



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 1 lutego 2010 r.

**Pan
Stanisław Korfanty
Prezydent
Miasta Piekary Śląskie**

LKA-4112-02-02/2009
S/09/003

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła w Urzędzie Miasta Piekary Śląskie (zwanym dalej Urzędem lub UM) kontrolę Restrukturyzacji Szpitala Miejskiego w Piekarach Śląskich (zwanego dalej Szpitalem lub SP ZOZ) w latach 2007-2009 (III kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie działań w celu restrukturyzacji Szpitala, zwracając uwagę na ich małą skuteczność, natomiast negatywnie ocenia nadzór nad Szpitalem w zakresie gospodarki finansowej i zarządzania mieniem.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Pomoc finansowa Gminy dla Szpitala Miejskiego.

Wynik finansowy Szpitala w latach 2007-2009 (III kw.) wynosił odpowiednio: -181,4 tys. zł w 2007 r., +1.561,1 tys. zł w 2008 r. i -2.894,9 tys. zł w 2009 r. (III kw.). Zysk wykazany w 2008 r. wynikał ze zdarzenia nadzwyczajnego – umorzenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego pożyczki restrukturyzacyjnej w wysokości 2 595,3 tys. zł. Na

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK

działalności podstawowej Szpital ponosił straty przez cały okres objęty kontrolą. W 2007 r. strata wynosiła 767,5 tys. zł, w 2008 r. – 3.029,7 tys. zł, a w 2009 r. (III kw.) – 2.767,5 tys. zł. Jednocześnie wzrosły zobowiązania wymagalne Szpitala, których poziom, wynoszący w analizowanym okresie odpowiednio: w 2007 r. – 3.359,0 tys. zł, w 2008 r. – 4.204,4 tys. zł oraz 3.261,5 tys. zł w 2009 r. (III kw.) przekroczył wartość jego aktywów, co wskazuje na utratę przez Szpital zdolności do regulowania swoich zobowiązań (wskaźnik bieżącej płynności finansowej wynosił w 2007 r. – 0,47, w 2008 r. – 0,48, a w 2009 r. (I-III kw.) – 0,28). Największe straty przynosiła SP ZOZ działalność oddziałów szpitalnych, których koszty finansowania znacząco przewyższały przychody uzyskiwane z ich działalności: w 2007 r. o łączną kwotę 919,2 tys., w 2008 r. o 4.136,4 tys. zł, zaś w 2009 r. (III kw.) o 3.102,1 tys. zł. Nadmienić także należy, iż Szpital jest zobowiązany do dostosowania budynków² do wymogów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej³. Koszt realizacji programu dostosowawczego, przy zachowaniu wielkości i struktury organizacyjnej Szpitala, oszacowano na 23.176,0 tys. zł, z czego do zakończenia kontroli wykonano prace o wartości 1.211,8 zł.

W okresie objętym kontrolą Miasto Piekary Śląskie udzielało wsparcia finansowego Szpitalowi w postaci dotacji na programy zdrowotne, dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, termomodernizację budynku Szpitala, pokrycie kosztów studium wykonalności i programu funkcjonalnego „Przebudowa z rozbudową szpitala miejskiego w Piekarach Śl.”, spłaty poręczzonego kredytu oraz udzielonych pożyczek. Łączna kwota pomocy finansowej Gminy dla SP ZOZ wyniosła 7.632,8 tys. zł (560,5 tys. zł w 2007 r., 4.792,9 tys. zł w 2008 r. i 2.278,4 tys. zł w 2009 (III kw.)). Sposób udzielania pomocy finansowej dla Szpitala, jak też jej rozliczania przez Urząd, nie budzą zastrzeżeń NIK. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż pomoc finansowa udzielona Szpitalowi, bez objęcia działaniami restrukturyzacyjnymi jego komórek organizacyjnych, które generowały najwyższe straty, nie przyniosła trwałej poprawy sytuacji finansowej SP ZOZ.

2. Działania Urzędu mające na celu restrukturyzację Szpitala.

W okresie objętym kontrolą Urząd dysponował dwoma programami restrukturyzacyjno-naprawczymi, opracowanymi w czerwcu 2007 i w marcu 2008 r. na wniosek Rady Społecznej Szpitala, przez ówczesnego Dyrektora Michała Ekkerta. Programy

² Decyzja Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bytomiu nr ONS/E/4512/26/07 z dnia 21.06.2007 r.

³ Dz.U. Nr 213 poz. 1568 ze zm.

te zakładały m.in. likwidację przychodni rejonowych wchodzących w skład SP ZOZ, których działalność przynosiła straty, przekształcenie przynoszące największe straty Oddziału Chirurgicznego w oddział chirurgii krótkoterminowej oraz w dalszej perspektywie możliwość prywatyzacji Szpitala. Ponadto w lutym 2009 r. został opracowany przez firmę Szpitale Polskie S.A., na zlecenie Urzędu, program p.t. „*Analiza organizacyjna i finansowa wraz z koncepcją zmian i rozwoju Szpitala Miejskiego w Piekarach Śląskich*”. Wg tego opracowania restrukturyzacja miała polegać na zmianie profilu działalności Szpitala, poprzez wprowadzenie nowych usług (chirurgia jednego dnia, geriatryka, leczenie paliatywne), zmniejszeniu ilości łóżek poprzez ograniczenie bądź likwidację oddziałów, z poziomu 166 do 90-100 łóżek, zmniejszeniu zatrudnienia, zleceniu wykonawcom zewnętrznym niektórych form działalności (tzw. „outsourcing”), a w dalszej perspektywie komercjalizacji, wydzierżawieniu lub sprzedaży Szpitala. W latach 2007-2009 nie przeprowadzono całościowo żadnego z programów restrukturyzacji, realizując tylko niektóre ich elementy, obejmujące likwidację przychodni i „outsourcing” usług laboratoryjnych. Podjęto także bezskuteczną próbę wydzierżawienia podmiotowi zewnętrznemu nieruchomości Szpitala, wraz z wyposażeniem oraz przejęciem zadań związanych z udzielaniem świadczeń medycznych.

Decyzję o rozpoczęciu procesu likwidacji przychodni rejonowych nr 3-7 (oraz filii przychodni nr 1 w Kozłowej Górze – tzw. Przychodnia nr 2) podjęła Rada Miasta Piekary Śląskie, w formie uchwały z dnia 27 września 2007 r., zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁴ (dalej zwanej ustawą o ZOZ). Wg tej uchwały, kontynuację udzielania świadczeń likwidowanych przychodni miały zapewnić NZOZ-y utworzone przez pracowników Szpitala Miejskiego lub wybrane w ofercie publicznej. Cztery z likwidowanych placówek (przychodnie nr 4, 5, 6 i 7) wydzierżawiono, w trybie konkursu, NZOZ-om utworzonych przez byłych pracowników SP ZOZ, dwie pozostałe przychodnie (przychodnia nr 3 i filia przychodni nr 1 w Kozłowej Górze) zaprzestały działalności. Uchwały o likwidacji przychodni podjęła Rada Miasta w dniu 18 czerwca 2008 r. i 30 października 2008 r. W sprawie likwidacji przychodni Urząd uzyskał pozytywne opinie Wojewody Śląskiego oraz organów gmin, których mieszkańcy korzystali z ich usług. Przychodnie zaprzestały działalności z dniem 30 października 2008 r. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu obejmujące likwidację przychodni rejonowych, która odbyła się bez istotnego ograniczenia dostępności do świadczeń, gdyż pozwoliło to uniknąć

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.

dalszego obciążania wyniku finansowego Szpitala stratami generowanymi przez te komórki organizacyjne, których łączna wysokość za 2008 r., do momentu likwidacji, wynosiła 413,5 tys. zł. Ponadto, z tytułu czynszów za dzierżawę budynków przychodni Urząd uzyskał dochody, w kwocie 63,7 tys. zł rocznie, zaś Szpital – 28,9 tys. zł rocznie, za dzierżawę ich wyposażenia. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na fakt, iż działania te nie miały istotnego wpływu na całokształt sytuacji finansowej SP ZOZ, gdyż przeprowadzona restrukturyzacja nie objęła oddziałów szpitalnych – największych i najbardziej kosztochłonnych oraz deficytowych komórek organizacyjnych SP ZOZ.

W 2009 r. Urząd podjął działania w celu wydzierżawienia nieruchomości i wyposażenia Szpitala bez przeprowadzania uprzedniej restrukturyzacji. Możliwość takiego rozwiązania przewidywały zarówno opracowania wykonane przez Dyrektora M. Ekkerta jak i spółkę Szpitale Polskie. Projekt wydzierżawienia Szpitala wraz z przejęciem zadań związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych Prezydent przedstawił Radzie Miasta w dniu 16 lutego 2009 r. Zgodę na wydzierżawienie nieruchomości Szpitala oraz zasady zbycia, wydzierżawienia lub wynajęcia aktywów trwałych SP ZOZ, Rada Miasta uchwaliła w dniu 30 czerwca 2009 r. W tym samym dniu Rada zarekomendowała Prezydentowi, w formie uchwały, warunki do przetargu na dzierżawę Szpitala, w tym m.in.: okres dzierżawy – do 30 lat, zapewnienie ciągłości dotychczas prowadzonej działalności, gwarancja zatrudnienia przez okres 1 roku oraz miesięczny czynsz dzierżawny w wys. 90 tys. zł (81 tys. zł za nieruchomości + 9 tys. zł za wyposażenie), z możliwością udzielenia 99 % bonifikaty w pierwszym roku. Ustalając wysokość czynszu dzierżawnego w przetargu pisemnym nieograniczonym na dzierżawę nieruchomości Szpitala, ogłoszonym w dniu 6 sierpnia 2009 r., Prezydent nie skorzystał z rekomendacji Rady Miasta odnośnie wysokości czynszu dzierżawnego. Nie zastosowano bowiem 99 % bonifikaty za pierwszy rok dzierżawy, a ponadto podniósł stawkę czynszu za wyposażenie z 9 tys. zł do 25 tys. zł. Pozostałe warunki ogłoszonego przetargu pokrywały się z rekomendacją Rady. Przetarg nie został rozstrzygnięty ze względu na brak ofert. Nie odnosząc się do celowości decyzji o wydzierżawieniu nieruchomości Szpitala Miejskiego, podjętej przez Radę Miasta Piekary Śląskie, NIK ocenia, iż dotychczas podjęte działania w tej sprawie nie naruszały przepisów prawa, w szczególności ustawy o ZOZ. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż w przypadku skutecznego wydzierżawienia nieruchomości Szpitala, należałoby wypracować formułę zapewniającą realizację zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia.

NIK negatywnie ocenia sposób organizacji i wykonywania nadzoru nad Szpitalem.

Do obowiązków podmiotu, który utworzył SP ZOZ należało, zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, sprawowanie nadzoru nad SP ZOZ. Nadzór ten miał być wykonywany poprzez kontrolę i ocenę działalności SP ZOZ oraz pracy jego kierownika, w zakresie realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, prawidłowości gospodarowania mieniem i gospodarki finansową. Wg Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁵ (dalej zwanego Regulaminem) nadzór nad Szpitalem, w imieniu Prezydenta Miasta, wykonywał Zastępca Prezydenta ds. Społecznych Zastępca Prezydenta (po zmianie Regulaminu we wrześniu 2009 r. – II Zastępca Prezydenta). Z zadań nadzoru nad SP ZOZ, określonych w art. 67 ustawy o ZOZ, jedynie ocena i kontrola dostępności usług medycznych została uwzględniona w Regulaminie i włączona do zadań Biura ds. Zdrowia i Spraw Społecznych (dalej zwanego Biurem lub BZSP). Kwestia organizacji i zakresu nadzoru sprawowanego nad SP ZOZ została poruszona w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 18 grudnia 2007 r., skierowanym do Prezydenta Miasta Piekary Śląskie, w którym zawarty został wniosek o podjęcie działań w celu realizacji przez Biuro zadań w zakresie oceny i kontroli działania Szpitala Miejskiego. Stwierdzono, że wniosek ten nie został zrealizowany. Nie zmieniono w tym zakresie Regulaminu Urzędu oraz nie przypisano BZSP nowych zadań związanych z oceną i kontrolą działalności Szpitala obejmującą gospodarkę finansową oraz zarządzanie mieniem. Nie zmienił się również zakres czynności faktycznie wykonywanych przez Biuro. Systematyczny nadzór nad SP ZOZ wykonywany przez Urząd, obejmował monitorowanie dostępności do świadczeń medycznych oraz kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych przez Miasto na programy zdrowotne. Ponadto Urząd przeprowadził, w 2008 r. jednorazową kontrolę wykorzystania dotacji na inwestycje i remonty (wykonaną przez BZSP i Biuro Kontroli i Nadzoru) oraz w lipcu 2009 r. zamówił audyt zewnętrzny w zakresie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków NFZ. Zadania nadzoru nad SP ZOZ w zakresie oceny pracy Szpitala i jego Dyrektora, obejmującej całość działalności finansowej oraz prawidłowości gospodarowania mieniem, nie były w latach 2007-2009 wykonywane. W okresie objętym kontrolą Szpital składał, zgodnie z § 6 ust 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego⁶, comiesięczne sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym. W Urzędzie nie wypracowano zasad analizy

⁵ Zarządzenie Prezydenta nr OR.0151-246/06 ze zmianami z dnia 25.07.2006 r. oraz Zarządzenie nr OR.0151-350/08 z dnia 25.09.2008 r.

⁶ Dz. U. Nr 94 poz. 1097

i wykorzystywania tych sprawozdań. Decyzję co do ich obiegu podejmował każdorazowo Prezydent w formie adnotacji na dokumencie, kierując je do najczęściej do BZSP, lub do Wiceprezydenta ds. Spraw Społecznych, jednakże niektóre sprawozdania Prezydent kierował do Skarbnika lub nie nadawał im dalszego biegu. Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających wykonywanie analiz otrzymywanych od Szpitala sprawozdań.

W ocenie NIK organizacja systemu nadzoru nad Szpitalem nie zapewniała jego rzetelnego wykonywania, a faktyczna jego realizacja miała ograniczony zakres, obejmujący jedynie część zadań organu sprawującego nadzór nad SP ZOZ.

W lipcu 2009 r. zostało przeprowadzone przekształcenie SP ZOZ, w wyniku którego nastąpiła likwidacja laboratorium analitycznego (dalej zwane likwidacją laboratorium). Nie było ono jednak przeprowadzone w trybie przewidzianym w ustawie o ZOZ, ale samodzielnie przez ówczesną Dyrektora SP ZOZ E. Ś. Wprawdzie koncepcja zastąpienia własnego laboratorium przez zakup usług od podmiotu zewnętrznego, który miał dzierżawić pomieszczenia oraz sprzęt laboratorium (tzw. „outsourcing”), została pozytywnie zaopiniowana przez Radę Społeczną Szpitala już w 2007 roku, lecz uchwała Rady Społecznej w tej sprawie przewidywała zwrócenie się o podjęcie decyzji do Rady Miasta. Tymczasem w dniu 2 kwietnia 2009 r. E. Ś. wydała zarządzenie nr 9/2009 w sprawie przeprowadzenia konkursu ofert na udzielenie zamówienia na usługi laboratoryjne, z równoczesną dzierżawą pomieszczeń i sprzętu laboratorium Szpitala oraz zatrudnieniem jego pracowników przez nowego usługodawcę, na zasadzie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy⁷. Likwidacja laboratorium została przeprowadzona bez podjęcia uchwały przez Radę Miasta oraz bez zasięgnięcia opinii Wojewody Śląskiego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 43 ust. 3 ustawy o ZOZ. Umowę z wyłonionym w konkursie podmiotem – firmą KORLAB sp. z o. o. Dyrektora Szpitala zawarła w dniu 22 maja 2009 r. Organ sprawujący nadzór nad SP ZOZ, mimo iż posiadał już w styczniu 2009 r. opinię prawną, sporządzoną przez kancelarię prawną obsługującą Urząd, że likwidacja laboratorium może nastąpić tylko w drodze uchwały Rady Miasta, po uzyskaniu opinii Wojewody, nie podjął żadnych działań wobec prowadzenia procesu likwidacji laboratorium przez Dyrektora Szpitala. Po faktycznym zakończeniu procesu likwidacji laboratorium, w dniu 23 września 2009 r. Prezydent zwrócił się z prośbą o opinię w tej sprawie do Wojewody Śląskiego. W piśmie tym pominięto fakt, iż laboratorium zostało faktycznie zlikwidowane z dniem 30 czerwca 2009 r. Następnie, po uzyskaniu pozytywnej opinii Wojewody, w dniu 29 października 2009 r. Rada Miasta podjęła uchwałę,

⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.

w której postanowiła „z dniem 1 listopada 2009 r. rozpocząć likwidację laboratorium” (5 miesięcy po faktycznej likwidacji). NIK negatywnie ocenia przeprowadzenie likwidacji laboratorium w sposób niezgodny z przepisami ustawy o ZOZ, a także zaniechanie podania istotnych dla sprawy informacji w prośbie Prezydenta o opinię Wojewody Śląskiego.

Ponadto, w ocenie NIK, brak działań nadzorczych wobec likwidacji laboratorium, prowadzonej przez Dyrektora Szpitala w sposób naruszający tryb określony w ustawie o ZOZ, świadczy o nierzetelności sprawowanego nadzoru nad Szpitalem.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Objęcie nadzorem całości zagadnień gospodarki finansowej oraz zarządzania mieniem Szpitala.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.