



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-008-02/2014
P/14/061

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

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 Zielonej Górze
Kontroler	Henryk Kulczewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90741 z dnia 23.06.2014 r.
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. (<i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Kruczkowski, od 27 listopada 2006 r. - Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo podejmowanych działań przez Powiat nie zakończono prowadzonej od 2007 r. likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej (SP ZOZ, *szpitala*)¹. W konsekwencji powyższego, dług SP ZOZ sukcesywnie wzrasta, a wierzyciele – w tym w szczególności byli pracownicy – nie zostali dotychczas zaspokojeni. Pozytywnie należy ocenić natomiast nadzór nad utworzoną spółką, która przejęła działalność po SP ZOZ, a także działania ukierunkowane na zapewnienie ciągłości oraz zwiększenie zakresu świadczeń zdrowotnych realizowanych przez tą spółkę.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Proces likwidacji szpitala, mimo upływu 7 lat, nie został jeszcze zakończony, jednakże jedyną przyczyną powyższego są rozmiary zadłużenia szpitala (100 mln zł), które wraz z zakończeniem likwidacji staną się zadłużeniem Powiatu i do jego obowiązku będzie należało spłacenie wszystkich wierzycieli, w tym m.in. byłych pracowników likwidowanego szpitala. Organy Powiatu czyniły intensywne starania o pozyskanie dotacji lub pożyczki na preferencyjnych warunkach z budżetu państwa. Nie były jednak w stanie spełnić warunków stawianych przez właściwe ministerstwa i nie miały możliwości wygospodarowania tak dużych środków bez uszczerbku dla realizacji zadań własnych Powiatu. Utworzenie przez Powiat Powiatowej Spółki Komunalnej sp. z o.o. (PSK), przekształconej następnie w Nowy Szpital sp. z o.o., w której 90% udziałów objął Nowy Szpital Holding sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, przyczyniło się do poprawy dostępu do świadczeń leczniczych, zwiększenia efektywności działań powstałego Szpitala, a przedstawiciele Powiatu w Radzie Nadzorczej Spółki wskazywali pożądane społecznie kierunki rozwoju Szpitala m.in. w zakresie utworzenia oddziału dziecięcego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przekształcenie SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w spółkę kapitałową.

Opis stanu faktycznego

1.1. Powiat Gorzowski pełni funkcję organu założycielskiego dla jednego SP ZOZ. Jest to szpital w Kostrzynie nad Odrą, który od 25.07.2007 r. znajduje się w stanie likwidacji. Przebieg procesu likwidacji szpitala oraz zagospodarowania jego majątku był przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Zielonej Górze, zakończonej w marcu 2009 r. Wydana przez NIK ocena negatywna w zakresie działań Powiatu uzasadniona została m.in. brakiem skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem szpitala w latach 1999-2006, a w konsekwencji zbyt późnego podjęcia decyzji o jego likwidacji. Pomimo niepokrytego od wielu lat ujemnego wyniku finansowego², Powiat zwlekał z wypełnieniem obowiązku określonego w art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³ (*ustawa o zoz*), tj. z podjęciem uchwały o zmianie formy gospodarki finansowej szpitala lub jego likwidacji. W latach 2002-2006 Powiat nie przeprowadził w szpitalu żadnej kontroli, o której mowa w art. 67 ww. ustawy, a w szczególności w zakresie realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń, prawidłowości gospodarowania mieniem oraz gospodarki finansowej. Zdaniem NIK⁴, poczynszy od 2007 r. Powiat nie miał już możliwości przejęcia długów szpitala z dniem zakończenia postępowania likwidacyjnego, gdyż stwarzałoby to zagrożenie wykonywania zadań własnych Powiatu⁵.

W lutym 2007 r. komornik Sądu Rejonowego w Słubicach zajął całość dochodów Szpitala, łącznie ze środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia dla lekarzy i pielęgniarek⁶. Od maja do lipca 2007 r. wypłacane były tylko 500 złotych zaliczki na poczet przyszłych wynagrodzeń. Szpital praktycznie przestał funkcjonować, nie miał środków ani na zabezpieczenie potrzeb pacjentów, ani na wynagrodzenie dla pracowników.

W dniu 27.03.2007 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę o powołaniu PSK z kapitałem zakładowym 50,0 tys. zł. Cały kapitał, opłacony w gotówce, objęty został przez Powiat Gorzowski. W kolejnych miesiącach 2007 r. PSK została przekształcona w Nowy Szpital w Kostrzynie nad Odrą sp. z o.o.⁷ (Nowy Szpital). Zadaniem Nowego Szpitala było przejęcie świadczeń usług medycznych w sposób nieprzerwany na zasadzie kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ). Od dnia 6 marca 2008 r. 90% udziałów (45,0 tys. zł) znajduje się w posiadaniu głównego udziałowca, tj. firmy Nowy Szpital Holding sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie⁸ (Powiatowi pozostało 10% udziałów). Na dzień 30.04.2014 r. struktura udziałów w Nowym Szpitalu nie uległa zmianie. Szpital w likwidacji zakończył działalność medyczną w dniu 31.08.2007 r., a udzielanie świadczeń przez Nowy

² Straty zwiększały się z 0,9 mln zł za 2000 r., do 68,1 mln zł w lipcu 2007 r.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm. – uchylona z dniem 1 lipca 2011 r.

⁴ Ocena zawarta w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13.05.2009 r.

⁵ Zobowiązania szpitala na koniec lat 2007-2008 wynosiły ok 80,0 mln zł, a wskaźnik zadłużenia Powiatu oscylował w granicach od 52% do 53% uzyskiwanych dochodów.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ze stycznia 2007 r., stwierdzający niezgodność art. 831 § 1 pkt 4 Kpc z Konstytucją, umożliwił zajęcie przez Komornika 100% środków należnych szpitalowi z NFZ z tytułu zawartych kontraktów.

⁷ W dniu 13.08.2007 r. Powiat zbył 51% udziałów (po cenie nominalnej) na rzecz firmy KNOW HOW w Szczecinie, a 12.09.2007 r. nabywca zbył je po cenie nominalnej na rzecz firmy Nowy Szpital Holding Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie. W dniu 13.08.2007 r. Wojewoda Lubuski wpisał do rejestru zakładów opieki zdrowotnej Nowy Szpital, jako Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej.

⁸ Powiat zbył 39% udziałów po cenie nominalnej, tj. za łączną kwotę 19.500 zł.

Szpital - na podstawie kontraktów z NFZ - rozpoczęto w dniu 1.09.2007 r.⁹ Według ustaleń NIK (z marca 2009 r.) zakres świadczeń Nowego Szpitala był nie mniejszy niż prowadzony przez SP ZOZ.

Stosownie do art. 63 ust. 2 ustawy o zoz, projekt uchwały o likwidacji SP ZOZ był opiniowany przez Wojewodę Lubuskiego oraz przez właściwe organy gmin, których mieszkańcom szpital udzielał świadczeń zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-20)

Pierwotny termin zakończenia likwidacji, wyznaczony na dzień 31.12.2010 r., był 3-krotnie przedłużany¹⁰ (aktualnie do 31.12.2017 r.). W uzasadnieniu wszystkich przedłużeń Rada Powiatu podawała, że główną przyczyną było przystąpienie do ustanowionego przez Radę Ministrów¹¹ programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”, zwanego potocznie „planem B” (sprawę tą omawia się w p. 1.4.1. niniejszego wystąpienia), a także skomplikowany proces restrukturyzacji wierzycielności, ukończenie procesów sądowych i sporów wynikających ze zbiegu zajęć komorniczych z przewłaszczeniami na rzecz wierzycieli oraz uregulowanie spraw pracowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 21-35)

Powołanym przez Powiat likwidatorom SP ZOZ¹² (obecnie trzeciemu) powierzono wszystkie najważniejsze zadania jak: opracowanie harmonogramu likwidacji; przeprowadzenie inwentaryzacji majątku; sporządzenie bilansu na dzień otwarcia i zamknięcia likwidacji; zaspokojenie wierzycieli; zakończenie bieżącej działalności i rozwiązanie umów, w tym o pracę; zbycie niewykorzystanego mienia oraz wykreślenie SP ZOZ z rejestru zoz i KRS.

(dowód: akta kontroli str. 36-40)

1.2. W dniu 30.08.2007 r. Zarząd Powiatu zawarł z PSK - za zgodą Rady Powiatu z 08.08.2007 r. - umowę dzierżawy nieruchomości szpitala na okres 15 lat, z przeznaczeniem na cele lecznicze oraz usługi wspomagające, w szczególności związane z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej. Miesięczny czynsz dzierżawy ustalono - po zmianach - w wysokości 21.000 zł netto.

Umową z dnia 09.09.2009 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego, Powiat sprzedał Nowemu Szpitalowi prawo własności nieruchomości o powierzchni 3,8684 ha zabudowanej budynkami i budowlami szpitala¹³. Cena sprzedaży: 8.355,0 tys. zł zapłacona została przed sporządzeniem umowy. Wcześniej:

- przygotowując nieruchomości do sprzedaży Powiat zlecił oszacowanie ich wartości przez rzeczoznawcę majątkowego. W marcu 2009 r. wartość ta została określona na kwotę 8.309,4 tys. zł,

⁹ Pierwszy likwidator wypowiedział umowy o pracę wszystkim pracownikom szpitala, z których część została zatrudniona w Nowym Szpitalu.

¹⁰ Uchwałami z dnia 22.10.2010 r., 11.04.2011 r. i 03.06.2011 r. termin zakończenia czynności likwidacyjnych wyznaczano odpowiednio na 31.12.2011 r., 31.12.2013 r. i 31.12.2017 r. Wyrokiem z dnia 10.01.2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Wojewody Lubuskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. na uchwałę Rady z dnia 3.06.2011 r. w sprawie przedłużenia likwidacji SP ZOZ do 31.12.2017 r.

¹¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r. Realizacja programu powierzona została Ministrowi Zdrowia. Czas realizacji programu: lata 2009-2011.

¹² Powołanie nastąpiło stosownymi uchwałami Zarządu Powiatu, popartymi zebranymi informacjami o kwalifikacjach i przygotowaniu zawodowym kandydatów na likwidatorów.

¹³ Ruchomy majątek trwały był własnością szpitala i został zagospodarowany przez kolejnych likwidatorów.

- uchwałą z dnia 16.03.2009 r. Zarządu Powiatu, w związku z art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴, przeznaczyła do sprzedaży nieruchomości szpitala w trybie przetargowym za cenę wywoławczą 8.350,0 tys. zł,
- postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu pisemnego ograniczonego, tj. zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Do przetargu przystąpiła jedna osoba prawna, tj. Nowy Szpital, który zaoferował cenę nabycia w kwocie 8.355,0 tys. zł. Na pokrycie ceny sprzedaży zaliczono nabywcy wadium w wysokości 417,0 tys. zł.

Ze struktury Nowego Szpitala wyłączono stację dializ, która została sprzedana w grudniu 2008 r. firmie Centrum Usług Medycznych Dializa za cenę 1.005,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6, 17, 41-64)

1.3. W okresie trwania procesu likwidacji Powiat Gorzowski udzielił wsparcia SP ZOZ w łącznej kwocie 1.375,0 tys. zł (bez środków na koszty likwidacji), w tym: udzielił w 2007 r. pożyczki w kwocie 922,4 tys. zł z przeznaczeniem na świadczenie usług medycznych (uchwałą z dnia 27.04.2010 r. Rada Powiatu pożyczkę tą umorzyła) oraz spłacił w latach 2007-2010 poręczone przez Powiat kredyty bankowe (452,6 tys. zł). Do dnia niniejszej kontroli likwidacja SP ZOZ nie została zakończona, w związku z czym Powiat nie przejął zobowiązań po likwidowanym szpitalu.

Na dzień otwarcia likwidacji (25.07.2007 r.) zobowiązania ogółem szpitala wynosiły 75.707,8 tys. zł, a na dzień 31.05.2014 r. - 111.274,7 tys. zł, w tym:

- publicznoprawne: 62.855,3 tys. zł, w tym głównie ZUS: 54.769,1 tys. zł (87,1%) i Urząd Skarbowy: 3.198,7 tys. zł (5,1%),
- cywilnoprawne: 40.923,9 tys. zł (177 wierzycieli),
- z tytułu zaległych wynagrodzeń dla pracowników szpitala: 7.495,5 tys. zł (385 osób), w tym 4.537,2 tys. zł należności głównej i 2.958,3 tys. zł. odsetek.

Zobowiązania wobec pracowników z tytułu wynagrodzeń od dnia 31.12.2007 r. do 30.04.2014 r. wzrosły przede wszystkim w wyniku odsetek od należności głównej, z 4.185,3 tys. zł do 7.437,9 tys. zł¹⁵, tj. o 77,7%.

W wyniku działań Powiatu i Likwidatora, podjętych w okresie likwidacji SP ZOZ, uzyskano umorzenia zobowiązań na łączną kwotę 11.393,3 tys. zł. Do spłaty pozostało zatem 99.881,4 tys. zł.

Koszty likwidacji SP ZOZ od dnia 25.07.2007 r. do 30.04.2014 r. wyniosły 739.443 zł, w tym głównie (730.403 zł, tj. 98,8%) na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla zespołu likwidacyjnego. Średnie koszty utrzymania zespołu w ostatnich 3 latach wynoszą ok. 190,0 tys. zł rocznie, tj. ponad 15.800 zł brutto miesięcznie.

W ramach nadzoru nad procesem likwidacji SP ZOZ Komisja Rewizyjna Rady Powiatu przeprowadziła w lutym 2014 r. kontrolę zasadności ponoszenia ww. kosztów, ustalając m.in., że zespół likwidacyjny, liczący 4 osoby, zajmuje się obsługą księgową, prawną i administracyjną szpitala w likwidacji. Do zadań podstawowych zespołu należy porządkowanie spraw pracowniczych¹⁶, uczestnictwo w postępowaniach sądowych oraz prowadzenie negocjacji z wierzycielami.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

¹⁵ W wyniku egzekucji komorniczych pracownicy otrzymali (łącznie z odsetkami) 2.626.345,59 zł.

¹⁶ W tym głównie wystawianie zaświadczeń ZUS Rp-7, w oparciu o które ustala się wysokość świadczeń emerytalno-rentowych dla byłych pracowników szpitala, świadectwa pracy i inne.

Merytorycznych zastrzeżeń do pracy zespołu i wysokości wynagrodzenia nie wniesiono.

Według stanowiska Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO), wyrażonego uchwałą z dnia 17.02.2011 r., w ówczesnym stanie faktycznym, biorąc pod uwagę planowane wielkości przychodów, dochodów, wydatków oraz rozchodów, Powiat nie miał możliwości prawnych zaciągnięcia zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek na ogólnych zasadach, z przeznaczeniem na wydatki bieżące. Nie był zatem w stanie samodzielnie rozwiązać trudnej sytuacji finansowej szpitala w likwidacji bez zagrożenia realizacji swoich własnych ustawowych zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 65-86 i 128)

1.4. Do dnia niniejszej kontroli Powiat nie otrzymał żadnej kwoty z budżetu państwa na spłatę zobowiązań po likwidowanym szpitalu. Działania organów Powiatu w tym zakresie przedstawiały się jak niżej:

1.4.1. Uchwałą z dnia 30.06.2009 r. Rada Powiatu wyraziła wolę przystąpienia do wspomnianego już programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia (tzw. planu B). . Warunkiem udziału w programie było uzyskanie pozytywnej oceny Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Wniosek o dokonanie oceny złożony został w BGK w dniu 5 listopada 2010 r.¹⁷. Wykazana we wniosku prognozowana na koniec 2011 r. kwota zobowiązań po SP ZOZ wynosiła 102,3 mln. zł, w tym publicznoprawne 56,9 mln zł i cywilnoprawne 45,4 mln zł.

W dniu 12.08.2011 r. BGK wydał ocenę „warunkową”, a jedynym i koniecznym warunkiem do uzyskania oceny pozytywnej, było przedłożenie w BGK dokumentu potwierdzającego otrzymanie dodatkowej dotacji w kwocie nie mniejszej niż 40 mln zł na spłatę zadłużenia po SP ZOZ.

Przekazanie ostatecznej wersji wniosku Ministrowi Zdrowia przez Wojewodę Lubuskiego w sprawie zakwalifikowania Powiatu Gorzowskiego do tzw. planu B nastąpiło 05.09.2011 r., przy czym Wojewoda podtrzymał warunek postawiony przez BGK. Przewidywane we wniosku¹⁸ zobowiązania publicznoprawne wynosiły 53.744,0 tys. zł, a cywilnoprawne 45.018,0 tys. zł. Z dotacji uzyskanej w ramach planu B przewidziano sfinansowanie zobowiązań publicznoprawnych. Do wniosku załączono m.in. oświadczenie Zarządu o podjętych staraniach celem uzyskania dotacji uzupełniającej¹⁹.

Pismem z 13.09.2011 r. Minister Zdrowia poinformował Starostę J. Kruczkowskiego, że złożenie oświadczenia nie jest dokumentem świadczącym o otrzymaniu dotacji uzupełniającej w wysokości wskazanej przez BGK, a także, iż środki finansowe na realizację planu B pochodzą z rezerwy celowej, której podziału należy dokonać do dnia 15 października danego roku budżetowego. W związku z powyższym dokument o którym mowa wyżej, należy dostarczyć do Ministerstwa w terminie do dnia 30.09.2011 r.

W dniu 20.09.2011 r. Zarząd zwrócił się do Ministra Finansów o udzielenie ww. dotacji uzupełniającej w kwocie 35.930,9 tys. zł. W odpowiedzi z dnia 30.09.2011 r. Podsekretarz Stanu Ministerstwa stwierdził, że realizatorem planu B jest Minister

¹⁷ W okresie lipiec 2009 r. - październik 2010 r. prowadzono wymagane planem B negocjacje z wierzycielami. W wyniku zawartych uгод z 98 wierzycielami, uzyskano w tym czasie umorzenie wierzytelności na kwotę 7.164,5 tys. zł.

¹⁸ Dane we wniosku wg stanu na dzień 15.10.2011 r. (jako prognozowany dzień zakończenia likwidacji).

¹⁹ W lipcu 2011 r. podejmowano działania polegające m.in. na prowadzeniu rozmów z przedstawicielami Ministerstwa Finansów oraz z senatorami RP.

Zdrowia, do którego należy podział środków finansowych. Uchwała Rady Ministrów określa zasady podziału tych środków, jednolitych dla wszystkich jst.

Ponadto w sprawie otrzymania dotacji z rezerwy celowej do spięcia finansowego planu B Zarząd Powiatu w odpowiedzi na pisma z 30.09 i 24.11.2011 r., skierowane do Ministra Zdrowia, uzyskiwał niezmienną odpowiedź, że wniosek Powiatu Gorzowskiego nie uzyskał oceny pozytywnej BGK, tj. nie przedstawiono dokumentu potwierdzającego otrzymanie dodatkowej dotacji w kwocie 40 mln zł na spłatę zadłużenia SP ZOZ.

Odnośnie zaciągnięcia ewentualnego długoterminowego kredytu bankowego w wysokości brakującej do spięcia ww. planu, Kolegium Orzekające RIO w Zielonej Górze we wspomnianej uchwale z dnia 17.02.2011 r. podało m.in., że zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe od planowanych dochodów, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych. Deficyt budżetu jst pokrywany przychodami zwrotnymi (np. z kredytu długoterminowego) może dotyczyć wyłącznie wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 80-108)

1.4.2. W latach 2012-2014 (do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli) Zarząd Powiatu czynił starania o uzyskanie z budżetu państwa pożyczki z tzw. „postępowania ostrożnościowego”, o którym mowa w art. 224 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Pierwszy „program ostrożnościowy” opracowany został we wrześniu 2012 r. (uchwalony przez Radę Powiatu w styczniu 2013 r. na lata 2013-2037), a drugi w marcu 2014 r. (uchwalony w dniu 1 kwietnia 2014 r. na lata 2014-2040). Harmonogram działań ostrożnościowych obejmował m.in. redukcję wydatków Powiatu na wynagrodzenia osobowe, remonty, zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii elektrycznej i ciepłej oraz czasowe ograniczenie diet radnych o 20%.

Pierwszym wnioskiem (z 21.06.2013 r.) zwrócono się o pożyczkę w kwocie 100 mln zł z oprocentowaniem 0,1% w skali roku. Pismem z dnia 1 sierpnia 2013 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Starostę, że wysokość oprocentowania ww. pożyczek została przyjęta na poziomie ½ stopy redyskonta weksli w NBP, nie mniej jak 3% w skali roku. Korektami z 26.09 oraz 04.12.2013 r. Powiat zmienił kwotę pożyczki na 97 mln zł oraz wysokość proponowanego oprocentowania na 0,5%. Pismem z dnia 18 grudnia 2013 r. Minister Finansów ponownie stwierdził, że działająca przy Ministerstwie Komisja do Spraw Gwarancji i Poręczeń nie wyraziła zgody na takie oprocentowanie. Przyjęta skala 3% dotyczy wszystkich jednostek, którym dotychczas udzielono pożyczki z budżetu państwa. Oprocentowanie takie zostało ustalone na preferencyjnym poziomie, poniżej rynkowego kosztu pozyskania kapitału przez Skarb Państwa w drodze emisji obligacji (4,8%).

Pismem z 22.01.2014 r. Starosta zwrócił się do Ministra Finansów o ponowne rozpatrzenie wniosku na wcześniej zaproponowanych warunkach, gdyż wyższe oprocentowanie (3%) jest niemożliwe do ujęcia w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF). Spłata takiej pożyczki wraz z odsetkami wyniosłaby ok 146 mln zł w ciągu 26 lat. Ponadto Powiat obciążony jest własnym długiem w kwocie ok. 28 mln zł (z odsetkami ok. 40 mln. zł), który spłacany będzie w latach 2014-2027.

W odpowiedzi z 31 stycznia 2014 r. Podsekretarz Stanu przy ww. Ministerstwie podał, że Powiat powinien złożyć nowy wniosek, oparty na nowym programie ostrożnościowym, zawierającym szczegółową metodologię wyliczenia

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

spodziewanych efektów finansowych oraz powinien poszukać dalszych oszczędności, które umożliwią spłatę pożyczki wraz z odsetkami ustalonymi na poziomie analogicznym jak dla innych jst.

We wniosku z dnia 05.06.2014 r. propozycja pożyczki została zwiększona do kwoty 99,9 mln zł, a oprocentowania do 0,8% rocznie. Uzasadnienie podobne jak w piśmie z 31.01.2014 r., a ponadto do wniosku załączono wymagane dodatkowe dokumenty i wyliczenia.

Według stanu na dzień 15.07.2014 r. Powiat nie otrzymał odpowiedzi w sprawie ww. pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 109-131)

1.4.3. Niezależnie od powyższych działań Rada Powiatu i Zarząd czyniły inne starania w sprawie spłaty zadłużenia po SP ZOZ, w tym wynagrodzeń wobec pracowników szpitala. Działania te dotyczyły głównie wystąpień do Ministra Finansów, Ministra Zdrowia, Premiera RP oraz do wszystkich posłów i senatorów województwa lubuskiego z prośbą o zmianę obecnych przepisów prawnych²¹ umożliwiających przejęcie ww. długów przez Skarb Państwa. Między innymi sprawa SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą była przedmiotem oświadczeń złożonych przez dwoje senatorów na posiedzeniach Senatu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 132-142)

1.5. W następstwie kontroli zakończonej w marcu w 2009 r. Delegatura NIK w Zielonej Górze sformułowała dwa wnioski:

- zagospodarowanie majątku po Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą w sposób korzystny dla interesów Powiatu.
- przygotowanie Powiatu do przejęcia zobowiązań po szpitalu w Kostrzynie nad Odrą, w celu zapewnienia spłaty wierzycieli bez uszczerbku dla realizacji zadań własnych.

Rada Powiatu oraz Zarząd podejmowały w tym czasie właściwe działania, które doprowadziły do korzystnego zagospodarowania majątku po SP ZOZ, ale nie spowodowały przejęcia jego zobowiązań z powodu braku możliwości finansowych oraz zagrożenia niewykonania zadań własnych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie ciągłości świadczeń zdrowotnych przez nowoutworzony szpital, natomiast za nieskuteczne należy uznać działania zmierzające do likwidacji SP ZOZ.

²¹ Powiat Gorzowski nie został objęty planem B, mimo iż SP ZOZ postawiono w stan likwidacji w okresie obowiązywania ustawy o zoz, a jednocześnie nie może skorzystać z wsparcia dla podmiotów przekształconych na mocy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.).

2. Nadzór nad Nowym Szpitalem.

Opis stanu faktycznego

Działalność Nowego Szpitala była w badanym okresie monitorowana zarówno w zakresie efektywności zarządzania jak i dostępności do świadczeń zdrowotnych. Powiat Gorzowski posiada swojego przedstawiciela w Radzie Nadzorczej ww. spółki²², a przedstawiciel Zarządu (na ogół wicestarosta) uczestniczył we wszystkich posiedzeniach Zgromadzenia Wspólników Nowego Szpitala²³. Natomiast prezes zarządu Nowego Szpitala brał udział w posiedzeniach Zarządu i w sesjach Rady Powiatu, na których składał informacje z działalności spółki, dotyczące m.in. kontraktów zawartych z NFZ, inwestycji i remontów oraz wyników finansowych spółki. Według tych informacji Nowy Szpital poniósł w 2011 r. stratę netto w kwocie 313,6 tys. zł, w 2012 r. strata ta zmniejszyła się do 218,4 tys. zł, a w 2013 r. wypracowano zysk netto w kwocie 332,1 tys. zł. Wielkość przychodów ze sprzedaży zwiększała się i wynosiła odpowiednio 22.398,2 tys. zł, 22.817,1 tys. zł i 23.034,7 tys. zł, natomiast koszty działalności operacyjnej wynosiły: 22.351,4 tys. zł, 22.496,6 tys. zł i 22.397,4 tys. zł. Wskaźnik bieżącej płynności, mierzony stosunkiem aktywów obrotowych do zobowiązań bieżących (krótkoterminowych), kształtował się w tych latach na poziomie 0,58 - 0,60²⁴.

Powiat ma wpływ na wszystkie ważne decyzje Nowego Szpitala, w tym związane z bieżącą obsługą pacjentów lub skróceniem kolejek w poradniach specjalistycznych (umawianie na godziny).

Według oświadczenia złożonego przez prezesa zarządu Nowego Szpitala, przedstawiciele Powiatu kontrolują poczynania spółki w kwestii prowadzenia działalności medycznej i gospodarczej, jak również zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców Powiatu, a także wskazują pożądane społecznie kierunki rozwoju szpitala m.in. w zakresie utworzenia oddziału dziecięcego.

(dowód: akta kontroli str. 143-167)

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 obszarze.

3. Współpraca z NFZ oraz innymi j.s.t. w celu analizy potrzeb zdrowotnych oraz tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Opis stanu faktycznego

Zarząd Powiatu dokonywał analizy potrzeb zdrowotnych mieszkańców Powiatu Gorzowskiego, w tym Kostrzyna nad Odrą.

Priorytetowym zadaniem Powiatu było spełnienie oczekiwań mieszkańców Kostrzyna o utworzenie oddziału pediatrycznego, zlikwidowanego z dniem 1 stycznia 2007 r. przez ówczesnego dyrektora SP ZOZ, poprzez niepodpisanie kontraktu z NFZ. W wyniku tych działań Nowy Szpital poczynił starania związane z uruchomieniem ww. oddziału i według stanu na dzień 22.05.2014 r. przygotowywał pomieszczenia na potrzeby złożenia oferty do NFZ na świadczenie usług w tym

²² Osoba ta legitymuje się dyplomem nadanym przez Ministra Skarbu Państwa, potwierdzającym złożenie egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych.

²³ Przedmiotem posiedzeń było m.in. zatwierdzanie sprawozdań zarządu i planów rzeczowo-finansowych spółki, omawianie wyników negocjacji z NFZ, udzielanie absolutorium zarządowi i radzie nadzorczej Nowego Szpitala.

²⁴ Podawana w literaturze wzorcowa wartość tego wskaźnika mieści się w przedziale 1,3 – 2.

zakresie. Prezes zarządu Nowego Szpitala poinformował Starostę, że „*pediatria wpisuje się w strategiczne cele rozwoju Spółki...*”.

Ocena zabezpieczenia opieki zdrowotnej w Powiecie Gorzowskim była też przedmiotem spotkań Starosty z przedstawicielami NFZ, Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego i innych jednostek tworzących warunki funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Przedmiotem spotkań było m.in.:

- funkcjonowanie Nowego Szpitala w Kostrzynie nad Odrą (struktura organizacyjna, wyposażenie, obłożenie łóżek),
- diagnoza ochrony zdrowia w województwie lubuskim,
- dostęp do leczenia specjalistycznego,
- perspektywa rozwoju opieki zdrowotnej w najbliższych latach

(dowód: akta kontroli str. 168-173)

Według informacji udzielonej przez Marszałka Województwa Lubuskiego:

- Samorząd Województwa podejmował w minionych latach działania zmierzające do racjonalizacji rozmieszczenia placówek szpitalnych oraz dostosowania liczby łóżek do potrzeb zdrowotnych, przekształcenia lub likwidacji istniejących placówek, a także współpracował w tym zakresie z Lubuskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ,
- projekty przekształceń zostały uwzględnione w Lubuskiej Strategii Ochrony Zdrowia na lata 2014-2020 (wcześniej na lata 2010-2013). Projekty „Strategii” podlegały konsultacjom społecznym. Ponadto w 2010 r. powołana została Lubuska Rada Zdrowia, do której zadań należy m.in. analiza sytuacji zdrowotnej oraz ocena potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa lubuskiego,
- Samorząd Województwa prowadzi stały nadzór nad podległymi jednostkami ochrony zdrowia poprzez przeprowadzanie kompleksowych kontroli problemowych i doraźnych oraz egzekwowanie sprawozdań finansowych i inwestycyjnych,
- w efekcie podjętych przez Zarząd Województwa środków zaradczych, zobowiązania jednostek w latach 2011-2014 ustabilizowały się, a w wielu przypadkach zostały znacznie zmniejszone,
- w celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad spółkami szpitalnymi, do rad nadzorczych powoływane są kompetentne osoby, których wiedza i doświadczenie pozwalają na szczegółowy monitoring w zakresie gospodarki finansowej tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 174-187)

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 obszarze.

IV. 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 Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 21 lipca 2014 r.

Kontroler
Henryk Kulczewski
gł. specj. k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis