



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-013-01/2014  
P/14/061

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/061 – Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	1. Sławomir Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91147 z 4 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego <sup>1</sup> , 03-719 Warszawa ul. Jagiellońska 26.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011–2014 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą osiem Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej<sup>3</sup> należących do Województwa Mazowieckiego zostało przekształconych w spółki kapitałowe, w tym pięć zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>4</sup>, a trzy zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>5</sup>. Województwo przejęło zobowiązania zlikwidowanych SP ZOZ i wyposażyło spółki w nieruchomości oraz sprzęt niezbędny do kontynuowania działalności leczniczej. Nadzór właścicielski w odniesieniu do utworzonych spółek prowadzony był poprzez monitoring wykorzystania majątku oraz osiąganych wyników finansowych. W przypadku Mazowieckiego Centrum Neuropsychiatrii sp. z o. o. w Zagórzcu udzielono pomocy w postaci dopłaty do kapitału zakładowego, przeznaczonej na pokrycie części straty bilansowej Spółki. Marszałek Województwa podejmował działania zmierzające do podwyższenia finansowania świadczeń zdrowotnych przez NFZ w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Przekształcenia SP ZOZ w spółki kapitałowe

#### Opis stanu faktycznego

**1.1.** W latach 2011–2014 (I półrocze) Samorząd Województwa Mazowieckiego przekształcił osiem SP ZOZ w spółki kapitałowe, w tym pięć (Wojewódzki Szpital Bródnowski w Warszawie, Wojewódzki Szpital w Siedlcach, Centrum Rehabilitacji im. prof. M. Weissa „STOCER” w Konstancinie-Jeziornie, Mazowieckie Centrum

<sup>1</sup> Dalej także: Urząd lub UMWM

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dalej: SP ZOZ.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz.89 ze zm., zwana w dalszej części: ustawą o zoz. Ustawa uchylona z dniem 1 lipca 2011 r.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 217 ze zm., zwana w dalszej części: ustawą o działalności leczniczej.

Neuropsychiatrii i Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórz, w skład którego wchodził Szpital w Garwolinie i Centrum Stomatologii w Warszawie) w trybie ustawy o zoz, natomiast trzy (Centrum Rehabilitacyjno-Lecznicze Medycyny Pracy ATTIS w Warszawie, Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych DREWNIKA w Ząbkach oraz Szpital Specjalistyczny w Radomiu) w trybie ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 4-280, 297-459)

Spośród pięciu SP ZOZ, przekształconych w trybie ustawy o zoz, główną przesłanką decydującą o likwidacji czterech z nich była trudna sytuacja finansowa tych jednostek<sup>6</sup>, a jednego SP ZOZ<sup>7</sup> – poszerzenie zakresu świadczonych usług i otwarcie na nowe możliwości pozyskania źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 86-89, 153-162, 198-201, 267-271)

W przypadku trzech SP ZOZ, przekształconych w trybie ustawy o działalności leczniczej, decyzje o zmianie formy organizacyjno-prawnej podjęto w związku z możliwością ubiegania się o dotację celową z budżetu państwa na pokrycie części zobowiązań SP ZOZ planowanych do przejścia przez Województwo, w celu odłożenia przekształcania podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 298-301, 351-354, 401-402)

W trakcie przygotowywania i realizacji procesu przekształceń SP ZOZ Województwo nie zlecało podmiotom zewnętrznym wykonania ekspertyz lub opracowań.

(dowód: akta kontroli str. 631)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu, odnosząc się do kwestii przygotowania Województwa do procesu przekształcania SP ZOZ wyjaśnił, że zmiana formy prawnej tych jednostek nie miała bezpośredniego wpływu na sposób i formę udzielanych świadczeń zdrowotnych. Nie istniała zatem potrzeba dokonywania dla tych procesów dodatkowych analiz i ocen w zakresie oszacowania zapotrzebowania populacji i rozpoznania lokalnego rynku świadczeń medycznych. Na potrzeby procesu przekształcenia były dokonywane przede wszystkim analizy finansowe dotyczące dotychczasowego funkcjonowania jednostek. Dokonując przekształceń, zakładano możliwość pozyskania przez spółki przychodów ze sprzedaży usług zdrowotnych poza kontraktami z NFZ. Struktura organizacyjna spółek została dostosowana do potrzeb zakontraktowanych świadczeń realizowanych dla NFZ oraz rozwijania działalności komercyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 630-633)

W Urzędzie Marszałkowskim od 2008 r. funkcjonuje System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, którego elementem jest m.in. Program przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 483-502)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu, w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że corocznie jest przeprowadzana analiza ryzyka zagrożenia korupcyjnego wszystkich realizowanych przez Urząd zadań. Zadanie przekształcania SP ZOZ w spółki kapitałowe również zostało objęte analizą ryzyka, jednakże nie stwierdzono w nim zagrożeń korupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 631)

<sup>6</sup> W uzasadnieniu do uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie likwidacji 4 SP ZOZ, tj. Wojewódzkiego Szpitala Bródnowskiego w Warszawie, Wojewódzkiego Szpitala w Siedlcach, Centrum Rehabilitacji im. Prof. M. Weissa STOCER w Konstancinie-Jeziornie oraz Mazowieckiego Centrum Neuropsychiatrii i Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórz, podano, że konieczność podjęcia decyzji o zmianie formy prawnej ich funkcjonowania wynikała z braku środków finansowych na bieżące finansowanie działalności.

<sup>7</sup> Centrum Stomatologii w Warszawie.

<sup>8</sup> Załącznik do polecenia służbowego Sekretarza Województwa Mazowieckiego - Dyrektora Urzędu Nr 4/2013 z 23 kwietnia 2013 r.

Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie likwidacji pięciu SP ZOZ<sup>9</sup> spełniały wymogi określone w art. 43 ust 1 oraz art. 60 ust. 4b ustawy o zoz. Zawierały one m.in.: nazwę podmiotu, który przejmie prawa i obowiązki po zakończeniu likwidacji, sposób i formę zapewnienia nieprzerywalności i ciągłości udzielanych świadczeń, dzień otwarcia i zakończenia likwidacji oraz sposób i tryb zadysponowania majątkiem. W uchwałach tych zapisano również, że zakończenie działalności SPZOZ nastąpi nie wcześniej niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały i nie wcześniej niż podejmie działalność medyczną niepubliczny zakład opieki zdrowotnej utworzony przez spółkę. Zakończenie czynności likwidacyjnych nastąpi nie później niż 31 grudnia 2015 r. Mienie pozostałe po zakończeniu likwidacji SPZOZ stanie się własnością Województwa Mazowieckiego, które również przejmie zobowiązania i należności SPZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 86-89, 153-162, 198-201, 267-271)

Projekty uchwał w sprawie likwidacji SPZOZ zostały przekazane do zaopiniowania Wojewodzie Mazowieckiemu, jednostkom samorządu terytorialnego, na terenie których działały placówki, i z terenu których leczono najwięcej pacjentów oraz organizacjom związkowym.

(dowód: akta kontroli str. 550-560)

Zakładowa Organizacja Związkowa OZZPiP<sup>10</sup> w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym w Siedlcach<sup>11</sup> 29 listopada 2010 r. wystąpiła do Sejmiku Województwa Mazowieckiego o uchylenie uchwały dotyczącej likwidacji Szpitala. Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą Nr 19/11 z 21 marca 2011 r. nie znalazł podstaw do uchylenia uchwały i potrzywał swoje stanowisko w sprawie likwidacji. Organizacje związkowe działające przy Mazowieckim Wojewódzkim Szpitalu w Siedlcach sp. z o. o.<sup>12</sup> zaskarżyły ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 9 sierpnia 2011 r.<sup>13</sup> uznał skargę za zasadną i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. W związku ze skargą kasacyjną Sejmiku Województwa Mazowieckiego, 13 marca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok WSA i oddalił skargę organizacji związkowych.

(dowód: akta kontroli str. 153-158, 503-560)

Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Sejmik Województwa Mazowieckiego, Zarząd Województwa powołał likwidatorów SP ZOZ i określił zakres ich zadań i obowiązków oraz kryteria ustalenia wysokości wynagrodzenia<sup>14</sup>. Zadaniem likwidatorów było m.in.: opracowanie harmonogramu likwidacji, zawiadomienie kontrahentów, banków, urzędów i innych organów o otwarciu likwidacji, sporządzenie bilansu na dzień otwarcia i zakończenia likwidacji oraz wykazu należności i zobowiązań, przeprowadzenie inwentaryzacji majątku, prowadzenie negocjacji i zawieranie porozumień z wierzycielami, przekazanie nieruchomości znajdujących się w nieodpłatnym użytkowaniu lub władaniu SP ZOZ do jednostki organizacyjnej wskazanej przez Zarząd Województwa i sporządzenie sprawozdań z przebiegu likwidacji.

Likwidatorzy, bez zgody Zarządu Województwa, nie mogli zaciągać nowych zobowiązań z wyjątkiem niezbędnych do zakończenia prowadzonej działalności

<sup>9</sup> Uchwały: Nr 3/10 i 4/10 z 18 stycznia 2010 r. oraz Nr : 31/10, 32/10 i 33/10 z 22 marca 2010 r.

<sup>10</sup> Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych.

<sup>11</sup> Dalej: Szpital w Siedlcach.

<sup>12</sup> OZZPiP, NSZZ Solidarność Region Mazowsze, Organizacja Terenowa Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy przy Mazowieckim Szpitalu Wojewódzkim w Siedlcach.

<sup>13</sup> Sygnatura akt: VII SA/Wa 621/11.

<sup>14</sup> Wysokość wynagrodzenia likwidatora stanowiła trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS.

medycznej i bieżącego utrzymania jednostki oraz zobowiązań związanych z realizacją procesów inwestycyjnych.

Marszałek Województwa podpisał z likwidatorami umowy o pracę, w których określił m.in.: wymiar czasu pracy oraz wysokość wynagrodzenia, zgodnie z warunkami ustalonymi przez Zarząd Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 78-82, 159-162, 203-208, 272-276, 561-598)

Likwidatorzy opracowali i przedłożyli do Urzędu harmonogramy likwidacji SP ZOZ, które w trakcie procesu likwidacji były korygowane i aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 597-627)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie regulowały spraw związanych z powoływaniem likwidatorów. Przy wyborze osób na to stanowisko Zarząd brał pod uwagę rekomendacje przedstawiane przez dyrektorów SPZOZ, posiadane doświadczenie i kompetencje oraz konieczność zapewnienia właściwej współpracy pomiędzy likwidowanymi SP ZOZ, a nowo utworzonymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 636-639)

Proces likwidacji poszczególnych jednostek zakończył się w następujących terminach:

- 31 października 2011 r. w Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii i Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórzcu i Wojewódzkim Centrum Stomatologii w Warszawie – zakończenie działalności medycznej i przejęcie jej przez spółki nastąpiło 1 lutego 2011 r. i 1 marca 2011 r.;

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 277-280)

- 30 listopada 2011 r. w Centrum Rehabilitacji im. prof. M. Weissa STOCER w Konstancinie Jeziornie – zakończenie działalności medycznej i przejęcie jej przez spółkę nastąpiło 1 kwietnia 2011 r.;

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

- 30 czerwca 2012 r. w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym w Siedlcach – zakończenie działalności medycznej i przejęcie jej przez spółkę nastąpiło 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

- 30 września 2012 r. w Wojewódzkim Szpitalu Bródnowskim w Warszawie – zakończenie działalności medycznej i przejęcie jej przez spółkę nastąpiło 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że na termin zakończenia czynności likwidacyjnych miały wpływ takie okoliczności jak: konieczność zarchiwizowania dokumentacji medycznej i niemedycznej, uregulowanie w jak największym zakresie zobowiązań i ściągnięcie należności w trakcie procesu likwidacji oraz dokonanie rozliczeń z ZUS i NFZ. W przypadku Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Siedlcach na czas trwania procesu likwidacji znacząco wpłynęło zaskarżenie przez związki zawodowe uchwały w sprawie likwidacji tej jednostki, a w odniesieniu do Wojewódzkiego Szpitala Bródnowskiego istotny wpływ miały możliwości Województwa w zakresie przejęcia do spłaty zobowiązań tej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 636-639)

Likwidatorzy sporządzili i przedłożyli Zarządowi Województwa sprawozdania finansowe, w tym m.in.: bilanse zamknięcia na dzień zakończenia likwidacji jednostki wraz z wykazem zobowiązań i należności, wykazem mienia pozostałego

po zakończeniu likwidacji, informację o wykonaniu czynności likwidacyjnych oraz informacje o toczących się sprawach sądowych. Sprawozdania te zostały zatwierdzone przez Zarząd Województwa<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 82-85, 162-167, 209-212, 277-280)

W wyniku likwidacji pięciu SP ZOZ (w trybie ustawy o zoz), powołano sześć spółek kapitałowych (z SP ZOZ Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórzcu utworzono dwie spółki: Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii sp. z o. o. z siedzibą w Zagórzcu oraz Szpital Mazowiecki w Garwolinie sp. z o. o.).

(dowód: akta kontroli str. 28-77, 91-126, 127-152, 168-197, 213-239, 240-266)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że jednym z podstawowych czynników utworzenia dwóch spółek była duża odrębność, która cechowała funkcjonowanie Szpitala w Garwolinie (ze względu na lokalizację, zakres prowadzonej działalności oraz wyodrębnioną część usług w ramach kontraktu z NFZ). Pracownicy ww. jednostki domagali się wydzielenia Szpitala w Garwolinie i utworzenie odrębnego podmiotu. W wyniku przeprowadzonych konsultacji z pracownikami oraz analiz struktury kosztów i przychodów ww. Szpitala wskazujących, iż jako samodzielny podmiot docelowo będzie w stanie zbilansować swoją działalność, podjęto decyzję o utworzeniu dwóch spółek.

(dowód: akta kontroli str. 720)

**1.2.** Podstawowym celem działalności powołanych spółek było utworzenie Niepublicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej<sup>16</sup> i przejęcie świadczeń medycznych od likwidowanych SP ZOZ. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym utworzonych spółek<sup>17</sup> zostały objęte przez Województwo Mazowieckie i pokryte wkładem pieniężnym w kwocie ogółem 72 889 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 956-957)

W uchwałach Sejmiku Województwa w sprawie utworzenia spółek prawa handlowego zapisano, że utworzony NZOZ z chwilą zakończenia działalności medycznej przez likwidowane SPZOZ zapewni osobom korzystającym dotychczas ze świadczeń dalsze nieprzerwane leczenie bez istotnego ograniczania dostępności, warunków i jakości poszczególnych rodzajów świadczeń. Województwo, po przejęciu mienia od likwidowanego SP ZOZ, przekaze spółkom mienie niezbędne do prowadzenia działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 28-44, 91-106, 127-132, 168-177, 213-217, 240-244)

Umowy spółek z o. o. zostały sporządzone w formie aktów notarialnych, a środki finansowe na pokrycie 100% udziałów objętych przez Województwo Mazowieckie, zostały zaplanowane w budżecie i pochodziły z dochodów własnych Województwa<sup>18</sup>. Ww. umowach zapisano m.in., że podstawowym celem działalności spółki jest prowadzenie NZOZ w zakresie wykonywania świadczeń medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 45-77, 107-126, 133-152, 178-197, 220-239, 247-266)

Badanie sposobu i trybu rozdysponowania składników majątku zlikwidowanych SP ZOZ przeprowadzono na próbie dwóch jednostek<sup>19</sup>, z których utworzono trzy spółki

<sup>15</sup> Uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego: Nr 2670/218/12 z 18 grudnia 2012 r., Nr 2921/119/11 z 20 grudnia 2011 r., Nr 1230/167/12 z 12 czerwca 2012 r., Nr 2525/107/11 z 15 listopada 2011 r. oraz Nr 2922/119/11 z 20 grudnia 2011 r.

<sup>16</sup> Dalej: NZOZ.

<sup>17</sup> 145 778 udziałów według stanu na 31 grudnia 2013 r.

<sup>18</sup> Dział 851 rozdział 85111, § 6010.

<sup>19</sup> SP ZOZ Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii i Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży w Zagórzcu – wartość mienia ruchomego i środków trwałych 7 313 301,91 zł według cen zakupu ( w tym umorzenie 4 543 483,56 zł) oraz SP ZOZ Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Siedlcach – wartość mienia ruchomego i środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych 73 215 662,12 zł według cen zakupu ( w tym umorzenie 69 221 534,11 zł).

prawa handlowego<sup>20</sup>. Stwierdzono, że likwidatorzy przeprowadzili inwentaryzację składników majątkowych na dzień rozpoczęcia oraz zakończenia likwidacji i przekazali mienie zlikwidowanych SP ZOZ do Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 737-739, 775-776)

Nieruchomości i mienie ruchome po zlikwidowanych SPZOZ Zarząd Województwa przekazał spółkom do nieodpłatnego używania na podstawie umów użyczenia. W umowach tych zobowiązano spółki m.in. do używania mienia zgodnie z przeznaczeniem, ponoszenia wszelkich kosztów eksploatacyjnych i bieżących napraw, ubezpieczenia mienia oraz uzyskania zgody Zarządu Województwa, w przypadku likwidacji składnika mienia ruchomego o wartości netto przekraczającej 3 500,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 740-774, 777-807, 808-841)

**1.3.** Samorząd Województwa Mazowieckiego udzielił pomocy finansowej pięciu SP ZOZ w likwidacji, w formie pożyczek krótkoterminowych wynoszących 36 211 341,65 zł<sup>21</sup> w 2010 r. oraz 17 701 511,70 zł<sup>22</sup> w 2011 r., przeznaczonych na spłatę zobowiązań publiczno-prawnych oraz zobowiązań z tytułu dostaw i usług. W wyniku zakończenia procesu likwidacji tych SP ZOZ Samorząd Województwa Mazowieckiego przejął zobowiązania w łącznej kwocie 196 166 797,76 zł oraz należności w kwocie 4 128 528,35 zł.

(dowód: akta kontroli str. 634)

Badanie w zakresie spłaty zobowiązań przeprowadzono na próbie dwóch zlikwidowanych SP ZOZ. Zobowiązania Mazowieckiego Centrum Neuropsychiatrii Dzieci i Młodzieży w Zagórzcu, wynoszące 13 352 217,63 zł zostały przejęte przez Województwo 31 października 2010 r. i spłacone do 5 lipca 2012 r., a zobowiązania Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Siedlcach w kwocie 553 145,74 zł przejęte 30 czerwca 2012 r. i spłacone do 30 grudnia 2012 r.

Środki na spłatę zobowiązań ww. SP ZOZ pochodziły w całości ze środków własnych Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 931-947, 953-955)

Zarząd Województwa udzielił pomocy Mazowieckiemu Centrum Neuropsychiatrii sp. z o. o. z siedzibą w Zagórzcu<sup>23</sup> w kwocie 3 000 762,00 zł, z której 3 000 000,00 zł decyzją Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki<sup>24</sup> zostało przeznaczone na pokrycie części straty bilansowej za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 863-871)

**1.4.** Samorząd Województwa w 2013 r. pozyskał środki dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 16 477,6 tys. zł<sup>25</sup>, przeznaczonej na wsparcie działań Województwa w zakresie przekształcenia trzech placówek służby zdrowia, w trybie ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 331-335, 386-395, 445-451)

Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu oświadczyła, że Samorząd Województwa nie korzystał z Programu „Ratujmy polskie szpitale” (tzw. Plan B), realizowanego na podstawie uchwały Nr 58/2009 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod

<sup>20</sup> Mazowiecki Szpital Wojewódzki sp. z o. o. w Siedlcach z mieniem o wartości 73 215 662,12 zł według cen zakupu; Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii w Zagórzcu sp. z o. o. z mieniem o wartości 6 521 302,80 zł według cen zakupu oraz Szpital Mazowiecki w Garwolinie sp. z o. o. z mieniem o wartości 791 999,11 zł według cen zakupu.

<sup>21</sup> Szpital Bródnowski – 30 000,0 tys. zł i Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii i Rehabilitacji – 6 211,3 tys. zł.

<sup>22</sup> STOCER – 12 600,0 tys. zł, Zagórze – 3 224,2 tys. zł oraz Szpital w Siedlcach – 1 877,3 tys. zł.

<sup>23</sup> Uchwała ZWM Nr 1366/276/13 z 26 lipca 2013 r.

<sup>24</sup> Uchwała Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Nr 1/2013 z 26 lipca 2013 r.

<sup>25</sup> ATTIS w Warszawie – 6 365,3 tys. zł, Szpital DREWNICA w Ząbkach – 2 004,4 tys. zł oraz Specjalistyczny Szpital w Radomiu – 8 107,9 tys. zł.

nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”, z uwagi na strukturę zobowiązań SP ZOZ, jak również brak możliwości zakończenia likwidacji we wcześniejszych terminach i konieczność przejścia zobowiązań likwidowanych jednostek do końca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 930)

Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął 27 lipca 2009 r uchwałę w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego pod firmą „Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Ciechanowie” spółka z o. o.<sup>26</sup> oraz przyjął projekt uchwały<sup>27</sup> w sprawie likwidacji SP ZOZ pod nazwą Specjalistyczny Szpital Wojewódzki w Ciechanowie. Podstawowym celem działalności Spółki miało być utworzenie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, który przejmie działalność medyczną po zakończeniu jej przez SP ZOZ. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, proces likwidacji Specjalistycznego Szpitala Wojewódzkiego w Ciechanowie został wstrzymany, a utworzona Spółka – do zakończenia kontroli – nie prowadziła działalności.

(dowód: akta kontroli str. 281-296)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w celu wszczęcia procesu konsultacji społecznych Sejmik przyjął projekt uchwały w sprawie likwidacji Szpitala w Ciechanowie, ponieważ zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami ustawy o zoz, w przypadku zamiaru likwidacji SP ZOZ już w momencie wszczynania procesu konsultacji istniała konieczność wskazania podmiotu, który przejmie jego działalność medyczną. Po przeprowadzeniu konsultacji dalsze procedowanie procesu likwidacji zostało wstrzymane ze względu na trudną sytuację finansową Szpitala oraz skomplikowane uwarunkowania dotyczące kwestii pracowniczych. Istniała jednak konieczność podjęcia działań restrukturyzacyjnych jeszcze w SP ZOZ, co pozytywnie wpłynęłoby na funkcjonowanie jednostki po jej przekształceniu w spółkę. Proces ten nałożył się jednak na wejście w życie ustawy o działalności leczniczej, która wprowadziła nowe uregulowania w zakresie przekształcania SP ZOZ w spółki. W związku z faktem, że Sejmik Województwa Mazowieckiego nie podjął ostatecznej decyzji co do likwidacji przedmiotowego SP ZOZ, po wejściu w życie ustawy o działalności leczniczej rozważane było przekształcenie SP ZOZ w spółkę, a następnie połączenie spółek. Przeprowadzone analizy wykazały, że ze względu na strukturę zobowiązań Szpitala Województwo mogłoby ubiegać się o dotację na wsparcie procesu przekształcenia jedynie w kwocie ok. 1,7 mln zł. Z uwagi na brak możliwości przejęcia przez Województwo do spłaty zobowiązań w większej kwocie, niż kwota możliwa do pozyskania z dotacji oraz niebilansowanie się przedmiotowej jednostki w działalności bieżącej, nie podjęto ostatecznej decyzji o przekształceniu Szpitala. Wdrożono natomiast program restrukturyzacyjny, który docelowo ma doprowadzić do zbilansowania działalności Szpitala.

Obecnie prowadzone są analizy dotyczące dalszego funkcjonowania spółki Mazowiecki Szpital Wojewódzki sp. z o. o. W związku z utworzeniem spółki Województwo poniosło jedynie koszty związane z wyposażeniem jej w 2009 r. w kapitał zakładowy w wysokości 500 tys. zł w zamian za objęcie 1 000 udziałów. Aktualne koszty ponoszone przez Spółkę są minimalne i w całości pokrywane z uzyskiwanych przychodów (odsetek od lokat środków z kapitału zakładowego), np. w 2013 r. Spółka osiągnęła przychód finansowy w kwocie 13 846,23 zł, przy kosztach na kwotę 3 195,56 zł. Rada Nadzorcza oraz Zarząd Spółki nie pobierają wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 719-720)

---

<sup>26</sup> Nr 107/09.

<sup>27</sup> Nr 108/09.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

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

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

## **2. Nadzór nad podległymi podmiotami leczniczymi działającymi w formie spółek**

Działalność spółek w zakresie efektywności zarządzania zasobami spółki, była monitorowana przez Departament Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji, natomiast w zakresie dostępności do świadczeń zdrowotnych przez Departament Polityki Społecznej i Zdrowia.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>28</sup>, do zadań Departamentu Polityki Społecznej i Zdrowia należało m.in.: inicjowanie działań mających na celu zapewnienie dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych udzielanych przez SP ZOZ i spółki, monitorowanie i analizowanie wykonywanej działalności leczniczej, analizowanie i ocena programów naprawczych oraz biznesplanów w części dotyczącej działalności statutowej, współpraca z Departamentem Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji w zakresie: planowania inwestycji, przyznawania dotacji, opiniowania wniosków SP ZOZ dotyczących uzyskiwania zgody na zawarcie umów, opiniowania wniosków podmiotów leczniczych dotyczących udzielania pożyczek lub poręczeń przez Województwo. Departament uzyskiwał od spółek i analizował dane dotyczące m.in. liczby łóżek i ich wykorzystania, liczby osób hospitalizowanych oraz wykonania kontraktów z NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 658-698)

Departament Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu otrzymywał od spółek miesięczne, kwartalne i roczne sprawozdania dotyczące sytuacji i wyników ekonomiczno-finansowych, prowadził analizy wskaźników ekonomicznych w zakresie rentowności (majątku, kapitału własnego i sprzedaży), a także dotyczące: bieżącej płynności, struktury aktywów i zadłużenia spółek. Departament nadzorował realizację programów naprawczych i działania spółek podejmowane w celu doprowadzenia do zbilansowania ich działalności. Wskaźniki finansowe potwierdzały utrzymującą się tendencję wzrostową oraz poprawę płynności finansowej spółek.

(dowód: akta kontroli str. 632, 699-704)

W latach 2011–2014 (do 31 marca) przeprowadzono 7 kontroli w spółkach kapitałowych powstałych w wyniku przekształcenia SP ZOZ<sup>29</sup> w zakresie realizacji staży podyplomowych lekarzy oraz prawidłowości wykorzystania dotacji, w tym przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 633, 721-723)

Zmiana sposobu zarządzania i działania podjęte przez spółki, spowodowały zwiększenie przychodów oraz zmniejszenie kosztów w czterech spośród sześciu utworzonych spółek. W 2013 r. ich działalność zamknęła się wynikiem dodatnim<sup>30</sup>. Szpital Mazowiecki w Garwolinie sp. z o. o. oraz Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii sp. z o.o. w Zagórzu zakończyły działalność wynikiem ujemnym: 308,0 tys. zł i 2 873 tys. zł (netto). W latach 2011–2013 ww. spółki odnotowały

<sup>28</sup> Zarządzenie Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 518/14 z 3 marca 2014 r.

<sup>29</sup> Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Siedlcach sp. z o. o. (3 kontrole w tym jedna dotycząca stażystów), Mazowieckie Centrum Neuropsychiatrii sp. z o. o. z siedzibą w Zagórzu (2 kontrole), Szpital Mazowiecki w Garwolinie sp. z o. o. (1 kontrola), Mazowiecki Szpital Bródnowski w Warszawie sp. z o. o. (1 kontrola).

<sup>30</sup> Zysk netto za 2013 r. wynosił: 721 tys. zł w Mazowieckim Szpitalu Bródnowskim w Warszawie, 505 tys. zł w Mazowieckim Centrum Rehabilitacji STOCER w Konstancinie Jeziornie, 1 566 tys. zł w Mazowieckim Centrum Stomatologii w Warszawie, 530 tys. zł w Mazowieckim Szpitalu Wojewódzkim w Siedlcach.

wzrost przychodów<sup>31</sup>, ale nie zbilansowały one rosnących kosztów działalności<sup>32</sup>. Zmniejszeniu uległ kapitał własny ww. spółek<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 699-704)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że pomimo ujemnych wyników finansowych sytuacja ww. spółek ulega poprawie. Podstawowym czynnikiem jaki wpływa na ich sytuację finansową jest niedoszacowanie przez NFZ jednostkowych wycen usług medycznych świadczonych przez te spółki. Spółki podejmują działania mające na celu ograniczenie kosztów, jednakże ze względu na wymagania NFZ w zakresie personelu i wyposażenia, działania te przynoszą ograniczone efekty. Szczególnie jest to istotne w przypadku Mazowieckiego Centrum Neuropsychiatrii w Zagórzcu.

(dowód: akta kontroli str. 720-721)

W sprawie niedofinansowania świadczeń zdrowotnych typu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień, Marszałek Województwa skierował pisma m.in. do: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia oraz Prezesa NFZ. Z korespondencji wynika m.in., że wycena świadczeń finansowanych przez NFZ nie uwzględnia zakupu materiałów niezbędnych do terapii zajęciowej, kosztów wymiany sprzętu i niezbędnych remontów oraz nie odzwierciedla realnych nakładów związanych z hospitalizacją pacjentów z zaburzeniami psychicznymi. Specjalistyczny profil działalności medycznej uniemożliwia kompensowanie deficytowych świadczeń – dochodowymi, jak to jest możliwe w podmiotach leczniczych wielospecjalistycznych. W przypadku dalszego pogłębiania się straty oddziałów psychiatrycznych Zarządy spółek zostaną zmuszone do częściowego ograniczenia działalności w danym zakresie. Dotychczas to podmiot tworzący przejmował ciężar deficytowych świadczeń leczniczych poprzez udzielanie spółkom wsparcia finansowego. Jednocześnie należy podkreślić, iż znaczną grupę pacjentów stanowią dzieci z poza województwa (48%), co jest rezultatem rezygnacji z udzielania świadczeń o profilu psychiatrycznym dla dzieci i młodzieży przez podmioty z ościennych województw, np. województwa podlaskiego. Nawet częściowe ograniczenie działalności Centrum w Zagórzcu spowodowałoby, iż znaczna grupa pacjentów nie będzie miała gdzie korzystać ze świadczeń w województwie mazowieckim.

(dowód: akta kontroli str. 724-734)

Prezes NFZ w piśmie do Marszałka podał m.in., że finansowanie przez oddziały NFZ świadczeń zdrowotnych w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień jest zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej oraz Zarządzeniem Prezesa NFZ w sprawie określania warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Cena punktu z zakresu świadczeń psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży, w umowach zawartych przez Mazowiecki Oddział NFZ, wynosi 13,00 zł i jest wyższa od średniej ceny punktu dla terenu całego kraju o ponad 7%. Ponadto Prezes NFZ poinformował, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami w kompetencji samorządu wojewódzkiego pozostaje prowadzenie podmiotów leczniczych w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Zdaniem Prezesa NFZ, nietrafne wydaje się być twierdzenie, iż brak środków na inwestycje i remonty w podmiotach leczniczych, dla których marszałek województwa jest organem założycielskim, spowodowany jest jedynie zbyt niskimi nakładami NFZ na finansowanie świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień.

<sup>31</sup> W Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii przychody wzrosły z 15 144 tys. zł do 20 204 tys. zł, a w Szpitalu Mazowieckim w Garwolinie z 5 956 tys. zł do 8 223 tys. zł.

<sup>32</sup> W Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii koszty ogółem wzrosły z 20 412 tys. zł do 23 077 tys. zł, a w Szpitalu Mazowieckim w Garwolinie z 7 974 tys. zł do 8 531 tys. zł.

<sup>33</sup> W Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii z 3 605 tys. zł do 1 401 tys. zł i w Szpitalu Mazowieckim w Garwolinie z 3 117 tys. zł do 599 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 735-736)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

### **3. Współpraca z NFZ oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia**

Opis stanu  
faktycznego

Podmioty lecznicze utworzone w trybie ustawy o zoz przejęły działalność medyczną od zlikwidowanych SP ZOZ, zapewniając dalsze nieprzerwane udzielanie świadczeń bez ograniczenia ich dostępności oraz warunków i jakości ich udzielania. Przejęcie świadczeń medycznych po zlikwidowanych placówkach następowało w drodze cesji kontraktów z NFZ, a podmioty lecznicze utworzone w trybie ustawy o działalności leczniczej, były z mocy prawa następcami prawnymi przekształcanych SP ZOZ.

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że procesy przekształceń nie powodowały potrzeby dokonywania analiz w zakresie oszacowania zapotrzebowania populacji i rozpoznania lokalnego rynku usług medycznych. W celu oceny zakresu świadczonych usług medycznych przez podmioty lecznicze, Departament Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu monitoruje ich działalność merytoryczną m.in. w zakresie: wykorzystania łóżek szpitalnych, liczby udzielonych porad i wykonanych badań diagnostycznych oraz organizacji świadczeń zdrowotnych. Analizą objęte są również dane dotyczące wartości zawartych kontraktów z NFZ oraz ich realizacja.

(dowód: akta kontroli str. 630-632, 658-698)

W związku ze zmianą zasad podziału środków finansowych na świadczenia zdrowotne<sup>34</sup>, co spowodowało zmniejszenie środków dla mazowieckiego Oddziału NFZ, Samorząd Województwa uznał, że zmiany spowodowały niesprawiedliwy podział środków pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ. W ocenie Samorządu od momentu wprowadzonych zmian, Województwo Mazowieckie rokrocznie otrzymuje mniejsze środki finansowe na świadczenia opieki zdrowotnej, niż wynikało to z poprzednio obowiązujących przepisów. W przeliczeniu na jednego ubezpieczonego w województwie mazowieckim w 2012 r. szacunkowe środki, wyliczone według poprzedniego algorytmu wynosiłyby 1 888,00 zł, a zgodnie z obowiązującym algorytmem wynosiły 1 764,00 zł. Marszałek Województwa poinformował m.in.: Ministra Zdrowia, Rzecznika Praw Obywatelskich, Marszałków Sejmu i Senatu, że od 2010 r. jedynie dzięki uruchamianym środkom z funduszu zapasowego NFZ, możliwe było zgromadzenie niezbędnych środków do sfinansowania świadczeń zdrowotnych. Działanie to miało charakter interwencyjny i nie może być w opinii Marszałka traktowane jako mechanizm finansowy.

Kwestia weryfikacji algorytmu podziału środków finansowych między poszczególnymi oddziałami NFZ była przedmiotem czterostronnego dialogu społecznego, prowadzonego na forum Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Warszawie, która w wydanej opinii podtrzymała stanowisko Marszałka, że zmiana zasad podziału środków pomiędzy oddziałami NFZ jest bardzo niekorzystana dla województwa mazowieckiego, ponieważ z opieki zdrowotnej na Mazowszu stale

<sup>34</sup> Wynikającym z ustawy z dnia 25 września 2009 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1374) i algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych (Dz.U. z 2009 r. Nr 193, poz. 1495).

korzystają pacjenci zamieszkali na terenie województwa, a zarejestrowani w innych oddziałach NFZ oraz pacjenci z całego kraju korzystający z usług wyspospecjalistycznych. Ww. opinia została przesłana m.in. do: Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej, Prezesa NFZ, przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu RP, a także Marszałków Województw, przewodniczących Konwentu Powiatu Województwa Mazowieckiego oraz prezydentów miast i starostów powiatów województwa mazowieckiego.

Sejmik Województwa Mazowieckiego w uchwale Nr 177/12 z 12 lipca 2012 r. wyraził sprzeciw wobec drastycznego obniżenia środków finansowych na świadczenia opieki zdrowotnej w województwie mazowieckim w 2013 r. Sejmik zaapelował do władz rządowych oraz parlamentarzystów o pilną debatę na temat równego z innymi województwami traktowania mieszkańców Mazowsza w dostępie do gwarantowanych konstytucyjnie świadczeń opieki zdrowotnej. Równocześnie Sejmik poparł negatywną opinię Rady Mazowieckiego Oddziału NFZ w sprawie zaopiniowania projektu planu finansowego na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 872-925)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>35</sup> 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 Warszawie.

Warszawa, 19 sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Maria Kosior  
Doradca ekonomiczny

<sup>35</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.