z zasadami (kryteriami) określonymi w regulaminie konkursu. Uzyskana średnia ocena oferty wyniosła 37 pkt. na 50 pkt. możliwych do uzyskania (74%). Dokonany przez Komisję w dniu 5 czerwca 2008 r. wybór ww. oferty został potwierdzony uchwałą Zarządu Powiatu³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 159-172, 400-489)

Starosta wyjaśnił, iż Zarząd Powiatu zwrócił się 23 kwietnia 2008 r. „o rekomendacje do wszystkich samorządów, które przekształciły wcześniej SP ZOZ-y w NZOZ-y i były już prowadzone przez Grupę Nowy Szpital sp. z o.o.” i wszystkie opinie tych samorządów były „jednoznacznie pozytywne”. Starosta wyjaśnił ponadto, że Zarząd Powiatu nie zasięgał informacji w organizacjach związkowych szpitali prowadzonych przez spółki zależne Grupy Nowy Szpital sp. z o.o. odnośnie do sytuacji tych szpitali, gdyż uważał, że „opinia organów samorządowych będzie bardziej wiarygodna”. Jednocześnie Starosta wskazał, że Zarząd Powiatu nie zlecił przeprowadzenia wywiadu gospodarczego co do sposobu zarządzania szpitalami przez Grupę Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie, w tym co do ryzyka i kosztów tego zarządzania, ponieważ „wielokrotne kontakty telefoniczne i osobiste dawały same pozytywne przykłady dobrego zarządzania”, a „każdy wywiad łączyłby się ze sporym wydatkiem z budżetu powiatu”. Ponadto, zdaniem Starosty, „wszelkie

³² Uchwała nr 69/58/08 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Konkursu do wyboru podmiotu zewnętrznego, który utworzy i będzie prowadził Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie.

³³ Powołana przez Zarząd Powiatu uchwałą nr 69/57/08 z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie powołania Komisji konkursowej do wyboru podmiotu zewnętrznego, który utworzy i będzie prowadził Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie. W jej skład weszło 12 osób, w tym: starosta wąbrzeski, wicestarosta, członek Zarządu Powiatu, skarbnik Powiatu, sekretarz Powiatu, przewodniczący Komisji Oświaty, Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Powiatu, członek Rady Społecznej ZOZ SP, dwie przedstawicielki Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, naczelnia pielęgniarka ZOZ SP, radca prawny w Starostwie oraz pracownik Wydziału Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sportu w Starostwie.

³⁴ Uchwała nr 71/61/08 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie wyboru podmiotu zewnętrznego, który utworzy i będzie prowadził Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie.

dotatkowe opinie i konsultacje przesunęłyby w czasie przekształcenie, co na pewno wpłynęłoby na znaczne zwiększenie zadłużenia Szpitala”.

(dowód: akta kontroli str. 2384, 2387, 2405-2414)

1.5. Przedmiotem umowy zawartej 31 lipca 2008 r. z ZUK Know How³⁵ było ustalenie i uzgodnienie wspólnych działań zmierzających do zapewnienia na terenie Powiatu dostępności i jakości udzielania świadczeń zdrowotnych. Umowa regulowała w szczególności zasady współdziałania w procesie przekształcenia ZOZ SP i przejęcia zadań z zakresu opieki zdrowotnej przez spółkę utworzoną w celu zapewnienia realizacji zadań medycznych dotychczas wykonywanych przez ZOZ SP. Spółka miała funkcjonować pod nazwą Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o. Głównym zadaniem NS Wąbrzeźno miało być utworzenie i zarządzanie NZOZ³⁶, którego przedmiotem działania miało być prowadzenie usług zdrowotnych. ZUK Know How zobowiązała się w umowie m.in.: 1) doprowadzić do wprowadzenia NS Wąbrzeźno w skład tworzonej Grupy Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie (przyszłego współwłaściciela NS Wąbrzeźno) i prowadzić NZOZ, który zapewni dostęp do usług medycznych w Powiecie w zakresie nie mniejszym niż dotychczas realizowane przez ZOZ SP, pod warunkiem podpisania stosownych umów z NFZ; 2) wspierać zarządzanie ZOZ SP w taki sposób, aby: a) zadania tego zakładu zostały przekazane nowemu podmiotowi, b) minimalizować ryzyko wystąpienia szkodliwych zdarzeń dla Powiatu, ZOZ SP i procesu udzielania świadczeń zdrowotnych; 3) brać udział wspólnie z Powiatem w opracowaniu i wdrożeniu planu zarządzania długim ZOZ SP; 4) wspierać zarządzanie NZOZ na podstawie odpowiednich umów; 5) zapewnić Powiatowi stałą i bieżącą informację dotyczącą działalności NZOZ oraz doprowadzić do powołania reprezentanta Powiatu do rady nadzorczej NS Wąbrzeźno; 6) przeprowadzić rekrutację pracowników w celu zatrudnienia w NZOZ spośród dotychczasowych pracowników ZOZ SP, w zakresie niezbędnym dla prawidłowego wykonywania przez NZOZ zadań ochrony zdrowia. W umowie postanowiono również, że w przypadku, gdy wartość umów z NFZ na określony rodzaj usług medycznych zostanie ograniczona „z winy NFZ” w kolejnych latach o 10% rocznie w stosunku do wartości kontraktu z ZOZ SP w 2008 r., NS Wąbrzeźno może dostosować zakres świadczonych usług do zmniejszonego poziomu finansowania po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu.

ZUK Know How oraz Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie zobowiązywały się również do tego, że Powiat, zainteresowane gminy Powiatu oraz pracownicy ZOZ SP będą mogli objąć łącznie do 30% udziałów w NS Wąbrzeźno. Większościowym udziałowcem w NS Wąbrzeźno pozostawać miała Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie, której zarządzanie wspierane było przez ZUK Know How. Powiat miał otrzymać jedno miejsce w trzyosobowej radzie nadzorczej powołanej przez walne zgromadzenie wspólników NS Wąbrzeźno. Ostatecznie pracownicy ZOZ SP, a następnie NZOZ, nie zostali udziałowcami spółki NS Wąbrzeźno. Starosta podał w wyjaśnieniach, że stało się tak, gdyż ww. pracownicy „nie byli zainteresowani” nabywaniem tychże udziałów.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 204-249, 400-466, 2384, 2387)

Powyższa umowa przewidywała również, że w przypadku zaprzestania realizacji umowy przez ZUK Know How, tj. niewykonania któregokolwiek z umownych obowiązków, spółka była zobowiązana do zapłaty na rzecz Powiatu kary umownej

³⁵ Umowę z ZUK Know How, przy udziale spółki Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie zawarł Powiat reprezentowany przez Zarząd Powiatu, w imieniu którego działał Starosta i Wicestarosta, przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

³⁶ Rozumianego jako Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Nowy Szpital w Wąbrzeźnie.

w wysokości 300 tys. zł za każde naruszenie³⁷. Umowa nie określała źródła, sposobu lub formy zabezpieczenia środków finansowych, z których miałyby być zapłacona ewentualna kara.

(dowód: akta kontroli str. 194-218)

Zobowiązania Powiatu wynikające z ww. umowy dotyczyły m.in.: 1) powołania na stanowisko kierownika ZOZ SP osoby zaproponowanej przez ZUK Know How; 2) wsparcia dostępnymi środkami działań NS Wąbrzeźno zmierzających do zapewnienia dostępności do usług medycznych w zakresie „nie mniejszym niż dotychczas”; 3) spowodowania udostępnienia majątku ruchomego oraz nieruchomości niezbędnych do zapewnienia NS Wąbrzeźno funkcjonowania i realizacji zadań medycznych, na zasadach określonych w odrębnych umowach, w tym zawarcia umowy umożliwiającej korzystanie z majątku ruchomego do czasu jego nabycia przez NS Wąbrzeźno; 4) zabezpieczenia i realizacji ewentualnych roszczeń pracowniczych przez ZOZ SP dla personelu, który w trakcie wykonywania przedmiotowej umowy znajdzie zatrudnienie w NZOZ; 5) zapewnienia niezbędnego udziału środków własnych proporcjonalnie do udziałów posiadanych w NS Wąbrzeźno, w celu umożliwienia wykorzystania przez NS Wąbrzeźno środków z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 194-218)

1.6. W sierpniu 2008 r. ZUK Know How sporządziła (bezpłatnie) program przekształcenia ZOZ SP w niepubliczny zakład opieki zdrowotnej. W programie podano m.in., że ZOZ SP nie posiadał planów rozwoju w formie pisemnej, a w symulacji przyszłych rachunków zysków i strat w latach 2008-2011 porównano ZOZ SP oraz NZOZ prowadzony przez spółkę prawa handlowego, prognozując narastającą stratę ZOZ SP w kolejnych latach oraz dodatnie wyniki finansowe NZOZ. Przedstawiając koncepcję funkcjonowania NZOZ, spółka ZUK Know How w przytaczanym programie deklarowała kontynuowanie dotychczasowej działalności medycznej ZOZ SP.

(dowód: akta kontroli str. 250-363, 2228-2229)

1.7. W dniu 29 sierpnia 2008 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie przekształcenia ZOZ SP³⁸, ograniczając od 1 grudnia 2008 r. jego działalność do świadczeń poradni neurologicznej. Zgodnie z ww. uchwałą, udzielanie świadczeń medycznych w pozostałych zakresach miało zostać zapewnione przez NZOZ „prowadzony przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.”. Mienie nieruchomości ZOZ SP, będące w całości własnością Powiatu i pozostające w nieodpłatnym użytkowaniu ZOZ SP, miało – stosownie do postanowień uchwały – zostać wydierżawione NZOZ³⁹ na zasadach określonych przez Radę Powiatu, zaś mienie ruchome, będące własnością ZOZ SP, mogło zostać udostępnione NZOZ (w drodze zbycia, dzierżawy, najmu, oddania w użytkowanie lub użyczenie) wyłącznie na zasadach określonych przez Radę Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 180-183, 501-502)

³⁷ Powyższe nie dotyczyło zaprzestania realizacji umowy w wyniku zmian prawnych uniemożliwiających lub utrudniających w istotny sposób realizację umowy oraz okoliczności niezależnych od ZUK Know How, których zaistnienia nie można było przewidzieć w chwili zawierania umowy.

³⁸ Uchwała nr XIX/80/08 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie (dalej: „uchwała w sprawie przekształcenia ZOZ SP”).

³⁹ Tzn. spółce prowadzącej NZOZ.

Pan Krzysztof Maćkiewicz, Starosta i jednocześnie przewodniczący Rady Społecznej ZOZ SP, na jej posiedzeniu 27 czerwca 2008 r., odpowiadając na pytanie, dlaczego z przekształcenia ZOZ SP wyłączono poradnię neurologiczną, powiedział że „wybór tej poradni można nazwać losowym”. Wyjaśniając powyższe 28 czerwca 2017 r. stwierdził, że „poradni neurologicznej nie pozostawiono w sposób losowy, lecz z autentycznej potrzeby, jaką zgłaszali mieszkańcy”.

(dowód: akta kontroli str. 490-500, 2384, 2386)

Zgodnie z ww. uchwałą w sprawie przekształcenia ZOZ SP, struktura organizacyjna planowanego NZOZ w głównych założeniach odpowiadała strukturze ZOZ SP przed rozpoczęciem jego przekształcenia. Różnice dotyczyły: 1) zakończenia działalności przez oddział położniczo-ginekologiczny i oddział neonatologiczny oraz utworzenia oddziału ginekologicznego z pododdziałem noworodków i wcześniaków; 2) zakończenia działalności gabinetu pielęgniarstwa i położnej środowiskowej oraz poradni rehabilitacyjnej, leczenia bólu i medycyny szkolnej oraz utworzenia poradni położniczo-ginekologicznej i neurologicznej; 3) zmniejszenia liczby karettek wypadkowych z dwóch do jednej.

(dowód: akta kontroli str. 180-183, 194-218)

Projekt ww. uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Społeczną ZOZ SP⁴⁰ oraz przesłany do zaopiniowania wojewodzie kujawsko-pomorskiemu⁴¹. W piśmie z 22 lipca 2008 r. Wojewoda wskazał m.in., że projekt „mówi o całkowitym pozbawieniu majątku zakładu pozostającego po przekształceniu, co jest niezgodne z art. 53 ustawy o zoz”. Uwzględniając opinię Wojewody w kolejnym projekcie uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP zmieniono zapisy dotyczące mienia tej jednostki wskazując, że nieruchomości pozostaną w nieodpłatnym użytkowaniu ZOZ SP i będą wydierżawiane NZOZ na zasadach określonych przez Radę Powiatu. Ruchomości zaś pozostaną własnością ZOZ SP, a ich zbycie, oddanie w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie NZOZ może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez Radę Powiatu. Zmieniony projekt Rada Powiatu w Wąbrzeźnie przyjęła uchwałą nr XVIII/79/08 z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie projektu uchwały o przekształceniu Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie. Uchwała w sprawie projektu uchwały o przekształceniu ZOZ SP, pismem z 14 sierpnia 2008 r., została pozytywnie zaopiniowana przez wojewodę kujawsko-pomorskiego⁴². Pozytywnie zaopiniowały go również rady gmin powiatu wąbrzeskiego.

Wojewoda kujawsko-pomorski wyjaśniając 18 lipca 2017 r., dlaczego 14 sierpnia 2008 r. ówczesny wojewoda zaopiniował pozytywnie projekt uchwały Rady Powiatu o przekształceniu ZOZ SP oraz jakie nowe przesłanki zaistniały w okresie od 22 lipca do 14 sierpnia 2008 r., które zadecydowały o zmianie stanowiska wojewody z 22 lipca 2008 r. w kwestiach majątkowych przedstawionych w ww. projekcie, w tym zapisu o całkowitym pozbawieniu majątku zakładu pozostającego po przekształceniu ZOZ SP, jako niezgodnego z art. 53 ustawy o zoz, podał że ówczesny wojewoda formalnie wydał jedną opinię w sprawie przekształcenia ZOZ SP, tzn. pismem z 14 sierpnia 2008 r. zaopiniował pozytywnie projekt uchwały w przedmiotowej sprawie; natomiast pisma z 22 lipca 2008 r. nie można uznać za opinię formalną, gdyż jest to odpowiedź na przekazany wstępny projekt uchwały,

⁴⁰ Na posiedzeniu 27 czerwca 2008 r.

⁴¹ Dalej: „wojewoda”.

⁴² Wymóg opiniowania przez wojewodę projektu uchwały o przekształceniu ZOZ SP wynikał z art. 43 w zw. z art. 36 ustawy o zoz.

w którym wojewoda wskazuje staroście wąbrzeskiemu procedurę, w oparciu o którą przekształcenie winno być przeprowadzone, jak również uchybienia merytoryczne przedłożonego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 173-179, 185-193, 364-370, 399, 490-503, 2825-2827)

Uchwała w sprawie przekształcenia ZOZ SP została przyjęta przez Radę Powiatu 29 sierpnia 2008 r., w treści zgodnej z ww. projektem. W uchwale w sprawie przekształcenia ZOZ SP zawarto m.in. zapis, iż dalsze, nieprzerwane udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie realizowanym przez ZOZ SP⁴³ bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków udzielania i jakości, miało zostać zapewnione przez NZOZ „prowadzony przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.”.

Decyzje Rady Powiatu wyrażone ww. uchwałami z 31 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia ZOZ SP nie były poprzedzone analizami, ekspertyzami lub opracowaniami w przedmiotowym zakresie zleconymi podmiotom zewnętrznym przez organy Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 180-183, 2228-2229)

1.8. W latach 2005-2008 (do 30 listopada 2008 r.) Powiat (podmiot tworzący) nie przeprowadzał w ZOZ SP kontroli okresowych i sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2824)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu przygotował i przedstawił w 2008 r. do uchwalenia Radzie Powiatu dwa projekty uchwał: w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej i w sprawie przekształcenia ZOZ SP, które po ich przyjęciu przez Radę Powiatu⁴⁴ spowodowały przekazanie przez Powiat przedsiębiorcy prywatnemu, tj. NZOZ prowadzonemu przez NS Wąbrzeźno, zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony zdrowia, nałożonych na powiat art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, a wykonywanych dotychczas przez utworzony w tym celu ZOZ SP, dla którego uprawnienia organu tworzącego posiadał Powiat. Tym samym aktem prawa miejscowego doprowadzono do nieuprawnionego nałożenia na podmiot sektora prywatnego obowiązku publicznego polegającego na wykonywaniu zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia.

Zdaniem Starosty, Zarząd i Rada Powiatu działali w granicach obowiązującego w 2008 r. prawa, które nie zabraniało stosowania takich rozwiązań. Poza tym spółka, która prowadzi NZOZ, nie jest przedsiębiorcą prywatnym, gdyż jej udziałowcem jest Powiat.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 173-193, 364-370, 399, 490-503, 2825-2827, 2847-2851)

NIK stoi na stanowisku, prezentowanym również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁵, że w stanie prawnym obowiązującym w okresie przekształcania ZOZ SP brak było podstaw do przekazywania przedsiębiorcy

⁴³ Z wyjątkiem poradni neurologicznej.

⁴⁴ Uchwała nr XIV/68/08 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie leczenia zamkniętego (uchwała w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji) oraz uchwała nr XIX/80/08 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie (uchwała w sprawie przekształcenia ZOZ SP).

⁴⁵ Np. wyroki NSA, sygn.: II OSK 1453/10 z 6 października 2010 r., II OSK 1532/07 z 12 grudnia 2012 r. i II OSK 1623/08 z 10 marca 2008 r.

prywatnemu zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony zdrowia, nałożonych na powiat art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Nałożenie na osobę prywatną obowiązków publicznych musi mieć wyraźną podstawę ustawową, której w obowiązującym ówczesnie stanie prawnym brakowało. Tym bardziej nie można było nałożyć takich obowiązków w drodze uchwały Rady Powiatu. W stanie prawnym obowiązującym w latach 2008-2009 należało uznać za obligatoryjne istnienie publicznych placówek na rynku usług medycznych, zapewniając tym samym świadczeniobiorcom możliwość korzystania z publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

2. Zarząd Powiatu nierzetelnie przygotował proces przekształcenia ZOZ SP. Abstrahując od braku podstawy prawnej do podejmowania takich działań, opisanych w pkt. 1 nieprawidłowości, Zarząd Powiatu przygotowując projekty uchwał Rady Powiatu z 31 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia ZOZ SP, nie dysponował – własnymi lub zleconymi do wykonania podmiotom zewnętrznym – analizami, ekspertyzami lub innymi opracowaniami dotyczącymi istotnego ograniczenia działalności ZOZ SP i przejęcia tej działalności przez NZOZ. Program przekształcenia ZOZ SP w niepubliczny zakład opieki zdrowotnej został sporządzony przez ZUK Know How – spółkę wybraną przez Zarząd Powiatu „w celu utworzenia i prowadzenia NZOZ”, co pozbawiało go charakteru obiektywnej i bezstronnej analizy sytuacji ZOZ SP i wpływu zaproponowanych rozwiązań na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu.

Starosta wyjaśniając powody nieprzeprowadzenia przez Zarząd Powiatu własnych analiz i ekspertyz dotyczących istotnego ograniczenia działalności ZOZ SP oraz niezlecenia sporządzenia takich analiz podmiotom zewnętrznym, podał w wyjaśnieniach, że Zarząd Powiatu, w wyniku konkursu przeprowadzonego 28 maja 2008 r. zlecił takie opracowanie ZUK Know How. Ponadto sytuacja finansowa ZOZ SP była wielokrotnie dyskutowana i analizowana podczas posiedzeń Zarządu Powiatu w latach 2007-2008. W wyniku tych dyskusji i analiz „Zarząd Powiatu zdecydował się za zgodą Rady Powiatu na takie przekształcenie”.

(dowód: akta kontroli str. 250-363, 2228-2229)

3. Powiat⁴⁶, nie przeprowadzając w latach 2005-2008 (do 30 listopada 2008 r.) kontroli okresowych i sprawdzających w ZOZ SP, nie wypełnił wymogów nałożonych § 7 w zw. z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18 listopada 1999 r.⁴⁷ (obowiązywało do 30 czerwca 2011 r.), stosownie do których podmiot sprawujący nadzór⁴⁸ przeprowadza co najmniej raz w roku kontrole okresowe celem dokonania okresowej oceny działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zakresie: 1) realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, 2) prawidłowości gospodarowania mieniem, 3) gospodarki finansowej. Zgodnie z ww. przepisami podmiot sprawujący nadzór zobligowany był również do przeprowadzania kontroli sprawdzających w celu zbadania, czy usunięto nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli okresowych.

⁴⁶ Zgodnie z § 34 Regulaminu organizacyjnego Starostwa z 29 września 2003 r., prowadzenie spraw związanych z tworzeniem, przekształcaniem i likwidacją publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nadawaniem statutu oraz sprawowaniem nadzoru, należało do obowiązków Wydziału Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sportu Starostwa (załącznik do uchwały nr VIII/37/2003 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 29 września 2003 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie).

⁴⁷ w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1097).

⁴⁸ Tzn. podmiot, który utworzył np. samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (spzoz).

Starosta na pytanie, w jaki sposób Zarząd Powiatu nadzorował działalność ww. zakładu, nie udzielił wyjaśnień, stwierdził natomiast, że Zarząd Powiatu w latach 2008-2016 kontrolował SP ZOZ poprzez coroczne zatwierdzanie jego sprawozdań finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2824)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Starosty zawartego w złożonych wyjaśnieniach i wskazuje, że ograniczenie kontroli ZOZ SP (SP ZOZ) tylko do corocznego zatwierdzania jego sprawozdań finansowych przez Zarząd Powiatu nie spełniało wymogów kontroli doraźnej, o której stanowiły przytoczone wyżej przepisy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Efekty ekonomiczno-finansowe przekształceń i ich wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do uchwał Rady Powiatu, podjętych 31 marca i 29 sierpnia 2008 r., za przygotowanie i przeprowadzenie procesu przekształcenia ZOZ SP odpowiedzialny był Zarząd Powiatu.

Starosta wyjaśnił, iż Zarząd Powiatu, będąc odpowiedzialnym za przygotowanie, przeprowadzenie oraz „faktyczny nadzór” nad przekształceniem ZOZ SP, „nie przypisał zadań w tym zakresie innym pracownikom Starostwa”. Wyjaśnił również, że jako datę zakończenia przekształcenia ZOZ SP należy uznać 12 grudnia 2008 r., tj. dzień „przystąpienia Powiatu do Spółki Nowy Szpital 4 sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie”⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 180-184, 227-223, 2230, 2237)

2.2. Po przyjęciu uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP, którą od 1 grudnia 2008 r. ograniczono dotychczasową działalność ZOZ SP do świadczeń poradni neurologicznej, a udzielanie świadczeń medycznych w pozostałych zakresach miało zostać zapewnione przez NZOZ „prowadzony przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.”:

- 29 września 2008 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie zasad zbywania, oddawania w dzierżawę, najem, użytkowanie i użyczenie mienia ruchomego oraz wydzierżawiania mienia nieruchomości ZOZ SP⁵⁰, w której określiła m.in., że środki uzyskane z tytułu zbycia, oddania w dzierżawę, najem, użytkowanie mienia ruchomego oraz oddania w dzierżawę mienia nieruchomości ZOZ SP będą przeznaczone na spłatę jego zadłużenia, realizację jego zadań statutowych oraz na jego inwestycje lub remonty. Zbycie mienia ruchomego ZOZ SP wymagało zgody Zarządu Powiatu, wydawanej na wniosek ZOZ SP, który powinien zawierać m.in. opinię rady społecznej ZOZ SP. Ostateczna cena zbywanego mienia ruchomego ZOZ SP miała być ustalana w drodze negocjacji

⁴⁹ W dniu tym, działający w imieniu i na rzecz Powiatu, p. Krzysztof Maćkiewicz Starosta i p. Benedykt Dudek Wicestarosta, złożyli potwierdzone notarialnie (akt not. Rep. A, nr 10475/2008) „Oświadczenie o przystąpieniu do Spółki i objęciu udziałów”, w którym, realizując postanowienia uchwały nr XXII/98/08 Rady Powiatu z 26 listopada 2008 r., oświadczyli iż reprezentowany przez nich Powiat przystępuje do Spółki Nowy Szpital 4 sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie i obejmuje w niej 420 nowoutworzonych udziałów o łącznej wartości 21 tys. zł (29,58% udziałów Spółki) pokrytych w całości wkładem pieniężnym.

⁵⁰ Uchwała nr XX/84/08 z dnia 29 września 2008 r. Rady Powiatu w Wąbrzeźnie w sprawie zasad zbywania, oddawania w dzierżawę, najem, użytkowanie i użyczenie mienia ruchomego oraz wydzierżawiania mienia nieruchomości ZOZ SP, dalej: „uchwała o gospodarowaniu mieniem ZOZ SP”.

z nabywcą i wymagała akceptacji Zarządu Powiatu. Wydierżawienie lub wynajęcie mienia ruchomego i nieruchomości ZOZ SP mogło odbywać się jedynie za zgodą Zarządu Powiatu na wniosek ZOZ SP zawierający w szczególności opinię rady społecznej ZOZ SP w tej sprawie, a wysokość czynszu za dzierżawę lub najem tego mienia ustalana powinna być w drodze negocjacji z nabywcą i wymagała akceptacji Zarządu Powiatu. Mienie ruchome ZOZ SP nienadające się do eksploatacji (niesprawne lub przestarzałe technicznie albo o bardzo złym stanie technicznym) podlegało zgodnie z uchwałą fizycznej likwidacji. Dokonać jej mogła tylko komisja powołana przez dyrektora ZOZ SP, wydająca opinię o zasadności i o sposobie dokonania likwidacji, na podstawie której dyrektor miał podjąć ostateczną decyzję o likwidacji;

(dowód: akta kontroli str. 611-616)

- 16 października 2008 r. ZOZ SP jako użytkownik nieruchomości będących własnością Powiatu, przy współudziale Zarządu Powiatu, zawarł umowę na ich dzierżawę z Nowym Szpitalem 4 sp. z o.o. w Szczecinie (Dzierżawcą) za kwotę 25,5 tys. zł miesięcznie brutto na czas określony do 30 listopada 2038 r. Stosownie do postanowień umowy Dzierżawca m.in. został upoważniony do oddania w podnajem lub do używania ww. nieruchomości osobie trzeciej dla celów świadczenia usług medycznych i usług wspomagających lub współlistniejących, z tym zastrzeżeniem, iż nie będzie to skutkowało ograniczeniem zakresu, jakości oraz dostępności świadczonych przez Dzierżawcę usług medycznych. W umowie zastrzeżono, że Wydierżawiający (ZOZ SP) mógł bez wypowiedzenia rozwiązać umowę m.in. w przypadku wykorzystania jej przedmiotu przez Dzierżawcę niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie. Udostępniona do kontroli dokumentacja nie zawierała dokumentów potwierdzających sposób ustalenia wysokości czynszu dzierżawnego ww. nieruchomości. Starosta wyjaśnił, że wysokość czynszu dzierżawy nieruchomości w kwocie 25,5 tys. zł brutto miesięcznie ustalono w drodze negocjacji z przyszłym dzierżawcą, co Zarząd Powiatu zaakceptował 16 października 2008 r. Na podstawie wskaźnika cen towarów i usług ogłoszonego przez GUS za 2009 r. zwiększono aneksem z 31 grudnia 2009 r. ten czynsz o kwotę 0,7 tys. zł, a aneksem z 25 września 2015 r. obniżono o kwotę 5 tys. zł miesięcznie przez 60 miesięcy, począwszy od 1 października 2015 r.;

(dowód: akta kontroli str. 666-682, 892-941, 1875-1878, 1971-2089, 2231, 2237)

- 16 października 2008 r. ZOZ SP jako właściciel ruchomości (sprzętu i wyposażenia szpitala oraz przychodni specjalistycznych), przy współudziale Zarządu Powiatu, zawarł umowę dzierżawy ww. ruchomości z Nowym Szpitalem 4 w Szczecinie sp. z o.o. na kwotę 4,5 tys. zł brutto miesięcznie, na czas określony do 30 listopada 2018 r. Dzierżawca zobowiązywał się wykorzystywać dzierżawione mienie w szczególności do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz mieszkańców Powiatu Wąbrzeskiego;

(dowód: akta kontroli str.: 617-650, 663, 1875-1878, 1971-2089)

- 26 listopada 2008 r. Rada Powiatu wyraziła zgodę na przystąpienie do spółki „Nowy Szpital 4 sp. z o.o.” z siedzibą w Szczecinie⁵¹ i objęcie 420 nowoutworzonych udziałów w tej spółce o wartości nominalnej 50,00 zł każdy i łącznej wartości 21 tys. zł, co stanowić miało 29,57% udziałów w spółce. Kapitał

⁵¹ Uchwała nr XXII/98/08 z dnia 26 listopada 2008 r. Rady Powiatu w Wąbrzeźnie w sprawie przystąpienia do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

zakładowy tej spółki określono na 50 tys. zł⁵². W dniu 7 lutego 2008 r. wszystkie udziały w spółce (1 tys. udziałów po 50 zł za jeden udział) zostały zbyte na rzecz spółki Nowy Szpital Holding sp. z o.o. w Szczecinie. Następnie, 12 grudnia 2008 r. podwyższono kapitał zakładowy tej spółki do kwoty 71 tys. zł oraz dokonano zmiany firmy spółki na „Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o.” (NS Wąbrzeźno)⁵³;

(dowód: akta kontroli str.: 204-249)

- 12 grudnia 2008 r. na mocy oświadczenia złożonego w formie aktu notarialnego Powiat przystąpił do NS Wąbrzeźno i objął w niej 420 udziałów o nominalnej wartości 21 tys. zł (29,58%)⁵⁴. Wskazując uzasadnienie gospodarcze przystąpienia Powiatu do spółki Nowy Szpital 4 sp. z o.o. w Szczecinie (następnie NS Wąbrzeźno), Starosta wyjaśnił, że Zarządowi Powiatu chodziło przede wszystkim o to, aby szpital mógł funkcjonować w ramach kontraktu z NFZ, żeby nie generował dalszego zadłużenia i żeby były zabezpieczone potrzeby zdrowotne mieszkańców co najmniej na takim poziomie, jak w momencie przystąpienia do ww. spółki. Ponadto, zdaniem Starosty, „objęcie udziałów w tej spółce daje Powiatowi możliwość uczestniczenia w podejmowaniu ważnych decyzji rozwojowych nowego podmiotu”. Natomiast wyjaśniając, dlaczego Zarząd Powiatu – wnioskując do Rady Powiatu o wydanie zgody na objęcie przez Powiat udziałów w ww. spółce – uznał za wystarczający kapitał zakładowy tej spółki wynoszący 71 tys. zł, Starosta podał, że Zarząd Powiatu poprzez objęcie udziałów w ww. spółce „chciał mieć zagwarantowany udział w postaci jednego członka w radzie nadzorczej spółki”, a powyższa wysokość kapitału zakładowego „była zgodna z obowiązującym prawem i odpowiadała powiatowi ze względu na sytuację finansową w tym momencie”.

(dowód: akta kontroli str. 204-249, 2231, 2238, 2385, 2387)

Według wyjaśnień Starosty w procesie przekształcenia ZOZ SP nie były wykorzystywane środki publiczne. Spółka ZUK Know How nie pobierała wynagrodzenia za usługi określone w umowie z 31 lipca 2008 r. dotyczące realizacji procesu przekształcenia. Nie pobrała m.in. wynagrodzenia za przygotowanie programu przekształcenia ZOZ SP w niepubliczny zakład opieki zdrowotnej⁵⁵. Starosta wyjaśnił, iż Zarząd Powiatu „właśnie szukał takiego podmiotu, który przygotuje i poprowadzi przekształcenie bez wynagrodzenia”. Ponadto Skarbnik Powiatu Pan Krzysztof Goleń oświadczył, że w latach 2008-2017 (I półr.) Powiat nie partycypował finansowo w kosztach realizacji przez NS Wąbrzeźno zadań współfinansowanych „środkami europejskimi”.

(dowód: akta kontroli str. 250-363, 2230, 2237, 2385, 2387, 2511)

2.3. Po przekształceniu i ograniczeniu od 1 grudnia 2008 r. działalności ZOZ SP do świadczeń poradni neurologicznej:

⁵² Każdy z dwóch wspólników wniósł po 25 tys. zł (500 udziałów po 50 zł za jeden udział).

⁵³ Od 12 grudnia 2008 r. spółka używa nazwy: "Nowy Szpital w Wąbrzeźnie Sp. z o.o." i jest wpisana do krajowego rejestru przedsiębiorców pod numerem KRS 0000288758.

⁵⁴ Do 17 lipca 2017 r. powyższa struktura udziałów nie uległa zmianie.

⁵⁵ Patrz: pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- 31 grudnia 2008 r. dyrektor ZOZ SP, bez wymaganej zgody Zarządu Powiatu i opinii Rady Społecznej ZOZ SP, sprzedał NS Wąbrzeźno karetkę sanitarną wraz z noszami i sprzętem łączności cyfrowej o wartości 91,9 tys. zł⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 846-891)

- 15 października 2009 r. Zarząd Powiatu wyraził zgodę na sprzedaż mienia ruchomego (środków trwałych i wyposażenia) będącego własnością ZOZ SP⁵⁷ za 416 tys. zł. Nabywcą był NS Wąbrzeźno. Jako uzasadnienie sprzedaży podano m.in. to, że sprzęt wchodzący w skład sprzedawanego mienia „jest zbędny dla aktualnie świadczonych przez ZOZ SP usług medycznych”, a „jego wartość będzie szybko się zmniejszała, gdyż w dużej części jest on już bardzo wyeksploatowany”. Ostateczna wartość środków trwałych i wyposażenia (416 tys. zł) zaproponowana do sprzedaży po negocjacjach przeprowadzonych przez dyrektora ZOZ SP z nabywcą została ustalona jako wynik procesu składającego się z trzech etapów: [1] wycena przez rzeczoznawcę⁵⁸ w formie opinii technicznej z 7 lipca 2009 r. (wartość wycenionego mienia: 901,4 tys. zł), [2] weryfikacja wstępna przeprowadzona przez dyrektora ZOZ SP (wartość mienia po weryfikacji: 536,1 tys. zł), [3] proponowane przez dyrektora ZOZ SP zmniejszenie wartości wyeksploatowanego wyposażenia o ogółem 120,1 tys. zł.

Umowa sprzedaży powyższego mienia ruchomego została zawarta 19 października 2009 r. pomiędzy ZOZ SP a NS Wąbrzeźno na kwotę 416 tys. zł, którą zapłacono ZOZ SP do 6 listopada 2009 r., z czego: 1) 40 tys. zł zapłaciła spółka NS Wąbrzeźno, tytułem przedpłaty na wykup majątku ruchomego ZOZ SP, już 24 lipca 2009 r., tzn. 83 dni przed wyrażeniem przez Zarząd Powiatu zgody na sprzedaż tego majątku, 2) 376 tys. zł zapłaciła 6 listopada 2009 r. firma Siemens Finance sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, w ramach pożyczki udzielonej na tę kwotę spółce NS Wąbrzeźno na podstawie umowy nr 17892 zawartej 16 października 2009 r. Zabezpieczeniem spłaty tej pożyczki była umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie ustanowione na majątku ruchomym, który spółka NS Wąbrzeźno zamierzała nabyć od ZOZ SP.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 683-845, 2379-2380)

- na podstawie uchwał Rady Powiatu z 23 lutego 2001 r.⁵⁹ i 5 czerwca 2013 r.⁶⁰, Zarząd Powiatu, po ogłoszeniu czterokrotnie przetargu ustnego nieograniczonego⁶¹ i po ogłoszeniu dwukrotnie przetargu pisemnego nieograniczonego⁶² oraz po ogłoszeniu⁶³ i przeprowadzeniu rokowań⁶⁴, dokonał

⁵⁶ Zgoda Zarządu Powiatu na ww. sprzedaż została wyrażona dopiero 22 stycznia 2009 r. na wnioski dyrektora ZOZ SP złożone 19 stycznia 2009 r. (dot. sprzedaży karetki) i 21 stycznia 2009 r. (dot. sprzedaży sprzętu łączności cyfrowej), a opinia Rady Społecznej ZOZ SP została wydana dopiero 27 stycznia 2009 r.

⁵⁷ Uchwała nr 132/125/09 Zarządu Powiatu z 15 października 2009 r. w sprawie wyrażenia zgody ZOZ SP na sprzedaż mienia ruchomego.

⁵⁸ Rzeczoznawca ZUT NOT ds. Maszyn i Urządzeń Technicznych prowadzący działalność jako firma pn. Zakładu Usług Wielobranżowych „Marka” z siedzibą w Bydgoszczy (rozwiniecie skrótów: ZUT – Zespół Usług Technicznych, NOT – Naczelna Organizacja Techniczna).

⁵⁹ Uchwała nr XXII/117/2001 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 23 lutego 2001 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata.

⁶⁰ Uchwała nr XXVIII/161/2013 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości stanowiącej własność Powiatu o wartości szacunkowej przekraczającej 40 tysięcy złotych.

⁶¹ Uchwały Zarządu Powiatu w sprawie ogłoszenia przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości wchodzącej w skład powiatowego zasobu nieruchomości położonej w Wąbrzeźnie przy ulicy Generała Pruszyńskiego 14: nr 177/238/2014 z 20 listopada 2014 r., nr 7/5/2015 z 8 stycznia 2015 r., nr 12/14/2015 z 18 lutego 2015 r. i nr 17/26/2015 z 26 marca 2015 r.

⁶² Uchwały Zarządu Powiatu w sprawie ogłoszenia przetargu pisemnego na sprzedaż nieruchomości jw.: nr 22/31/2015 z 7 maja 2015 r. i nr 36/57/2015 z 4 września 2015 r.

12 stycznia 2016 r. sprzedaży⁶⁵ nieruchomości zabudowanej położonej w Wąbrzeźnie przy ul. Generała Pruszyńskiego 14, będącej w użytkowaniu SP ZOZ (tzw. Hotel Pielęgniarski) za cenę 340 tys. zł⁶⁶, którą nabywcy – osoby fizyczne: S.Ż. i E.Ż. w całości zapłacili przed podpisaniem umowy sprzedaży ww. nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1879-1970)

- na podstawie uchwały nr XIX/95/2016 Rady Powiatu z 24 listopada 2016 r.⁶⁷ Zarząd Powiatu podjął działania⁶⁸ mające na celu zbycie nieruchomości stanowiących własność Powiatu, będących w użytkowaniu NS Wąbrzeźno, położonych w Wąbrzeźnie przy ul. Wolności 31-33. Ogłoszony wykaz nieruchomości Powiatu przeznaczonych do sprzedaży obejmował nieruchomość składającą się z 12 działek o łącznej powierzchni 1,5229 ha, wpisanych do dziewięciu ksiąg wieczystych, stanowiących „zorganizowaną całość gospodarczą”, przeznaczonych do sprzedaży łącznie, dla których w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁶⁹ przewidziano jako obowiązującą funkcję podstawową w zakresie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usług nieuciążliwych oraz usług publicznych ze szczególnym uwzględnieniem usług administracji lokalnej i ponadlokalnej, zdrowia, kultury i łączności (w przypadku likwidacji usług publicznych funkcja podstawowa może być zastąpiona inną funkcją z zakresu usług nieuciążliwych z preferencją dla usług użyteczności publicznej). W powyższym wykazie podano również, że nieruchomość przeznaczona jest do sprzedaży w drodze przetargu pisemnego ograniczonego, a jej cena wynosi 8 654 tys. zł⁷⁰. Wysokość ceny przyjęto według wyceny dokonanej przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego⁷¹. Grupa radnych Powiatu zwróciła się 28 listopada 2016 r. do wojewody kujawsko-pomorskiego o zbadanie legalności uchwały nr XIX/95/2016 Rady Powiatu z 24 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie ww. nieruchomości. Wojewoda pismem z 3 lutego 2017 r. poinformował ww. grupę radnych, że nie znaleziono podstaw do stwierdzenia nieważności powyższej uchwały. W dniu 27 lipca 2017 r. Zarząd Powiatu uchwałą nr 123/171/2017 ogłosił przetarg pisemny ograniczony na sprzedaż ww. nieruchomości. W ogłoszeniu o przetargu podano m.in. cenę wywoławczą sprzedawanej nieruchomości w wysokości 8 654 tys. zł

⁶³ Uchwała nr 41/63/2015 Zarządu Powiatu z 8 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia rokowań na zbycie nieruchomości zabudowanej stanowiącej własność Powiatu położonej w Wąbrzeźnie przy ul. Generała Pruszyńskiego 14.

⁶⁴ Protokół z rokowań na sprzedaż zabudowanej nieruchomości stanowiącej mienie Powiatu sporządzony w dniu 13 listopada 2015 r.

⁶⁵ Umowa sprzedaży – akt notarialny, Rep. A nr 90/2016 z dnia 12 stycznia 2016 r. Kancelaria Notarialna w Wąbrzeźnie.

⁶⁶ Wartość rynkowa nieruchomości wg wyceny dokonanej przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego (M.Ż., uprawnienia nr 1976) wynosiła 358 tys. zł. Ostateczną cenę sprzedaży nieruchomości, tj. 340 tys. zł, ustalono po rokowaniach, przeprowadzonych po bezskutecznych sześciu ogłoszeniach o przetargu nieograniczonym na jej sprzedaż.

⁶⁷ W sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości stanowiącej własność Powiatu o wartości szacunkowej przekraczającej 40 tysięcy złotych.

⁶⁸ Uchwała nr 105/148/2017 Zarządu Powiatu z 14 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

⁶⁹ Uchwała nr XXI/133/2004 Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie z 24 czerwca 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wąbrzeźna.

⁷⁰ Zwolniona z podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.).

⁷¹ Aneks (uzupełnienie) z 5 listopada 2016 r. do operatu wyceny wartości rynkowej nieruchomości użytkowej zabudowanej, z 30 marca 2016 r., sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego M.Ż., uprawnienia nr 1976.

oraz terminy: części pierwszej przetargu (kwalifikacje do przetargu) – 23 października 2017 r. i części drugiej (przetarg) – 26 października 2017 r.⁷²

(dowód: akta kontroli str. 1971-2119)

2.4. W latach 2009-2016 w ZOZ SP (SP ZOZ) pracowały dwie osoby w administracji, tj.: pełniący obowiązki dyrektora, a jednocześnie kierownik wydziału administracyjno-gospodarczego Starostwa i główna księgowa oraz do 31 grudnia 2010 r. lekarz neurolog⁷³. ZOZ SP zawarł 2 stycznia 2010 r. z NS Wąbrzeźno porozumienie o współpracy w zakresie wykonywania badań diagnostycznych na rzecz ZOZ SP o wartości do 500 zł miesięcznie. Jednak świadczeń takich, w okresie od 2 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2017 r., nie wykonywano.

Na koniec 2008 r. zobowiązania ZOZ SP wynosiły 4 074,2 tys. zł, w tym długoterminowe 3 200 tys. zł. Stan zobowiązań ZOZ SP (SP ZOZ) ogółem na koniec każdego roku 2009-2016 wynosił odpowiednio: 3 207,5 tys. zł, 3 128,3 tys. zł, 3 026,1 tys. zł, 2 831,7 tys. zł, 2 685,0 tys. zł, 2 553,2 tys. zł, 2 395,5 tys. zł i 2 250,1 tys. zł. W latach 2009-2016 kredyty bankowe w zobowiązaniach ogółem stanowiły odpowiednio: 3 200 tys. zł (99,8%), 3 115,2 tys. zł (99,6%), 2 969,7 tys. zł (98,1%), 2 824,2 tys. zł (99,7%), 2 678,8 tys. zł (99,8%), 2 533,3 tys. zł (99,2%), 2 387,9 tys. zł (99,7%) i 2 242,4 tys. zł (99,7%).

W związku z umową kredytu na kwotę 3 200 tys. zł, zawartą 16 maja 2007 r. z BRE Bankiem Hipotecznym SA, ZOZ SP spłacił od czerwca 2010 r. do końca 2016 r. 79 z 264 rat miesięcznych po 12,1 tys. zł każda, na łączną kwotę 957,6 tys. zł oraz 1 269,9 tys. zł odsetek. Na 31 grudnia 2016 r. do spłaty pozostało 2 242,4 tys. zł, a na 30 czerwca 2017 r. 2 169,7 tys. zł kredytu. Starostwo, tytułem umowy poręczenia nr 07/0059 z 16 maja 2007 r., przekazało ZOZ SP na spłatę kredytu w 2009 r. oraz w latach 2011-2013 łącznie 175,1 tys. zł. Z kwoty tej ZOZ SP zwrócił Starostwu 46,5 tys. zł⁷⁴. Na 23 maja 2017 r. zobowiązanie SP ZOZ w stosunku do Starostwa z tego tytułu wynosiło 128,5 tys. zł. Na 31 grudnia 2016 r. SP ZOZ nie miał zobowiązań wymagalnych.

Ze sprawozdań finansowych ZOZ SP (SP ZOZ) składanych w Starostwie wynikało, że w okresie 2009-2016 głównym przychodem był czynsz dzierżawny, który wynosił odpowiednio: 289,2 tys. zł, 258,8 tys. zł, 265,6 tys. zł, 277 tys. zł, 287,2 tys. zł, 289,8 tys. zł, 277,6 tys. zł i 241,0 tys. zł i stanowił 37,8% w 2009 r., 81,9% w 2010 r., 99,9% w latach 2011-2013 i 100% w latach 2014-2016 przychodów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 666-682, 892-941, 965-983, 1039-1216)

ZOZ SP (SP ZOZ) na swoje utrzymanie w latach 2011-2016 dokonał wydatków w kwocie co najmniej 205,5 tys. zł, pomimo iż w tym okresie nie prowadził działalności statutowej. Środki finansowe⁷⁵ w powyższej kwocie wydano m.in. na wynajem pomieszczeń od NS Wąbrzeźno (łącznie 4,1 tys. zł w latach 2011-2016), wynagrodzenia, opłaty, podatki i ubezpieczenia. W ramach kosztów na ubezpieczenie⁷⁶ 5,7 tys. zł stanowiły wydatki na polisy ubezpieczeniowe, w których

⁷² Patrz: <http://www.bip.wabrzezno.pl/uchwala-nr-1231712017-zarzadu-powiatu-w-wabrzeznie-z-dnia-27-lipca-2017-r-w-sprawie-ogloszenia-przetargu-pisemnego-ograniczonego-na-sprzedaz-nieruchomosci-wchodzacej-w-sklad-powiatowego-zasobu-nie>.

⁷³ Na podstawie umowy cywilnoprawnej.

⁷⁴ Tzn. zwrócił 9 listopada 2009 r. kwotę 38,7 tys. zł, jako równowartość trzech spłat dokonanych przez Starostwo w 2009 r. i 24 listopada 2014 r. – kwotę 7,8 tys. zł, jako równowartość pierwszej spłaty dokonanej przez Starostwo w 2011 r.

⁷⁵ Uzyskane przez ZOZ SP (SP ZOZ) z dzierżawy nieruchomości przez NS Wąbrzeźno.

⁷⁶ Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu wykonującego działalność leczniczą i dobrowolne ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej podmiotu udzielającego działalność leczniczą.

podawano liczbę wskazującą na jednego lub dwóch pracowników medycznych (bez podawania ich nazwisk), pomimo że faktycznie żadnych pracowników medycznych nie zatrudniano, ani nie wykonywali oni świadczeń zdrowotnych na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 180-184, 364, 617-650, 653-655, 657-662, 666-680, 683-744, 798-800, 805-842, 1184-1216, 1236-1237, 2227-2229, 2344-2350, 2415-2419, 2520-2559)

Po przekształceniu ZOZ SP Powiat (podmiot tworzący) nie przeprowadził w ZOZ SP (SP ZOZ) w okresie od 1 grudnia 2008 r. do 17 lipca 2017 r. żadnych kontroli. Według wyjaśnień Starosty kontrola działalności ZOZ SP, a potem SP ZOZ była prowadzona poprzez „coroczne zatwierdzanie sprawozdań finansowych” zakładu przez Zarząd Powiatu.

Stosownie do postanowień art. 121 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej⁷⁷, podmiot tworzący dokonuje kontroli i oceny działalności podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą.

(dowód: akta kontroli str. 2822, 2824)

2.5. NZOZ, prowadzony przez Nowy Szpital 4 w Szczecinie sp. z o.o. (od 12 grudnia 2008 r. NS Wąbrzeźno), rozpoczął działalność medyczną 2 grudnia 2008 r. zatrudniając, na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy⁷⁸, 201 pracowników z ZOZ SP. Na 31 grudnia każdego roku okresu 2009-2011 w NZOZ zatrudnionych było odpowiednio: 263, 267 i 249 osób⁷⁹. Na koniec 2012 r. liczba zatrudnionych zmniejszyła się do 209 osób⁸⁰, tzn. była o 40 osób (16,1%) mniejsza niż w 2011 r. W latach 2013-2016 zatrudnionych było na koniec każdego roku odpowiednio: 237, 265, 269 i 234 pracowników, w tym na umowę o pracę odpowiednio: 132, 121, 118 i 117⁸¹.

Z informacji uzyskanej od prezesa NS Wąbrzeźno wynikało, że obniżenie zatrudnienia w 2012 r. spowodowane było zawarciem umów z firmą zewnętrzną na świadczenie usług cateringowych i sprzątnięcia, natomiast w 2015 r. – przejściem laboratorium przez firmę zewnętrzną. Ponadto w ostatnich latach przeprowadzono proces centralizacji usług niemedycejskich, takich jak sprzedaż, zakupy, obsługa prawna, obsługa informatyczna i innych, których świadczenie przekazywano podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 20, 1095-1235, 1261, 1273, 1285, 1299, 1313, 1329, 1338, 2415-2419, 2826-2836)

Przynajmniej raz w roku prezes NS Wąbrzeźno przedstawiał na posiedzeniach Zarządu Powiatu sprawozdania z działalności spółki, w tym m.in. dane dotyczące sytuacji ekonomicznej. Zarząd Powiatu, jak wyjaśnił Starosta, nie wykonywał własnych analiz ekonomicznych tej spółki, zwłaszcza w zakresie prowadzonego przez nią NZOZ, a jedynie analizował koszty jej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 2230-2231, 2238, 2250-2316, 2424-2426, 2437-2510)

Spółka NS Wąbrzeźno, w trzech pierwszych latach swojej działalności, tzn. 2009-2011, uzyskiwała dodatni wynik finansowy (zysk), który wynosił odpowiednio:

⁷⁷ Tj. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r., poz.1638 ze zm.), dalej: „ustawa o działalności leczniczej”.

⁷⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.).

⁷⁹ W tym na umowę cywilnoprawną odpowiednio: 64, 68 i 65 osób.

⁸⁰ W tym na umowę o pracę – 141 osób, na umowę cywilnoprawną – 68 osób.

⁸¹ I na umowę cywilnoprawną: 105, 144, 151 i 117 osób.

34,2 tys. zł, 394,1 tys. zł i 384 tys. zł, tj. 18,3%, 206,7% i 197,5% zysku prognozowanego w opracowanym przez ZUK Know How w 2008 r. „Programie przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie w Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej”. NS Wąbrzeźno uzyskiwała również zysk w latach 2012-2013, w kwotach odpowiednio: 164,8 tys. zł i 164,3 tys. zł.

W latach 2014-2016 nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej NS Wąbrzeźno. Spółka odnotowała za każdy rok tego okresu stratę finansową w wysokości: 8,1 tys. zł za 2014 r., 398,5 tys. zł za 2015 r. i 183,7 tys. zł za 2016 r.

Według prezesa spółki, strata w latach 2014-2015 związana była z koniecznością zapewnienia wkładu własnego przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz pogarszającą się sytuacją na rynku pracy, skutkującą brakiem kadry lekarskiej i związaną z tym koniecznością podnoszenia wynagrodzeń. Natomiast głównym czynnikiem wpływającym na powstanie straty spółki była, zdaniem jej prezesa, konieczność zwrotu środków finansowych NFZ wynikająca z kontroli płatnika.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1616)

Analiza przychodów i kosztów NS Wąbrzeźno wykazała, że w latach 2009-2014 przychody netto spółki ze sprzedaży utrzymywały się na stosunkowo stabilnym poziomie w przedziale od 14 036,5 tys. zł do 14 899 tys. zł⁸², natomiast w 2015 r. wzrosły do 15 726 tys. zł i w 2016 r. do 16 356,5 tys. zł. Przychody ogółem⁸³ w 2009 r. wyniosły 14 185,5 tys. zł, w latach 2010-2014 utrzymywały się w przedziale od 15 124,0 tys. zł do 15 291,4 tys. zł⁸⁴, natomiast w 2015 r. wzrosły do 16 349 tys. zł i w 2016 r. do 17 715,2 tys. zł.

Koszty działalności operacyjnej w 2009 r. wynosiły 14 052 tys. zł, w latach 2010-2014 wahały się w granicach od 14 652,4 tys. zł do 15 055,8 tys. zł⁸⁵. Natomiast w latach 2015-2016 nastąpił ich wzrost do 16 155,6 tys. zł w 2015 r. (o 1 039,8 tys. zł, tj. o 6,8% w stosunku do 2014 r.) i do 17 287,1 tys. zł w 2016 r. (o 1 131,5 tys. zł, tj. o 7% w stosunku do 2015 r.).

W związku z powyższym w 2009 r. odnotowano stratę ze sprzedaży w wysokości 15,5 tys. zł. W latach 2010-2011 odnotowano zysk w wysokościach odpowiednio 246,6 tys. zł i 294,3 tys. zł, natomiast w następnych latach (2012-2016) wyłącznie stratę w wysokości od 49,1 tys. zł do 930,6 tys. zł⁸⁶.

Koszty ogółem⁸⁷ wynosiły w latach 2009-2011 od 14 141,6 tys. zł do 14 827,6 tys. zł⁸⁸ i w latach 2012-2014 od 15 064,3 tys. zł do 15 175,8 tys. zł⁸⁹. Koszty te wzrosły w 2015 r. do 16 634,8 tys. zł (o 1 459 tys. zł, tj. o 9,6% w stosunku do 2014 r.) i w 2016 r. do 17 899,9 tys. zł (o 1 264,1 tys. zł, tj. o 7,6% w stosunku do 2015 r.).

⁸² Tj. 14 036,5 tys. zł w 2009 r., 14 899,0 tys. zł w 2010 r.; 14 802,8 tys. zł w 2011 r.; 14 871,8 tys. zł w 2012 r.; 14 741,7 tys. zł w 2013 r. i 14 633,3 tys. zł w 2014 r.

⁸³ Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi, w tym przychody netto ze sprzedaży produktów oraz pozostałe przychody operacyjne i finansowe.

⁸⁴ Tj. 15 310,1 tys. zł w 2010 r., 15 124 tys. zł w 2011 r., 15 282,9 tys. zł w 2012 r.; 15 291,4 tys. zł w 2013 r. i 15 215,8 tys. zł w 2014 r.

⁸⁵ Tj. 14 652,4 tys. zł w 2010 r., 14 508,5 tys. zł w 2011 r., 14 920,9 tys. zł w 2012 r., 15 055,8 tys. zł w 2013 r. i 14 886,6 tys. zł w 2014 r.

⁸⁶ Tj. 49,1 tys. zł w 2012 r., 314,1 tys. zł w 2013 r., 253,3 tys. zł w 2014 r., 429,6 tys. zł w 2015 r. i 930,6 tys. zł w 2016 r.

⁸⁷ Tzn. koszty działalności operacyjnej + pozostałe koszty operacyjne + koszty finansowe.

⁸⁸ Tj. 14 141,6 tys. zł w 2009 r., 14 827,6 tys. zł w 2010 r. i 14 629,5 tys. zł w 2011 r.

⁸⁹ Tj. 15 064,3 tys. zł w 2012 r., 15 120,2 tys. zł w 2013 r. i 15 120,2 tys. zł w 2014 r.

Analiza wskaźników ekonomicznych⁹⁰ NS Wąbrzeźno w okresie 2009-2016 wykazała, że w latach tych odnotowano zadawalające i dobre wskaźniki: płynności bieżącej od 0,7 do 1,2⁹¹, szybkiej płynności od 0,7 do 1,2⁹², rotacji należności od 26 dni do 43 dni⁹³ i rotacji zobowiązań od 27 dni do 47 dni⁹⁴, natomiast pogorszeniu uległy, poczynając od 2014 r., wskaźniki zyskowności (odnotowano ujemne wartości), w tym: zyskowności netto od (-)0,1% do (-)2,4%⁹⁵, zyskowności działalności operacyjnej od 0,3% do (-)1,6%⁹⁶, zyskowności aktywów od 0,6% do (-)2,1%⁹⁷ oraz wskaźnik zadłużenia od 70% do 106%⁹⁸ i wskaźnik wypłacalności od 2,32 do (-)18,75⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1616)

2.6. Porównanie liczby świadczeń zdrowotnych udzielonych na dwóch oddziałach szpitalnych, tzn. na oddziale chorób wewnętrznych i na oddziale chirurgii ogólnej ZOZ SP w latach 2006-2007 oraz na analogicznych oddziałach NZOZ w latach 2009-2010 i 2015-2016 wykazało, że na oddziale chorób wewnętrznych w ZOZ SP w 2006 r. i 2007 r. udzielono odpowiednio: 2134 i 2147 świadczeń, a w NZOZ w latach 2009-2010 i 2015-2016 odpowiednio: 2032, 1285, 1121 i 1153 świadczenia. Natomiast liczba świadczeń udzielonych na oddziale chirurgii ogólnej wynosiła: w ZOZ SP w 2006 r. i 2007 r. odpowiednio: 1424 i 1545, a w NZOZ w latach 2009-2010 i 2015-2016 odpowiednio: 1350, 958, 883, 842. Oznacza to, że w porównaniu do 2007 r., kiedy świadczeń udzielał ZOZ SP, ich liczba w latach późniejszych, tj. kiedy udzielał ich NZOZ, spadła od 5,4% do 47,8% na oddziale chorób wewnętrznych i od 12,6% do 45,5% na oddziale chirurgii ogólnej. Powyższą tendencję spadkową liczby udzielonych świadczeń zdrowotnych Starosta tłumaczył zmniejszeniem kontraktu na leczenie szpitalne przez NFZ oraz polityką NFZ, mającą na celu zaopatrywanie pacjentów w trybie ambulatoryjnym zamiast w trybie szpitalnym.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2824)

W 2014 r. NZOZ zastąpił oddział ginekologiczno-położniczy z pododdziałem noworodków i wcześniaków, oddziałem ginekologicznym. Przyczyny ograniczania działalności medycznej przez spółkę NS Wąbrzeźno w prowadzonym przez nią NZOZ, skutkujące nieudzielaniem świadczeń zdrowotnych z zakresu położnictwa, były znane zarówno Zarządowi Powiatu, jak i Radzie Powiatu. Spółka NS Wąbrzeźno uzasadniała powyższą zmianę zakresu świadczeń zdrowotnych m.in. spadkiem liczby porodów i wiążącym się z tym zmniejszeniem wielkości finansowania przez NFZ. W 2014 r. finansowanie to było o 16% niższe niż w 2009 r. Warunki umowy podpisanej 31 lipca 2008 r. przez Zarząd Powiatu z ZUK Know How przy udziale Grupy Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie dopuszczały możliwość ograniczenia działalności medycznej NZOZ (dostosowania zakresu świadczonych usług do zmniejszonego poziomu finansowania) w sytuacji, gdy wartość umów z NFZ na określony rodzaj usług medycznych zostanie ograniczona „z winy NFZ”

⁹⁰ W odniesieniu do punktacji określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 832).

⁹¹ Poniżej 0,6 – 0 pkt., 0,6-1,0 – 4 pkt., 1,0-1,5 – 8 pkt., 1,5-3,0 – 12 pkt., powyżej 3,0 lub jeżeli zobowiązania krótkoterminowe=0 – 10 pkt.

⁹² Poniżej 0,5 – 0 pkt., 0,5-1,0 – 8 pkt., 1,0-2,5 – 13 pkt., powyżej 2,5 lub jeżeli zobowiązania krótkoterminowe=0 zł – 10 pkt.

⁹³ Poniżej 45 dni – 3 pkt., 45-60 dni – 2 pkt., 61-90 dni – 1 pkt., powyżej 90 dni – 0 pkt.

⁹⁴ Do 60 dni – 7 pkt., 61-90 dni – 4 pkt., powyżej 90 dni – 0 pkt.

⁹⁵ Poniżej 0,0% – 0 pkt., 0,0%-2,0% – 3 pkt., 2,0%-4% – 4 pkt., powyżej 4,0% – 5 pkt.

⁹⁶ Poniżej 0,0% – 0 pkt., 0,0%-3,0% – 3 pkt., 3,0%-5% – 4 pkt., powyżej 5,0% – 5 pkt.

⁹⁷ Poniżej 0,0% – 0 pkt., 0,0%-2,0% – 3 pkt., 2,0%-4% – 4 pkt., powyżej 4,0% – 5 pkt.

⁹⁸ Poniżej 40% – 10 pkt., 40-60% – 8 pkt., 60-80% – 3 pkt., powyżej 80% – 0 pkt.

⁹⁹ 0-0,5 – 10 pkt., 0,51-1,00 – 8 pkt., 1,01-2,00 – 6 pkt., 2,01-4,00 – 4 pkt., powyżej 4,00 lub poniżej 0 – 0 pkt.

w kolejnych latach o 10% rocznie w stosunku do wartości kontraktu z ZOZ SP w 2008 r. (§ 3 pkt 9 umowy). Zmiana zakresu świadczonych usług w powyższej sytuacji wymagała zasięgnięcia opinii Zarządu Powiatu. Zgodę na ww. ograniczenie zakresu działalności medycznej NZOZ Zarząd Powiatu wyraził 28 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 194-203, 2384-2404, 2586-2592, 2601-2605, 2672-2719)

2.7. Zarząd Powiatu oraz Rada Powiatu nie przeprowadzały w NZOZ kontroli w zakresie jego działalności, w tym zapewnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych. Starosta wyjaśnił, że kontrola NZOZ ze strony Powiatu polegała na udziale przedstawicieli Powiatu w pracach organów statutowych spółki NS Wąbrzeźno, tzn. Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników. Ponadto spółka NS Wąbrzeźno corocznie przedstawiała Radzie Powiatu sprawozdanie finansowe oraz udzielała wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 2567-2568, 2821-2824)

W latach 2009-2016 w Starostwie nie składano skarg na działalność zarządu spółki NS Wąbrzeźno.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2824)

Starosta na wniosku NS Wąbrzeźno z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie obniżenia kosztu dzierżawy nieruchomości¹⁰⁰ dokonał adnotacji o treści „SP ZOZ – zgoda Zarządu”. Zgodnie z § 10 uchwały o gospodarowaniu mieniem, wysokość czynszu za dzierżawę lub najem mienia ruchomego i nieruchomego zakładu, ustalona w drodze negocjacji z nabywcą, wymagała akceptacji Zarządu Powiatu.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że Zarząd Powiatu analizując sytuację finansową SP ZOZ w okresie czerwiec-lipiec 2015 r. oraz mając na względzie wcześniejsze dopłaty Powiatu do spłaty kredytu SP ZOZ zauważył, że po kolejnej obniżce stóp procentowych istnieje możliwość obniżenia czynszu dzierżawnego i uznał, że ta forma pomocy, tj. wsparcie zakupu ambulansu przez NS Wąbrzeźno, jest właściwa. Zarząd stosując takie rozwiązanie uważał, że jest to forma najbardziej bezpieczna, gdyż Powiat i tak jest poręczycielem kredytu zaciągniętego przez SP ZOZ.

Starosta wyjaśnił natomiast, że wyraził zgodę na obniżenie czynszu „w dniu 20 sierpnia 2015 r.” (a nie 10 sierpnia 2015 r., jak to zostało odnotowane na wniosku NS Wąbrzeźno – przyp. kontrolera) poprzez adnotację na piśmie wnioskodawcy, ponieważ Zarząd Powiatu w tym dniu podjął taką decyzję. Według Starosty, „w protokole Zarządu fakt ten nie został w sposób wyraźny zapisany, jednak wszyscy członkowie Zarządu Powiatu ten fakt w formie pisemnej mogą poświadczyć”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w protokole Zarządu Powiatu z 20 sierpnia 2015 r. nie było zapisu o wyrażeniu zgody przez Zarząd Powiatu na obniżenie NS Wąbrzeźno czynszu za dzierżawę nieruchomości od SP ZOZ. Z protokołu Zarządu Powiatu z 20 sierpnia 2015 r. wynikało jedynie, że Starosta informował m.in. o tym, że: „zmiany w sprawozdaniu za rok 2015 nastąpią również w związku z planowanym zakupem karetki dla Nowego Szpitala Sp. z o.o.”.

(akta kontroli str. 611-616, 666-682, 892-941, 905-912, 2424-2439, 2512-2517)

W umowie zawartej 31 lipca 2008 r. z ZUK Know How, regulującej zasady współdziałania w procesie przekształcenia ZOZ SP i przejścia jego zadań przez

¹⁰⁰ Umowa dzierżawy nieruchomości zawarta 16 października 2008 r. pomiędzy ZOZ SP a Nowym Szpitalem 4 sp. z o.o. w Szczecinie (od 12 grudnia 2008 r. NS Wąbrzeźno).

spółkę prawa handlowego, Powiat zobowiązał się do powołania na stanowisko dyrektora ZOZ SP osoby zaproponowanej przez ZUK Know How. W rezultacie doprowadzono do tego, że ZOZ SP kierowali dwaj dyrektorzy z rekomendacji ZUK Know How, którzy podejmowali decyzje dotyczące personelu i mienia ZOZ SP, przekazywanego (w tym zbywanego) na rzecz spółki Nowy Szpital 4 sp. z o.o. w Szczecinie, działającej od 12 grudnia 2008 r. jako NS Wąbrzeźno, będącej spółką zależną od spółek: Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. i ZUK Know How¹⁰¹.

Starosta podał w wyjaśnieniach, że w ocenie Zarządu Powiatu powyższa sytuacja nie oznaczała konfliktu. „Nie byliśmy zmuszeni do przystąpienia do spółki, a Rada Powiatu w głosowaniu 14:1 zgodziła się na takie rozwiązanie”.

(dowód: akta kontroli str. 194-218, 2839-2843)

W procesie sprzedaży NS Wąbrzeźno środków trwałych i wyposażenia będącego własnością ZOZ SP, do której doszło 29 października 2009 r. ostateczna wartość mienia (416 tys. zł) zaproponowana do sprzedaży po negocjacjach przeprowadzonych przez dyrektora ZOZ SP z ww. nabywcą była o 485,4 tys. zł niższa od wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę.

Przesłuchany w charakterze świadka Pan Jarosław Gierszewski, były dyrektor ZOZ SP¹⁰², zeznał m.in., że po przekształceniu ZOZ SP jego wyposażenie stało się zbędne i trudno było na nie znaleźć nabywców. Jedyne nabywca, który się zgłosił po ogłoszeniu informacji o zamiarze sprzedaży, tzn. Nowy Szpital 4 sp. z o.o. w Szczecinie, uznał sprzęt ZOZ SP za mocno wyeksploatowany. Zdaniem byłego dyrektora ZOZ SP, wycena wyposażenia dokonana przez rzeczoznawcę odbiegała od wartości transakcyjnej, możliwej do uzyskania jako cena nabycia na rynku. Nabywca proponował niższe ceny i nie był zainteresowany nabyciem wszystkich składników mienia ruchomego. Podczas sprzedaży tego mienia były dyrektor ZOZ SP posługiwał się własnym doświadczeniem i zauważył, że sprzedawany sprzęt pochodził z różnych okresów i był w różnym stanie. Dodał również, iż miano na uwadze ewentualnie innych nabywców w bliskim sąsiedztwie, ale pomimo ogłoszenia o sprzedaży, które było prawdopodobnie wywieszane w siedzibie Starostwa (ZOZ SP w tamtym czasie nie posiadał strony internetowej), nie znaleźli się inni chętni do kupna. Zdaniem p. Jarosława Gierszewskiego, nabywca kupował sprzęt, „aby dochować zasad związanych z kontraktowaniem usług medycznych” i wskazywał na konieczność rychłej jego wymiany. Sprzęt ten, wg byłego dyrektora ZOZ SP, nie miał wymaganych przepisami dokumentów, m.in. potwierdzających dokonanie przeglądów technicznych, a jego ewidencja księgową prowadzona była ręcznie i były wątpliwości co do faktycznych dat zakupu poszczególnych składników mienia. Ponadto wiele pozycji w ewidencji sprzętu przyjętych zostało „jakby z datą wprowadzenia, a nie zakupu”. Były dyrektor ZOZ SP zeznał również, że „trudno powiedzieć, czy były sporządzane protokoły z negocjacji”, była natomiast oferta kupna, a podana w niej cena kupna była jedyną zaproponowaną ceną. Stwierdził, że nie pamięta, „jak dokładnie było”, kto powołał rzeczoznawcę do wyceny i że pewnie on sam jako dyrektor ZOZ SP podpisał stosowną umowę z rzeczoznawcą.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 683-747, 798-845, 2379-2380)

¹⁰¹ Posiadaczami 100% udziałów spółki Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie, a następnie posiadaczami ponad 70% udziałów spółki NS Wąbrzeźno byli: A.R. i M.Sz., właściciele 100% udziałów w spółce Grupa Nowy Szpital sp. z o.o. w Szczecinie oraz udziałowcy w 99% spółki ZUK Know How.

¹⁰² Był dyrektorem ZOZ SP od 18 grudnia 2008 r. do 17 czerwca 2012 r. z rekomendacji ZUK Know How.

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

1. Do 31 sierpnia 2017 r.¹⁰³ Zarząd Powiatu nie podjął działań w celu zlikwidowania ZOZ SP¹⁰⁴, który w tym okresie nie prowadził działalności statutowej, a na swoje utrzymanie wydatkował w latach 2011-2016 co najmniej 205,5 tys. zł.

Od 16 października 2008 r. ZOZ SP przestał dysponować budynkami szpitalnymi i znajdującym się tam wyposażeniem (za zgodą Zarządu Powiatu wydierżawiono je Nowemu Szpitalowi 4 sp. z o.o. w Szczecinie¹⁰⁵), a od 2 grudnia 2008 r. – personelem medycznym (przejętym przez Nowy Szpital 4 sp. z o.o. w Szczecinie). W związku z tym, że jedyny lekarz, neurolog udzielający po tej dacie świadczeń zdrowotnych w ZOZ SP wypowiedział umowę z końcem 2010 r., od 1 stycznia 2011 r. ZOZ SP (SP ZOZ) nie udzielał żadnych świadczeń zdrowotnych i nie spełniał ustawowych wymogów prowadzenia takiej działalności, określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. – art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt. 2 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej. Pomimo tego na swoje utrzymanie ZOZ SP (SP ZOZ) wydatkował w latach 2011-2016 co najmniej 205,5 tys. zł m.in. na wynagrodzenia, opłaty, podatki, wynajem pomieszczeń od NS Wąbrzeźno¹⁰⁶ oraz ubezpieczenia, przy czym w ramach wydatków na ubezpieczenie 5,7 tys. zł stanowiły polisy ubezpieczeniowe, w których wykazywano jednego lub dwóch pracowników medycznych, pomimo że ich faktycznie nie zatrudniano, ani nie wykonywali oni świadczeń zdrowotnych na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 180-184, 364, 617-650, 653-655, 657-662, 666-680, 683-744, 798-800, 805-842, 1184-1216, 1236-1237, 2227-2229, 2344-2350, 2415-2419, 2520-2559)

Pani Bożena Szpryniecka, Wicestarosta zastępująca przebywającego na urlopie Starostę wyjaśniła, że Zarząd Powiatu nie mógł doprowadzić do zlikwidowania ZOZ SP, ponieważ wówczas Powiat musiałby przejąć do budżetu całe zadłużenie w kwocie ok. 3,2 mln zł, co spowodowałoby przekroczenie obowiązujących wówczas wskaźników zadłużenia. Takie ograniczenie działalności ZOZ SP (SP ZOZ) dawało możliwość realizacji w następnych latach bardzo ważnych inwestycji dla wszystkich mieszkańców Powiatu.

Starosta wyjaśnił, że planowany na 2008 r. wskaźnik zadłużenia, po uwzględnieniu zadłużenia ZOZ SP, wyniósłby 65,8%, a w kolejnych latach okresu 2009-2013 wyniósłby odpowiednio: 52,5%, 59,5%, 59,1%, 50,7% i 45,3%. Natomiast wykonany wskaźnik zadłużenia nie przekroczyłby w ww. latach 60%.

(dowód: akta kontroli str. 2424-2439, 2512-2519)

Zdaniem NIK, za działanie nielegalne i niegospodarne należy uznać prowadzenie w latach 2011-2016 przez Powiat¹⁰⁷ pozornego zakładu opieki zdrowotnej. Rzeczywistym celem, dla którego zakład ten prowadzono, było uniknięcie przejęcia

¹⁰³ Tj. do ostatniego dnia czynności kontrolnych w kontrolowanej jednostce.

¹⁰⁴ Od 20 czerwca 2012 r. – SP ZOZ.

¹⁰⁵ Od 12 grudnia 2008 r. - NS Wąbrzeźno. Część mienia ruchomego będącego własnością ZOZ SP została sprzedana NS Wąbrzeźno 19 października 2009 r.

¹⁰⁶ Łącznie 4,1 tys. zł. w latach 2011-2016.

¹⁰⁷ Zgodnie z § 34 Regulaminu organizacyjnego Starostwa z 29 września 2003 r., a następnie § 33 Regulaminu organizacyjnego Starostwa z 30 czerwca 2016 r., prowadzenie spraw związanych z tworzeniem, przekształcaniem i likwidacją publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nadawaniem statutu oraz sprawowaniem nadzoru, należało do obowiązków Wydziału Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sportu Starostwa (odpowiednio: załącznik do uchwały nr VIII/37/2003 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 29 września 2003 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie oraz załącznik do uchwały nr 76/112/2016 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie).

jego zadłużenia przez Powiat, a nie udzielanie świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o działalności leczniczej¹⁰⁸, samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej jest podmiot wykonujący działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, których ZOZ SP (SP ZOZ) od 1 stycznia 2011 r. nie udzielał. Jedyną czynnością wykonywaną w ww. okresie przez zakład była spłata jego zobowiązań (kredytu w BRE Banku Hipotecznym w Warszawie). Środki finansowe, którymi pokryto koszty utrzymania zakładu w tym okresie, w wysokości co najmniej 205,5 tys. zł, mogły być wykorzystane na spłacanie ww. zobowiązań.

2. Samorząd Powiatu¹⁰⁹ sprawował nierzetelny nadzór nad prowadzonym przez siebie ZOZ SP (SP ZOZ), tj. w szczególności:

a) w okresie od 1 grudnia 2008 r. do 31 sierpnia 2017 r. nie przeprowadził w ZOZ SP (SP ZOZ) żadnej kontroli i oceny realizacji zadań statutowych, dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowości gospodarowania mieniem oraz gospodarki finansowej, mimo że był do tego zobowiązany na podstawie art. 67 ust. 2 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. na podstawie art. 121 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia obowiązującym do 30 czerwca 2011 r. na podmiocie sprawującym nadzór spoczywał obowiązek podejmowania kontroli okresowych co najmniej raz w roku.

Starosta podał w wyjaśnieniach, że nadzór nad działalnością ZOZ SP (SP ZOZ) był sprawowany poprzez „coroczne zatwierdzanie sprawozdań finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 2424-2439, 2512-2519, 2822, 2824)

b) nie egzekwował od ZOZ SP (SP ZOZ) zapewnienia aktualności danych znajdujących się w księdze rejestrowej podmiotów wykonujących działalność leczniczą, prowadzonej przez wojewodę kujawsko-pomorskiego. Według stanu na 24 maja 2017 r. w księdze rejestrowej pod numerem 2395¹¹⁰ wpisany był ZOZ SP jako prowadzący działalność leczniczą, pomimo że od 1 stycznia 2011 r. zaprzestał udzielania świadczeń zdrowotnych, co zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zoz i art. 108 ust. 2 pkt. 3 ustawy o działalności leczniczej kwalifikowało zakład do wykreślenia z rejestru. Ponadto z powyższego wpisu wynikało, że SP ZOZ prowadził ww. działalność poprzez zakład leczniczy o nazwie Ośrodek Ambulatoryjny, który rozpoczął działalność 24 czerwca 2012 r., tj. niemal 1,5 roku po faktycznym zaprzestaniu działalności statutowej przez ZOZ SP.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zoz, zakład opieki zdrowotnej obowiązany był zgłosić organowi prowadzącemu rejestr zmiany stanu faktycznego i prawnego, odnoszące się do zakładu opieki zdrowotnej, powstałe po wpisie do rejestru i dotyczące danych zawartych w rejestrze, w terminie 14 dni od dokonania zmiany. Analogicznie powyższą kwestię regulowała w art. 107 ust. 1 ustawa o działalności leczniczej. Dostępność udzielanych świadczeń przez podmiot leczniczy winna być objęta nadzorem podmiotu tworzącego zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt. 1 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. – art. 121 ust. 4 pkt. 1 ustawy o działalności leczniczej.

Z informacji otrzymanych od wojewody kujawsko-pomorskiego wynikało, że ZOZ SP (SP ZOZ) od 2 grudnia 2008 r. do 10 lipca 2017 r. nie złożył do

¹⁰⁸ Do 30 czerwca 2011 r., zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o zoz, zakładem opieki zdrowotnej był wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych utworzony i utrzymywany w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia.

¹⁰⁹ Patrz przypis 105.

¹¹⁰ <https://rpwdl.csioz.gov.pl/RPM/PrintConfirm?id=1370>.

organu rejestrowego żadnego wniosku w przedmiocie zakończenia działalności leczniczej. Wojewoda wskazał też, że na podstawie art. 121 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący¹¹¹.

Starosta wyjaśnił, że Zarząd Powiatu nie mógł doprowadzić do zlikwidowania ZOZ SP (SP ZOZ), gdyż wówczas Powiat musiałby przejąć całe zadłużenie zakładu w wysokości ok. 3,2 mln zł do własnego budżetu, co spowodowałoby przekroczenie obowiązujących wówczas wskaźników zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 503-527, 2437, 2520-2557)

- c) nie egzekwował od ZOZ SP (SP ZOZ) naliczenia i pobrania od NS Wąbrzeźno:
- czynszu określonego w § 5 ust. 1 umowy dzierżawy ruchomości (sprzętu i wyposażenia)¹¹² należnego za okres od 26 października 2009 r. do 30 czerwca 2017 r.¹¹³, przez co ZOZ SP (SP ZOZ) nie osiągnął przychodów w wysokości co najmniej 16 tys. zł netto,
 - wynagrodzenia za bezumowne korzystanie od 26 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. z aparatu USG, kolonoskopu i laparoskopu z wyposażeniem, o łącznej wartości 196,9 tys. zł, przez co ZOZ SP (SP ZOZ) nie osiągnął przychodów w wysokości 2,4 tys. zł.

Ustalanie przypadających należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązań, jest obowiązkiem każdej jednostki sektora finansów publicznych, wynikającym z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych¹¹⁴. Prawdliwość gospodarowania mieniem przez podmiot leczniczy winna być objęta nadzorem podmiotu tworzącego zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. – art. 121 ust. 4 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej.

Wicestarosta podała w wyjaśnieniach, że Powiat nie egzekwował naliczania przez ZOZ SP (SP ZOZ) spółce NS Wąbrzeźno czynszu dzierżawy mienia ruchomego, gdyż wiedział, że sprzęt ten jest bardzo zużyty i w zasadzie wyłączony z eksploatacji, a jego większość została już zlikwidowana. Dodatkowo, zdaniem Starosty, sprzęt ten nie jest potrzebny SP ZOZ, gdyż zakład ten nie prowadzi już żadnej działalności medycznej.

(dowód: akta kontroli str. 617-650, 663-665, 683-744, 798-800, 805-842, 2344-2347, 2415-2419, 2424-2439, 2512-2517, 2569-2582, 2584)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Izba zauważa, że umowa dzierżawy nie została zmieniona, pomimo likwidacji części wydzierżawianego sprzętu. W związku z powyższym nie było podstaw do zaniechania naliczania i pobierania czynszu dzierżawnego w wysokości ustalonej w umowie.

- d) nie podjął działań zmierzających do wstrzymania oraz zmiany lub cofnięcia decyzji dyrektora ZOZ SP z 31 grudnia 2008 r. o sprzedaży karetki sanitarnej wraz z noszami i sprzętem łącznie, o wartości 91,9 tys. zł, mimo że decyzja ta była sprzeczna z prawem, tj. została podjęta bez zgody Zarządu Powiatu oraz

¹¹¹ Tzn. samorząd powiatowy.

¹¹² Umowa dzierżawy ruchomości z 16 października 2008 r., zawarta pomiędzy ZOZ SP a Nowym Szpitalem 4 sp. z o.o. w Szczecinie, zmieniona aneksem nr 1 z 31 grudnia 2009 r.

¹¹³ Za okres od 26 października do 30 grudnia 2009 r. – za dzierżawę 44 składników mienia ruchomego, a za okres od 31 grudnia 2009 r. do 30 czerwca 2017 r. – za dzierżawę 41 składników mienia ruchomego.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

opinii Rady Społecznej Zakładu¹¹⁵, co stanowiło naruszenie § 5 i § 6 ust. 2 pkt. 5 uchwały o gospodarowaniu mieniem. Zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy o zoz podmiot sprawujący nadzór w razie stwierdzenia, że decyzja kierownika zakładu opieki zdrowotnej jest sprzeczna z prawem, wstrzymuje jej wykonanie oraz zobowiązuje kierownika do jej zmiany lub cofnięcia. Tymczasem Zarząd Powiatu, zamiast podjąć działania określone art. 67 ust. 4 ustawy o zoz, 22 stycznia 2009 r. zaakceptował wyżej opisaną, sprzeczną z prawem sprzedaż mienia ZOZ SP.

Wicestarosta wyjaśniła, że sytuacja ta była niedopatrzaniem nowego dyrektora ZO ZSP, zatrudnionego od 18 grudnia 2008 r. Ponadto do przewłaszczenia musiało dojść tak szybko, ponieważ spółka NS Wąbrzeźno, jako nowy podmiot, musiała posiadać karetkę sanitarną w dobrym stanie technicznym, aby mogła formalnie składać swoją ofertę do kontraktu z NFZ na 2009 r. w zakresie ratownictwa medycznego. Stosowne zgody i opinie zostały faktycznie uzyskane w dniach 21 i 22 stycznia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 851-886, 2379-2383, 2425, 2439)

3. Wyrażenie zgody na obniżenie czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno doprowadziło do pozbawienia SP ZOZ, za okres od 1 października 2015 r. do końca 2020 r., przychodów z dzierżawy nieruchomości w wysokości 300 tys. zł¹¹⁶. W tym kontekście Izba zwraca uwagę, że uchwała o gospodarowaniu mieniem wskazywała w § 3, że środki uzyskane m.in. z tytułu oddania w dzierżawę mienia nieruchomości zakładu będą przeznaczane na spłatę zadłużenia zakładu, realizację zadań statutowych, inwestycje lub remonty zakładu. Według stanu na 1 października 2015 r. zadłużenie SP ZOZ wynosiło 2 424,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 611-616, 666-682, 892-941, 905-912, 2424-2439, 2512-2517)

4. Starostwo od 24 listopada 2014 r. do 17 lipca 2017 r. nie ustaliło i nie dochodziło od SP ZOZ 128,5 tys. zł przekazanych mu z tytułu poręczenia kredytu zaciągniętego przez ZOZ SP w BRE Banku Hipotecznym w Warszawie, celem spłaty części rat kredytowych. Powyższe naruszało art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 518 § 1 pkt. 1 Kodeksu cywilnego. Niepodjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od SP ZOZ kwot spłaconego kredytu NIK ocenia negatywnie również w oparciu o kryterium gospodarności.

Starosta podał w wyjaśnieniach m.in., że nie wystawiano not obciążeniowych SP ZOZ, ponieważ Powiat znał sytuację finansową tej jednostki i wiedział, że ewentualna egzekucja należności objętych tymi notami doprowadzi w przyszłości do spłacania następnych rat kredytu przez Powiat. W chwili obecnej (lipiec 2017 r.) SP ZOZ dysponuje już tylko środkami, które w zasadzie zapewniają spłatę odsetek i rat zaciągniętego kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 956-995, 1039-1092, 2317-2343, 2348-2349, 2363, 2512-2517)

¹¹⁵ Opinia Rady została wydana 28 dni po sprzedaży, tj. dopiero 27 stycznia 2009 r.

¹¹⁶ Aneks z 25 września 2015 r. do umowy dzierżawy nieruchomości Dyrektor SP ZOZ obniżył czynsz dzierżawny o kwotę 5 tys. zł miesięcznie od dnia 1 października 2015 r. przez 60 miesięcy tj. do końca 2020 r. W okresie od 1 października 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. SP ZOZ został pozbawiony rzeczywistych przychodów z tego tytułu w kwocie 105 tys. zł. W aneksie tym wpisano m.in., że podstawą zmniejszenia czynszu jest postanowienie Zarządu Powiatu o wsparciu zakupu ambulansu przez dzierżawcę (NS Wąbrzeźno).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że 20 sierpnia 2015 r. Starosta wyraził zgodę na zmniejszenie od 1 października 2015 r. przychodów SP ZOZ z tytułu czynszu dzierżawnego należnego od NS Wąbrzeźno. Tylko za okres od 1 października 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. była to kwota 105 tys. zł. Ponadto SP ZOZ posiadał na 31 października 2014 r. środki finansowe w wysokości 32,8 tys. zł. W następnych miesiącach środki te wynosiły (przykładowo): na koniec lutego, marca, kwietnia, maja, lipca, sierpnia i września 2015 r. odpowiednio: 30 tys. zł, 20 tys. zł, 24 tys. zł, 27,7 tys. zł, 30,7 tys. zł, 32,1 tys. zł i 33,8 tys. zł.

W procesie przekształcania ZOZ SP Powiat zapewnił sobie ograniczony do zaledwie 30% wpływ na zarządzanie spółką mającą świadczyć usługi zdrowotne dla mieszkańców Powiatu, której sprzedano lub wydzierżawiono prawie cały majątek ruchomy i nieruchomy należący do ZOZ SP. Jednocześnie Zarząd Powiatu w organicznym stopniu korzystał z prawa kontroli spółki NS Wąbrzeźno wynikającego z art. 212 Kodeksu spółek handlowych¹¹⁷. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 14 lipca 2017 r. ani razu nie skorzystano np. z prawa przeglądania ksiąg i dokumentów spółki, czy żądania wyjaśnień od jej zarządu. Tymczasem spółka ta w latach 2014-2016 odnotowała straty w wysokości odpowiednio: 8,1 tys. zł, 398,5 tys. zł i 183,7 tys. zł. Pomimo tego Zarząd nie sporządzał własnych analiz jej sytuacji finansowej i przyczyn występowania ww. strat. Zamiast tego posługiwał się jedynie materiałami przedstawianymi mu przez prezesa spółki.

W sprawozdaniach finansowych za lata 2009-2013 spółka NS Wąbrzeźno nie wykazywała kosztów działalności operacyjnej w układzie rodzajowym. Z kolei ze sprawozdań finansowych za lata 2014-2016 wynikało, że spółka poniosła koszty usług doradczych, obsługi prawnej, informatycznej i księgowej oraz usług pozostałych, których nie wykazywała w latach poprzednich. Koszty te wynosiły odpowiednio w latach 2014-2016 r.: 1) usług doradczych: 322,3 tys. zł, 546 tys. zł i 486,2 tys. zł; 2) obsługi prawnej, informatycznej i księgowej: 339,1 tys. zł, 414,4 tys. zł i 572,4 tys. zł; 3) usług pozostałych: 513,2 tys. zł, 445,5 tys. zł i 482,9 tys. zł. Ze sprawozdania za 2014 r. wynikało ponadto, że przy zbliżonych kosztach łącznych według rodzaju, tj. 15 055,8 tys. zł w 2013 r. i 14 886,6 tys. zł w 2014 r., koszty kontraktów wynosiły w 2014 r. 5 253,5 tys. zł i były niższe o 2 398,1 tys. zł (o 31,3%) od takich kosztów w 2013 r. (7 651,6 tys. zł). Jednocześnie w 2014 r. wykazano koszty: usług medycznych (626,4 tys. zł), usług doradczych i obsługi praw na IT (661,4 tys. zł), czynszu najmu lokalu (356,5 tys. zł) oraz pozostałe (939,6 tys. zł), których nie wykazywano w 2013 r.

Według wyjaśnień Starosty Zarząd Powiatu nie przeprowadzał analizy ryzyka związanego z objęciem przez Powiat 29,58% udziałów w spółce NS Wąbrzeźno.

Wicestarosta podała w wyjaśnieniach, że Zarząd Powiatu, Rada Powiatu i komisje Rady Powiatu przynajmniej raz w roku analizowały koszty działalności spółki NS Wąbrzeźno, oraz że koszty rodzajowe analizowane były także przez radę nadzorczą spółki, w której Powiat ma swojego przedstawiciela. Stwierdziła również, że strata, jaką wykazała spółka, w ocenie Zarządu Powiatu nie jest niebezpieczna dla dalszego funkcjonowania NZOZ, co potwierdza opinia biegłego, gdyż nie przekracza ona kosztu amortyzacji. Straty NS Wąbrzeźno w latach 2014-2016 spowodowane były, zdaniem Wicestarosty, przede wszystkim tym, że spółka realizowała wiele remontów oraz inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 194-249, 1287-1339, 1431-1571, 2230-2231, 2238, 2250-2316, 2385, 2387, 2424-2426, 2437-2510, 2666-2824)

¹¹⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.).

Ocena cząstkowa

Izba zwraca uwagę, że brak pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach niektórych kosztów działalności mających wpływ na sytuację finansową spółki mającej świadczyć usługi zdrowotne dla mieszkańców Powiatu, której udostępniono prawie cały majątek ruchomy i nieruchomy należący do ZOZ SP, zwiększa ryzyko niepodjęcia ewentualnych działań zaradczych w odpowiednim czasie. To z kolei może narazić mieszkańców Powiatu na ograniczenie lub utratę dostępu do opieki zdrowotnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹¹⁸, wnosi o:

1. doprowadzenie działalności SP ZOZ do zgodności z przepisami ustawy o działalności leczniczej;
2. sprawowanie rzetelnego nadzoru nad SP ZOZ, tj. w szczególności:
 - a) wykonywanie kontroli SP ZOZ zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy o działalności leczniczej,
 - b) wyegzekwowanie od SP ZOZ aktualizacji danych znajdujących się w księdze rejestrowej podmiotów wykonujących działalność leczniczą, prowadzonej przez wojewodę kujawsko-pomorskiego,
 - c) wyegzekwowanie od SP ZOZ naliczenia i pobrania od NS Wąbrzeźno czynszu za dzierżawę ruchomości należnego za okres od 26 października 2009 r. do 30 czerwca 2017 r. oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie od 31 grudnia 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. z aparatu USG, kolonoskopu i laparoskopu z wyposażeniem,
 - d) podejmowanie działań zmierzających do wstrzymania oraz zmiany lub cofnięcia sprzecznych z prawem decyzji dyrektora ZOZ SP;
3. podejmowanie decyzji dotyczących rozporządzenia mieniem SP ZOZ z uwzględnieniem zasady gospodarności, a także zgodnie z uchwałą o gospodarowaniu mieniem;
4. wyegzekwowanie od SP ZOZ należnej Starostwu kwoty 128,5 tys. zł.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

¹¹⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 2 października 2017 r.

Kontrolerzy
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz


.....
podpis

Karol Sobieszczyk
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 stycznia 2018 r.