



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 7 października 2010 r.

**Pani
Małgorzata Drygas - Majka
Starosta Lubiński**

S/10/002
LWR-4112-01-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej "ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Lubinie (zwanym dalej „Starostwo”), w zakresie wybranych obszarów działalności Starostwa, ze szczególnym uwzględnieniem sprawowania nadzoru nad Samodzielnym Publicznym Zespołem Opieki Zdrowotnej w Lubinie (SPZOZ) oraz modernizacji hali sportowej przy Zespole Szkół nr 1 w Lubinie. Ponadto Delegatura NIK we Wrocławiu skontrolowała SPZOZ w Lubinie w zakresie wybranych obszarów działalności w latach 2005-2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 27 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami funkcjonowanie Starostwa w kontrolowanym zakresie.

Przyjętą ocenę uzasadniają przedstawione poniżej oceny i uwagi cząstkowe.

¹ Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Powiat Lubiński z dniem 1 stycznia 1999 r. przejął prowadzenie i nadzorowanie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubinie i zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej (dalej „ustawa o ZOZ”)² i rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (dalej „rozporządzenie o nadzorze nad ZOZ”)³ był zobligowany do sprawowania nadzoru nad SPZOZ obejmującego kontrolę i ocenę działalności jednostki oraz pracę jej kierownika.

W Starostwie nadzorowanie SPZOZ w zakresie realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, oceny gospodarowania mieniem i gospodarki finansowej powierzono Wydziałowi Spraw Społecznych Starostwa (dalej „Wydział”), zaś zadania kontrolne, dotyczące jednostek organizacyjnych Powiatu, w tym SPZOZ, winno realizować Biuro Kontroli Starostwa.

Realizacja powyższych zadań była prowadzona przez Wydział na podstawie dokumentacji przedstawianej przez SPZOZ, którą po weryfikacji przekazywano Zarządowi Powiatu. Informacje sporządzane i przekazywane przez SPZOZ analizowane były przez Wydział, między innymi w następujących zakresach: realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń (na podstawie informacji o liczbie osób oczekujących i średnim czasie oczekiwania na świadczenia zdrowotne), analizy planowanych zadań i zakupów inwestycyjnych, z wyszczególnieniem aparatury i sprzętu medycznego oraz zbycia (sprzedaży bądź likwidacji) majątku trwałego SPZOZ. W zakresie kontroli gospodarki finansowej, Wydział dokonywał weryfikacji kwartalnych i rocznych sprawozdań o przychodach, kosztach i wyniku finansowym SPZOZ w zakresie kompletności i terminowości przesyłania.

Negatywnie należy ocenić fakt, iż Starostwo Powiatowe nie przeprowadzało kontroli okresowych (co najmniej raz w roku) i sprawdzających (w miarę potrzeb) w SPZOZ, tj. nie realizowało zadań wynikających z § 7 rozporządzenia o nadzorze nad ZOZ. Nie przeprowadzono także kontroli wykorzystania aparatury i sprzętu medycznego SPZOZ, czym naruszono postanowienia §3 ww. rozporządzenia. Nie respektowano także obowiązków wynikających z §4 ww. rozporządzenia, tj. przeprowadzania kontroli w zakresie gospodarki finansowej SPZOZ, celem oceny jej legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

² Dz.U. z 1999 r. nr 91, poz. 408 ze zm. i Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz.89 ze zm.

³ Dz.U. z 1999 r. nr 94, poz.1097.

Biuro Kontroli Starostwa nie przeprowadzało kontroli okresowych w SPZOZ, nawet pomimo zobowiązania przez Zarząd Powiatu w kwietniu 2009 r., do podjęcia takich działań. Realizację takiej kontroli zaplanowano (w trakcie kontroli NIK) dopiero na czwarty kwartał bieżącego roku.

Powyższe świadczy o niedostatecznym nadzorze nad Biurem Kontroli ze strony Pani Starosty, ponieważ zatwierdzając coroczny plan kontroli nie egzekwowała Pani obowiązku objęcia kontrolami okresowymi SPZOZ.

Kontrola ustaliła również, iż Zarząd Powiatu powołując Jarosława S. na stanowisko dyrektora SPZOZ, nie dokonał w umowie o pracę określenia pozapłacowych warunków zatrudnienia dyrektora, co było sprzeczne z art. 29 Kodeksu Pracy⁴. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie zasady rzetelności działania, ponieważ jak wynika z wyjaśnień Pani Starosty, zasady takie co prawda zostały określone w stosownych uchwałach Zarządu Powiatu, jednakże nie zostały wprowadzone do podpisanej przez strony umowy o pracę.

Ponadto zapisy §66 ust. 1 i 3 Statutu Powiatu Lubiąńskiego określały, iż SPZOZ jest jednostką organizacyjną powiatu (załącznik nr 6 do Statutu) i w związku z powyższym Regulamin Organizacyjny SPZOZ powinien podlegać uchwaleniu przez Zarząd Powiatu. Jednakże Regulamin Organizacyjny dyrektor SPZOZ wprowadził do stosowania bez uchwalenia go przez Zarząd. Należy przyjąć za zasadne wyjaśnienia Pani Starosty, iż zapisy Statutu Powiatu Lubiąńskiego są nieprecyzyjne, ponieważ SPZOZ jest jednostką powiatową, a nie jednostką organizacyjną powiatu. W tej sytuacji dyrektor SPZOZ miał prawo do wprowadzenia regulaminu organizacyjnego jednostki bez uchwalenia go przez Zarząd Powiatu.

1.1. Kontrola NIK przeprowadzona w SPZOZ w Lubinie oceniła pozytywnie z nieprawidłowościami działalność ww. jednostki w kontrolowanym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niekorzystnym ekonomicznie dla SPZOZ rozliczaniu podróży służbowych dyrektora. W 24 przypadkach uznano, iż miejsce zamieszkania dyrektora SPZOZ, tj. miejscowość Nowa Sól oddalona od Lubina o 61,6 km, jest punktem rozpoczęcia (zakończenia) podróży służbowej, co skutkowało każdorazowo przedłużeniem trasy przebytej samochodem prywatnym w ramach tych podróży od 72 km do 206 km. Jednocześnie zauważyć przy tym należy, iż sposób delegowania dyrektora SPZOZ

⁴ Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.

zaakceptowany został, bez określonych w tym zakresie uprawnień⁵, przez Zastępcę Dyrektora lub Kierownika Działu Służb Pracowniczych. Konsekwencją powyższego stanu rzeczy było zawyżenie w okresie od 15 października 2008 r. do 31 marca 2010 r. kosztów poniesionych przez Zespół z tytułu delegacji służbowych dyrektora SPZOZ o kwotę oszacowaną na 2.351,10 zł.

Uchybienia stwierdzono w zakresie rozliczania należnego pracownikom SPZOZ ryczałtu za użytkowanie samochodu prywatnego dla celów służbowych jazd lokalnych. Kontrola ustaliła, że przyjęte w Zespole zasady polegały na wypłacie kwoty ryczałtu należnej za dany miesiąc do końca miesiąca rozliczanego. Wskutek powyższego dyrektor Zespołu, zastępca dyrektora oraz kierownik Działu Techniczno-Eksploatacyjnego w miesięcznych rozliczeniach przyznanego im ryczałtu nie wykazali łącznie 20 dni nieobecności w pracy mających miejsce po dacie złożenia miesięcznego rozliczenia ryczałtu, co było niezgodne z §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2002 r.⁶ W konsekwencji w latach 2008-2010 (I kw.) ww. otrzymali za te dni nienależny zwrot kosztów z tytułu użytkowania samochodu prywatnego do służbowych jazd lokalnych w łącznej kwocie 228 zł.

Negatywnie również oceniono fakt zaniechania przez dyrektora SPZOZ od listopada 2009 r. poświadczenia przybycia do pracy w Zespole podpisem na liście obecności⁷, co było naruszeniem obowiązku wynikającego z §19 Regulaminu Pacy ZOZ w Lubinie⁸. W ocenie NIK, brak poświadczania pobytu dyrektora w pracy w SPZOZ w Lubinie, utrudniał odpowiedzialnym służbom kontrolę rzetelności miesięcznych rozliczeń ryczałtu, zwłaszcza w sytuacji równoczesnego zatrudnienia dyrektora w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku Zastępcy Dyrektora w Szpitalu Wojewódzkim SP ZOZ w Zielonej Górze.

Ponadto kontrola ujawniła brak gospodarczego wykorzystania przez SPZOZ przelotowego sterylizatora parowego typu GE 446 o wartości 100.039,64 zł⁹ oraz stołu operacyjnego do zabiegów ortopedycznych typu OPX 400 ORTH z wyposażeniem o wartości 83.534,27 zł¹⁰. Urządzenia te, otrzymane w 1998 r. na wyposażenie nieuruchomionego do-

⁵ W latach 2008-2010 (I kw.) zasady podpisywania i rozliczania poleceń wyjazdów służbowych Dyrektora ZOZ w Lubinie nie zostały uregulowane aktem wewnętrznym lub zarządzeniem Starosty Lubińskiego.

⁶ W sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych [...] niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. nr 27, poz. 271 ze zm.)

⁷ Przy wynikającym z art. 149 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm. oraz z 2009 r. nr 219, poz. 1704) braku obowiązku ewidencjonowania czasu pracy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy.

⁸ Z dnia 14 lutego 1997 r. ze zm.

⁹ w dacie przekazania

¹⁰ w dacie przekazania

tychczas z przyczyn ekonomicznych drugiego bloku operacyjnego, nie zostały nigdy uruchomione i użytkowane, a według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. zostały zdjęte z ewidencji księgowej Zespołu. Ponadto po nieudanej próbie sprzedaży stołu operacyjnego w 2006 r.¹¹ zaniechano wszelkich prób ich gospodarczego wykorzystania.

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami oceniła przygotowanie i przeprowadzenie zlecenia firmom zewnętrznym usług żywienia pacjentów¹² oraz kompleksowego utrzymywania czystości¹³. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na ww. usługi przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego, stosownie do przepisów zawartych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴, zwanej dalej ustawą PZP.

Jednakże NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na zaniechaniu, określonego w art. 38 ust 4a ustawy PZP, obowiązku przekazania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenia o wynikającej z dokonanej 1 października 2009 r. modyfikacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zmianie ogłoszenia o przetargu na usługę kompleksowego utrzymania czystości. Kontrola stwierdziła również uchybienia polegające na niedoszacowaniu wartości przedmiotu omawianych usług, w wyniku czego wartość szacunkowa zamówienia w zakresie podstawowym była niższa od najniższej ceny netto zaoferowanej przez wykonawców w przeprowadzonych przetargach. Kontrola ujawniła także niekompletne zapisy w protokołach sporządzonych z omawianych postępowań przetargowych (druki ZP-1 i ZP-22).

Natomiast pozytywnie należy ocenić skuteczność prowadzonych przez kierownictwo SPZOZ w latach 2005-2010 (I kwartał) działań na rzecz poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej SPZOZ w Lubinie. Przeprowadzony w latach 2005-2008 proces restrukturyzacji¹⁵, skutkujący m.in. umorzeniem zobowiązań Zespołu na kwotę 5.972,81 tys. zł¹⁶, pozwolił na osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego, który w badanym okresie wyniósł 1.078,94 tys. zł w 2006 r., 181,72 tys. zł w 2007 r., 14.032,48 tys. zł w 2008 r. i 4.318,50 tys. zł w 2009 r.

¹¹ Po cenie wywoławczej 90.000 zł, tj. wyższej od ceny zakupu.

¹² W zakresie przygotowania i dystrybucji posiłków dla pacjentów Szpitala wraz z dzierżawą pomieszczeń i wyposażenia kuchennego.

¹³ W zakresie kompleksowego, specjalistycznego sprzątnia w obiektach i na terenach zewnętrznych Zespołu.

¹⁴ (Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655 ze zm.).

¹⁵ W zakresie określonym w ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 78, poz. 684).

¹⁶ Stanowiącą 23,34% zobowiązań objętych procesem restrukturyzacji w kwocie ogółem 25.587,47 tys. zł.

2. W okresie objętym kontrolą Powiat Lubiński zrealizował zadania remontowe i inwestycyjne w placówkach oświatowych na łączną kwotę 20.438.141 zł. W latach 2004-2005 wykonano między innymi remont i modernizację hali sportowej przy Zespole Szkół Nr 1 w Lubinie o wartości 3.000.328 zł.

Przyjęta pierwotnie do realizacji koncepcja modernizacji hali sportowej wymagała wyjścia poza granice istniejącego obiektu, na grunty należące do Gminy Miejskiej Lubin. Zadanie to nie zostało zrealizowane, ponieważ nabycie niezbędnej działki gruntu Urząd Miejski w Lubinie uzależnił od uzyskania działek stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu Lubińskiego o łącznej wartości 1.495 tys. zł., podczas gdy wartość działki będącej własnością Gminy Miejskiej Lubin oszacowano na kwotę 183 tys. zł.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (dalej „RIO”) badając w 2006 r. powyższą inwestycję nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości związanych z realizacją tego zadania. Stwierdzone uchybienia, między innymi zastosowanie niewłaściwej klasyfikacji budżetowej, brak dokonania z należytą starannością ustalenia wartości zamówienia w zakresie obejmującym wykonanie parkingu i modernizacji ciągu pieszo-jezdnego oraz wyposażenie hali sportowej, niewystawienie noty obciążeniowej pomimo takiego wymogu, nie sporządzenie dowodu OT (przyjęcie środka trwałego) wbrew uregulowaniom wewnętrznym, zostały opisane w protokole kontroli RIO i były podstawą sformułowania wniosków pokontrolnych, które zgodnie z odpowiedzią udzieloną RIO przez Panią Starostę (pismo z dnia 25 lutego 2007 r.) zostały przyjęte i zrealizowane.

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

1. Realizację zadań dotyczących SPZOZ wynikających z rozporządzenia o nadzorze nad ZOZ, w zakresie:

- **kontroli okresowych (co najmniej raz w roku) i sprawdzających (w miarę potrzeb), do których obliguje § 7 ww. rozporządzenia,**
- **kontroli wykorzystania aparatury i sprzętu medycznego zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia,**
- **kontroli w zakresie gospodarki finansowej SPZOZ, celem oceny jej legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, do której obliguje § 4 rozporządzenia.**

- 2. Określenie w umowie o pracę przez Zarząd Powiatu pozapłacowych warunków zatrudnienia dla dyrektora SPZOZ, tj. realizację wymogów art. 29 Kodeksu Pracy.**
- 3. Wystąpienie do Rady Powiatu o dostosowanie postanowień §66 ust.1 i 3 Statutu Powiatu Lubińskiego oraz załącznika nr 6 do Statutu do obowiązujących regulacji prawnych w przedmiocie określenia SPZOZ w Lubinie jako powiatowej jednostki organizacyjnej i uchwalania regulaminów organizacyjnych tych jednostek.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Starostę w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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 Pani Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.