



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia ... listopada 2010r.

**Pani
Małgorzata Mańka-Szulik
Prezydent Zabrze**

KPZ-4101-05-02/2010
P/10/097

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 - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia skontrolowała Urząd Miasta Zabrze w zakresie przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przekształcenie Samodzielnego Publicznego Szpitala Rejonowego w Zabrzu w spółkę prawa handlowego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę następujące okoliczności.

1. Likwidacja Szpitala Rejonowego i przejęcie zadań polegających na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej przez Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej (NZOZ) - Szpital Miejski

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

w Zabrze Sp. z o. o. nie ograniczyło zakresu i ciągłości udzielania świadczeń medycznych osobom uprawnionym, co należy ocenić pozytywnie.

Likwidowany SPZOZ Szpital Rejonowy w Zabrze zaprzestał świadczenia usług medycznych z dniem 31 października 2009 r. Z tą chwilą - na podstawie cesji kontraktu zawartego ze Śląskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ - świadczeń zaczął udzielać NZOZ, uprzednio utworzony przez Spółkę z o. o. „Szpital Miejski w Zabrze”, której jedynym udziałowcem była Gmina Zabrze.

2. Czynności likwidacyjne SPZOZ Szpitala Rejonowego w Zabrze rozpoczęto w dniu 1 marca 2009 r., a zakończono 31 grudnia 2009 r. W okresie tym doszło m.in. do:

- wykreślenia zakładu z Krajowego Rejestru Sądowego (9 września 2010 r.) oraz z rejestru zakładów opieki zdrowotnej (24 grudnia 2009 r.),
- przeniesienia uprawnień do korzystania z nieruchomości znajdujących się we władaniu SPZOZ-u (akty notarialne z 25 sierpnia 2009 r.),
- protokolarnego przekazania organowi założycielskiemu sprzętu medycznego i wyposażenia SPZOZ (protokół z 24 sierpnia 2009 r.)²,
- zaprzestania udzielania świadczeń medycznych przez tę jednostkę z dniem 31 października 2009 r.

Na bazie przekazanego majątku likwidowanego Zakładu, rozpoczął działalność z dniem 1 listopada 2009 r. NZOZ Szpital Miejski w Zabrze Sp. z o. o.

W ocenie NIK, w trakcie likwidacji SPZOZ naruszono art. 53a ust. 2 ustawy z 31 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³, zgodnie z którym majątek publicznego zakładu opieki zdrowotnej dopiero po zaspokojeniu wierzytelności staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem Gmina Zabrze przejęła składniki majątkowe likwidowanego SPZOZ-u przed formalnym zakończeniem tego procesu. Jak wynika z udzielonych w trakcie kontroli wyjaśnień kierowano się w tym przypadku potrzebą zabezpieczenia opieki medycznej we wszystkich dotychczasowych zakresach przez nowy Szpital (w drodze cesji kontraktu zawartego przez SPZOZ Szpital Rejonowy w Zabrze z NFZ).

² Likwidator zastrzegł prawo korzystania ze sprzętu medycznego do dnia zakończenia udzielania świadczeń przez SPZOZ Szpital Rejonowy w Zabrze, tj. do 31 października 2009 r.

³ Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm.

Konsekwencją przekazania majątku przed zakończeniem likwidacji było niedokonanie inwentaryzacji składników majątkowych na dzień zakończenia działalności, choć wymóg taki wynikał z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. Stanowi on, że inwentaryzację (aktywów pieniężnych, finansowych oraz środków trwałych), przeprowadza się również na dzień zakończenia działalności przez jednostkę. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień przyczyną jej nieprzeprowadzenia był fakt, iż SPZOZ nie posiadał już żadnych składników majątkowych.

Powyższe działania wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez likwidatora, gdyż – jak stanowi art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵ – zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji albo jej przeprowadzenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. W biznesplanie nowoutworzonego NOZOZ-u założono zintensyfikowanie wykorzystania zasobów Szpitala, poprzez sprzedaż dodatkowych usług medycznych na wolnym rynku i zwiększenie tym samym przychodów jednostki.⁶ Podkreślono m.in., że wzrost gospodarczy, spadek bezrobocia, a w konsekwencji wzrost dochodów ludności stwarza korzystną sytuację dla Szpitala i zwiększy popyt na odpłatne usługi medyczne.

Koncepcja zwiększenia przychodów nie uwzględniała jednak, w ocenie NIK, wszystkich czynników mających wpływ na przyszłe przychody jednostki, co stwarza ryzyko dla dalszego funkcjonowania Szpitala w zmienionej formie organizacyjno-prawnej. W szczególności nie dokonano szczegółowej analizy zdolności nabywczej lokalnej społeczności korzystającej z usług jednostki, tj. nie analizowano tzw. grupy docelowej, do której skierowane miały zostać świadczenia i usługi medyczne. Tymczasem stopa bezrobocia w Zabrze, w latach 2007 – 2010, była wyższa od stopy bezrobocia w województwie śląskim i średniej krajowej. Jednocześnie kilkanaście tysięcy osób żyło w rodzinach korzystających

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶ Wskazano w szczególności, iż w stopień wykorzystania zasobów Szpitala był niewystarczający, gdyż limity możliwych do udzielenia świadczeń narzucane przez Narodowy Fundusz Zdrowia nie pozwalały na pełne wykorzystanie tych zasobów. Z ustaleń kontroli wynika, że współczynnik wykorzystania łóżek na poszczególnych oddziałach Szpitala wahał się w latach 2006 – 2009 od 25,00% (Oddział noworodków i wcześniaków, rok 2007) do 84,80% (Oddział ginekologiczno-położniczy, rok 2008). Z kolei dla oddziałów internistycznych było to odpowiednio od 52,3% (rok 2009) do 73,8% (rok 2006). Jednocześnie w latach 2008-2009 odnotowywano przekroczenia w liczbie udzielanych świadczeń udzielanych w oddziałach SPZOZ Szpitala Rejonowego w Zabrze, ponad limit określony w umowach zawartych z NFZ, w wysokości odpowiednio 318,47 tys. zł oraz 2.717,09 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,81% w 2008 r. oraz 8,33% w 2009 r. (za okres styczeń-październik) przychodów oddziałów szpitalnych uzyskiwanych z tytułu kontraktów i ugód zawartych z NFZ.

z różnych form pomocy społecznej udzielanej przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Zabrze.⁷

W tej sytuacji, w ocenie NIK, założenia dotyczące zwiększenie przychodów w drodze komercyjnej sprzedaży usług medycznych budzą uzasadnione wątpliwości. Krótki okres działania Spółki nie pozwala jednak na pełną ocenę projektowanych zmian organizacyjno-prawnych.

4. W okresie objętym kontrolą SPZOZ dział ze stratą netto, która wynosiła odpowiednio: 3.828 tys. zł w 2006 r., 2.038 tys. zł w 2007 r., 1.553 tys. zł w 2008 r. oraz 1.668 tys. zł w okresie styczeń-luty 2009 r. Z kolei na dzień likwidacji strata wyniosła 7.723 tys. zł. Również nowoutworzony Szpital Miejski w Zabrzu Sp. z o. o. poniósł w 2009 r. stratę w wysokości 1.269 tys. zł. Wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej Szpitala w roku 2009 r. miały:

- niska dynamika przychodów z tytułu kontraktu z NFZ w stosunku do roku 2008,
- presja na podwyżki płac ze strony pracowników, a w szczególności personelu medycznego,
- zmiany zasad wypłaty środków przekazywanych na wzrost wynagrodzeń personelu medycznego na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r.⁸

W toku kontroli ustalono, że najniższe zatrudnienie odnotowano w roku 2007 -571,96 etatów, po czym wzrosło ono w 2008 r. do 613,93 etatów, aby w następnych latach utrzymać się na poziomie przekraczającym 600 etatów⁹. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak zdecydowanych działań dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia w SPZOZ Szpitalu Rejonowym w Zabrzu, a następnie w NZOZ. Założenia Zarządu Spółki, zgodnie z którymi w drodze naturalnej fluktuacji kadr uda się zmniejszyć zatrudnienie o ok. 10-15% w skali roku a w następstwie tego ograniczyć udział kosztów osobowych, tak aby odpowiadał ok. 60% przychodów Spółki (co, jak oszacowano, miało gwarantować odzyskanie rentowności przez ten podmiot), dotychczas nie zostały zrealizowane. W ocenie NIK, działania związane z ograniczeniem kosztów osobowych winny zostać podjęte przed 1 stycznia 2009 r., tj. przed datą zmiany zasad przekazywania środków przez NFZ na

⁷ W biznes planie nie podano np. mediany zarobków ludności Zabrze, co w ocenie NIK mogłoby stanowić istotną informację o zdolności nabywczej ewentualnych nabywców usług medycznych.

⁸ Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz. U. Nr 149, poz. 1076 ze zm.).

⁹ W latach 2009 – 2010 stan zatrudnienia w Szpitalu wahał się od 601,3 do 632,76 etatów (stan na 30.06.2010 r.).

podwyżki wynagrodzeń dla personelu medycznego. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 22 lipca 2006 r., w latach 2006-2008 środki przekazywane na wzrost wynagrodzeń personelu medycznego były kalkulowane w zależności od liczby etatów w danej jednostce. Natomiast od 1 stycznia 2009 r. uzależniono ich wielkość od rzeczywistego wykonania kontraktu zawartego z Funduszem. W sytuacji, gdy w poprzednich latach dynamika wzrostu kosztów wynagrodzeń SPZOZ była wyższa niż dynamika wzrostu przychodów z kontraktów zawartych z NFZ, przy niezmienionej w istotny sposób skali zatrudnienia, doszło do pogłębienia trudności finansowych Szpitala Rejonowego w Zabrze a następnie nowoutworzonej Spółki.

5. W SPZOZ Szpital Rejonowy w Zabrze wypłacił w 2007 r. wynagrodzenie wynikające z różnicy otrzymanego wynagrodzenia za dyżury medyczne, wyliczonego zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej, a obowiązującą treścią Dyrektyw UE i orzecznictwem sądowym – uznającym dyżur medyczny, jako czas pracy. Wartość podpisanych ugód za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. powiększyła stratę z lat ubiegłych o 450,87 tys. zł. W ocenie NIK, Szpital nie miał obowiązku wypłaty tych środków, gdyż zagadnienia związane z obliczaniem wynagrodzeń za czas pracy w czasie dyżuru lekarskiego w ww. okresie precyzowała ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Dyrektywy UE - zgodnie z polskim porządkiem prawnym - winny być wpierw implementowane do krajowego systemu prawnego, natomiast orzeczenia sądowe mają zastosowanie w indywidualnych sprawach. NIK zauważa jednak, że Dyrekcja Szpitala oraz Urząd Miasta akceptujący powyższe porozumienie działały pod presją akcji strajkowej oraz miały na celu ograniczenie jej wpływu na ciągłość udzielania świadczeń dla pacjentów.

6. Urząd Miejski w Zabrze nie egzekwował od SPZOZ Szpitala Rejonowego w Zabrze w latach 2006-2009 przedkładania rocznych sprawozdań z działalności jednostki, czym naruszył § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r.¹⁰ Stanowił on, że w ramach kontroli podmiot sprawujący nadzór analizuje m.in. wspomniany dokument z działalności jednostki organizacyjnej. Urząd Miejski w Zabrze – jak wynika ze złożonych wyjaśnień – traktował sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z realizacji planu inwestycyjnego, jako sprawozdania z działalności SPZOZ-u. W ocenie NIK, gdyby zamiarem Ministra Zdrowia było traktowanie sprawozdań finansowych i inwestycyjnych,

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. Nr 94, poz. 1097).

jako sprawozdań z działalności jednostki, nie zostałyby one enumeratywnie wymienione w cytowanym rozporządzeniu.

7. W roku 2006 Urząd Miasta Zabrze nie przeprowadził żadnej kontroli w SPZOZ Szpitalu Rejonowym w Zabrzu, co było niezgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18 listopada 1999 r., który stanowi, iż podmiot sprawujący nadzór przeprowadza kontrole okresowe i sprawdzające. Kontrole okresowe są podejmowane co najmniej raz w roku celem dokonania okresowej oceny działalności jednostki organizacyjnej.

Z kolei w latach 2007-2010 Urząd Miejski w Zabrzu przeprowadził trzy kontrole w SPZOZ Szpitalu Miejskim w Zabrzu, które dotyczyły głównie przestrzegania w jednostce procedur kontrolnych oraz zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Nie przeprowadzono natomiast kontroli w pełnym zakresie wymaganym przez wspomniane rozporządzenie Ministra Zdrowia, m.in. w odniesieniu do wykorzystania aparatury i sprzętu medycznego (§ 3 ww. rozporządzenia).

* * *

Przedstawiając Pani Prezydent powyższe oceny, uwagi i opinie Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o podjęcie działań, w ramach sprawowanego nadzoru przez Gminę, zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Szpitala Miejskiego w Zabrzu Sp. z o. o.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Prezydent prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

