



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4112-006-01/2013

S/13/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/006 - Sprawowanie właściwego nadzoru nad Miejskim Zespołem Opieki Zdrowotnej sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86236 z dnia 17 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej Spółka z o.o., ul. Jana Kilińskiego 16, 87-800 Włocławek, zwany dalej „MZOZ” lub „Spółką”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Nowodworski, Prezes Zarządu Spółki od dnia 17 lipca 2013 r. Edyta Mokra, Wiceprezes Zarządu Spółki od dnia 17 lipca 2013 r. W okresie od 26 lipca 2011 r. do 16 lipca 2013 r. Prezes Zarządu Spółki ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3, 4, 76)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² sprawowanie nadzoru przez organy Spółki nad jej działalnością oraz prowadzeniem gospodarki finansowej w latach 2010-2013, a negatywnie działalność Spółki w zakresie udzielania zamówień publicznych, głównie związanych z utworzeniem Zakładu Rehabilitacji Leczniczej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- prawidłowa realizacja przez Zgromadzenie Wspólników i Radę Nadzorczą Spółki obowiązków w zakresie nadzoru wynikających z przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³, zwanej dalej „Ksh” oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴, zwanej dalej „ustawą o gospodarce komunalnej”,
- osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności za 2010, 2011 oraz 2013 r. i przekazanie znacznej części zysku za lata 2010 i 2011 na fundusz zapasowy, co pozwoliło na pokrycie straty z 2012 r.,
- podjęcie przez Zarząd w 2012 i 2013 r. działań zmierzających do ograniczenia kosztów działalności.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- braku właściwego nadzoru ze strony Rady Nadzorczej nad przestrzeganiem w Spółce ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, zwanej dalej „Pzp”,

¹ Do dnia 16 lipca 2013 r. Zarząd Spółki był jednoosobowy. W okresie poprzedzającym kadencję Pani Edyty Mokrej, tj. do dnia 25 lipca 2011 r. Prezesem Zarządu Spółki był Pan Andrzej Wasielewski.

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

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁵ Dz. U. z 2013 poz. 907 ze zm.

- udzieleniu trzech zamówień publicznych bez stosowania Pzp, pomimo obowiązku stosowania przez Spółkę przepisów tej ustawy na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp, w wyniku czego wydatkowano 955,3 tys. zł,
- zawarciu z podwykonawcami dwóch umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych bez stosowania trybu konkursu ofert wymaganego art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁶ (dalej: „ustawa o działalności leczniczej”), w wyniku czego wydatkowano kwotę w łącznej wysokości 420,9 tys. zł,
- zleceniu podwykonawcy udzielania świadczeń opieki zdrowotnej pomimo braku odpowiednich postanowień w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej: „NFZ”), co stanowiło naruszenie art. 133 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷ (dalej: „ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”), w wyniku czego wydatkowano kwotę 42,9 tys. zł,
- udzieleniu zamówienia publicznego na kwotę 51,7 tys. zł po przeprowadzeniu postępowania w trybie zapytania o cenę, pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek stosowania tego trybu określonych w art. 70 Pzp, czym naruszono art. 10 ust. 2 Pzp,
- nieokreśleniu przez kierownika zamawiającego w sześciu zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizacji i trybu pracy komisji przetargowych oraz zakresu obowiązków członków tych komisji, pomimo nałożenia takiego obowiązku art. 21 ust. 3 Pzp,
- niezłożeniu przez kierownika zamawiającego oraz członków komisji przetargowych w sześciu zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp pisemnych oświadczeń lub złożeniu oświadczeń o treści niespełniającej wymogów tego przepisu,
- niepodpisaniu w pięciu z sześciu zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego protokołu z postępowania w sprawie zamówienia publicznego przez kierownika zamawiającego lub sporządzającego protokół, pomimo obowiązku określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie protokołu”),
- zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, zwanym dalej „BZP”, w jednym z sześciu zbadanych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego ogłoszenia o zamówieniu zawierającego niepełny opis przedmiotu zamówienia, czym naruszono art. 41 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 Pzp,
- zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, której istotne postanowienia odbiegały od zaakceptowanego przez wykonawcę wzoru umowy i od postanowień Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”), czym naruszono art. 140 ust. 1 Pzp. W wyniku wprowadzonych zmian Spółka poniosła dodatkowe koszty w łącznej kwocie 318,6 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym,
- ustaleniu z naruszeniem art. 32 ust. 1 Pzp wartości trzech z sześciu skontrolowanych zamówień publicznych w kwotach brutto oraz bez uwzględnienia wartości przewidywanych zamówień uzupełniających, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 3 Pzp,

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

- wprowadzeniu zmian do umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp, które skutkowały nieuprawnionym zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy i nieuzasadnionym wydatkowaniem kwoty 82,1 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym,
- nieprzechowaniu w wymaganym okresie, w jednym z sześciu zbadanych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, wszystkich załączników do protokołu, czym naruszono wymóg art. 97 ust. 1 Pzp,
- niewydrukowaniu, na koniec roku obrotowego, ksiąg rachunkowych MZOZ za lata 2010-2012, do czego Spółka była zobowiązana zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (dalej: „ustawa o rachunkowości”),
- dokonaniu rozbiórki części adaptowanego budynku, która nie była objęta decyzją o pozwoleniu na budowę, czym naruszono art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ (dalej: „Prawo budowlane”),
- dokonaniu przez Zarząd Spółki dwóch nieuprawnionych zmian Statutu Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej we Włocławku, nadanego uchwałą Zgromadzenia Wspólników z dnia 25 listopada 2003 r., oraz braku sprawowania przez Radę Nadzorczą Spółki właściwego nadzoru nad tymi zmianami,
- niezatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą Spółki jednego z dwóch uchwalonych przez Zarząd regulaminów organizacyjnych Spółki oraz wprowadzenia zmian do tych regulaminów, pomimo obowiązku wynikającego z postanowień właściwych regulaminów Rady Nadzorczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Formalno-prawne podstawy funkcjonowania MZOZ

Opis stanu
faktycznego

1. Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej został utworzony na podstawie uchwały Rady Miasta Włocławek z dnia 6 października 2003 r. (dalej: „uchwała w sprawie utworzenia Spółki”¹¹).

MZOZ powołano w celu realizacji zadania własnego gminy w zakresie ochrony zdrowia określonego w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹² (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”), które zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy jest zadaniem użyteczności publicznej. Jego celem było bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Na podstawie § 1 ust. 2 uchwały w sprawie utworzenia Spółki, miała ona prowadzić działalność związaną z ochroną zdrowia ludzkiego, w szczególności z podstawową opieką medyczną. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Włocławek.

(dowód: akta kontroli str. 131-135)

2. MZOZ został utworzony przez Prezydenta Miasta Włocławka¹³ w dniu 15 października 2003 r. Aktem założycielskim spółki z o.o.¹⁴ (dalej: „Akt założycielski” lub „umowa Spółki”). Wszystkie udziały w Spółce objęła Gmina Miasto Włocławek.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. Nr 1409, ze zm.

¹¹ Uchwała nr 61/XII/2003 Rady Miasta Włocławek w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.

¹³ Działający za pośrednictwem pełnomocnika.

¹⁴ Repetytorium A NR 13436/2003.

Aktem założycielskim określono władze Spółki:

- Zgromadzenie Wspólników – Prezydent Miasta Włocławek,
- Radę Nadzorczą – w liczbie od trzech do czterech członków, w tym jeden wybierany przez pracownicy Spółki,
- jednoosobowy Zarząd.

W dniu 12 czerwca 2013 r. Zgromadzenie Wspólników dokonało zmiany¹⁵ Aktu założycielskiego i ustanowiło Zarząd składający się z dwóch członków: prezesa i wiceprezesa. Powyższa zmiana wynikała z wniosku Rady Nadzorczej (dalej również: „Rada” lub „RN”), złożonego w następstwie monitorowania sytuacji finansowej spółki oraz sprawowanego nadzoru, który umotywowano koniecznością poprawy wyników finansowych spółki. Wskazano, że Zarząd podejmuje decyzje we wszystkich sprawach związanych z bieżącą działalnością Spółki, zaangażowany jest w spory sądowe, negocjacje umów, sprawy kadrowe, spory pracownicze, monitorowanie sytuacji finansowej Spółki oraz podejmowanie decyzji mających wpływ na jej wynik finansowy. Ustanowienie Zarządu w składzie dwuosobowym miało pozwolić na podjęcie kroków naprawczych oraz niezakłócone kontynuowanie bieżącej działalności Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 5-87)

3. MZOZ został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, w którym dokonano wpisów dotyczących m.in. Aktu założycielskiego i jego zmian; osób wchodzących w skład Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki oraz ich zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 88-105)

4. MZOZ został wpisany do rejestru prowadzonego przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”) na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁶ (dalej: „ustawa o zoz”).

W związku z utratą mocy przez ustawę o zoz, na podstawie art. 217 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej, powyższy rejestr stał się rejestrem, o którym mowa w art. 100 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej. MZOZ w celu prowadzenia działalności z zakresie ochrony zdrowia był zobowiązany do uzyskania wpisu w powyższych rejestrach.

Spółka zgłaszała zmiany w rejestrze dotyczące zakończenia i rozpoczęcia działalności przez poszczególne komórki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 106-109)

5. Zgromadzenie Wspólników, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt. 7 i art. 11 ustawy o zoz oraz § 10 ust. 2 umowy Spółki, uchwałą z dnia 25 listopada 2003 r.¹⁷ utworzyło Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej we Włocławku, zwany dalej „NZOZ MZOZ”, któremu nadano Statut.

Ustawa o zoz utraciła moc z dniem 1 lipca 2011 r.¹⁸ i NZOZ MZOZ stał się zgodnie z art. 205 ustawy o działalności leczniczej przedsiębiorstwem Spółki.

W okresie objętym kontrolą Zarząd Spółki dokonał zmiany ww. Statutu uchwałami z dnia 27 stycznia 2012 r.¹⁹ (w związku z utratą mocy przez ustawę o zoz)

¹⁵ Repetytorium A NR 3878/2013.

¹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89, ze zm. - uchylona z dniem 01.07.2011 r.

¹⁷ Uchwała nr 1/2003 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej i nadania mu statutu.

¹⁸ art. 220 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej

¹⁹ Uchwała nr 9/2012 Zarządu Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. we Włocławku z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian do statutu.

i z dnia 1 marca 2012 r.²⁰ (wprowadzono zmiany organizacyjne w związku z utworzeniem Zakładu Rehabilitacji Leczniczej).

(dowód: akta kontroli str. 110-130)

6. Zarząd Spółki, w związku z utratą mocy przez ustawę o zoz, w dniu 30 września 2011 r.²¹ uchylił Regulamin porządkowy z dnia 15 grudnia 2008 r.²² (wymagany art. 18a ustawy o zoz) i wprowadził Regulamin organizacyjny wymagany art. 23 ustawy o działalności leczniczej. Kolejnej zmiany Zarząd dokonał w dniu 21 czerwca 2012 r.²³ wprowadzając nowy Regulamin organizacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 136-212)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą Zarząd dokonał dwukrotnie zmian Statutu Spółki, który został nadany przez Zgromadzenie Wspólników na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 7 i art. 11 ustawy o zoz oraz § 10 ust. 2 umowy Spółki.

Zmiany Statutu, wprowadzone w związku utratą mocy przez ustawę o zoz oraz ze zmianami organizacyjnymi, zostały dokonane przez Zarząd Spółki uchwałami²⁴ na podstawie § 18 Aktu założycielskiego, który nie dawał Zarządowi Spółki upoważnienia do zmian uchwał Zgromadzenia Wspólników.

(dowód: akta kontroli str. 110-130)

Pani Edyta Mokra Wiceprezes Zarządu Spółki, ówczesna Prezes Zarządu, która dokonała powyższych zmian, wyjaśniła m.in, że podyktowane były one utratą mocy przez ustawę o zoz, która przewidywała prowadzenie przez Spółkę Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej oraz nakładała obowiązek nadania Statutu NZOZ. W dniu 1 lipca 2011 r. weszła w życie ustawa o działalności leczniczej i na mocy art. 205 tej ustawy NZOZ zostały przekształcone w przedsiębiorcę podmiotu leczniczego. Art. 23 ustawy o działalności leczniczej nakładał obowiązek ustalenia przez kierownika (Zarząd osoby prawnej) regulaminu organizacyjnego. Zgodnie z ustawą o zoz w Spółce funkcjonował regulamin i statut, i w związku z wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej uznano, że do czasu wprowadzenia nowego regulaminu organizacyjnego, jego funkcję będą spełniały dotychczasowy statut i regulamin, a uprawnionym do wprowadzenia zmian w tych aktach jest Zarząd. Regulamin zastępujący te akty wprowadzono z dniem 1 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4, 213-232)

Ustawa o działalności leczniczej nie reguluje zagadnień dotyczących Statutu uchwalonego na podstawie ustawy o zoz. Wyjaśnienia wskazujące, że można przyjąć uprawnienie Zarządu Spółki do zmiany lub uchylenia uchwał Zgromadzenia Wspólników nie znajdują podstaw w przepisach Ksh.

Ponadto należy wskazać, że w art. 249 oraz art. 252 Ksh przewidziano wniesienie powództwa o unieważnienie uchwały, w terminach tam przewidzianych. W powyższej sytuacji należało wystąpić do Zgromadzenia Wspólników o uchylenie lub zmianę własnej uchwały.

²⁰ Uchwała nr 12/2012 Zarządu Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. we Włocławku z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian do statutu.

²¹ Uchwałą nr 20/2011 Zarządu Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej Spółka z o.o. we Włocławku z dnia 30 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego (zgodnie z ustawą o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 112, poz. 654).

²² Uchwała nr 27/2008 Zarządu Spółki z dnia 15 grudnia 2008 r.

²³ Uchwałą nr 21/2012 Zarządu Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. we Włocławku z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie uchylenia regulaminu organizacyjnego z dnia 28 marca 2012 r. oraz nadania nowej treści regulaminu

²⁴ Zob. przypis 19 i 20.

W § 7 ust. 2 pkt 1 lit a i g Aktu założycielskiego podano niewłaściwe nr ksiąg wieczystych (KW) nieruchomości gruntowych wniesionych aportem przez Gminę Miasto Włocławek w związku z objęciem udziałów Spółki. Powyższe dotyczyło nieruchomości położonych:

- przy ul. Kaliskiej 104 a we Włocławku – podano nr KW: 48234, zamiast 65284;
- przy ul. Żeromskiego 28 we Włocławku – podano nr KW: WL1W/00044081/6, winno być : WL1W/00082189/1.

(dowód: akta kontroli str. 70-72 ,234-236)

Ocena częściowa

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

2. Sprawowanie nadzoru przez organy MZOZ

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Zgromadzenie Wspólników Spółki, w ramach sprawowanego nadzoru nad jej działalnością, spełniło wymagania art. 231 § 2 Ksh i podjęło uchwały w sprawie:

- a) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdanie Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za poszczególne lata,
- b) rozpatrzenia i zatwierdzenia przedłożonych przez Radę Nadzorczą sprawozdań z wyników oceny sprawozdania Zarządu z działalności Spółki i sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy oraz sprawozdań Rady Nadzorczej za poszczególne lata,
- c) udzielenia absolutorium Prezesowi Zarządu Spółki Panu Andrzejowi Wasielewskiemu za lata 2009, 2010 i nieudzielenia absolutorium za okres od 1 stycznia 2011 r. do 25 lipca 2011 r.,
- d) udzielenia absolutorium Prezesowi Zarządu Spółki Pani Edycie Mokrej za okres od 25 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. i za 2012 r.,
- e) udzielenia absolutorium Członkom Rady Nadzorczej za lata 2009-2012.

(dowód: akta kontroli str. 237-254)

Zgromadzenie Wspólników dokonało podziału wypracowanego przez Spółkę zysku netto oraz podjęło decyzję o pokryciu strat na podstawie art. 231 § 2 Ksh oraz § 10 pkt 1 lit. b i § 25 Aktu założycielskiego:

- z zysku za 2010 i 2011 r. wynoszącego odpowiednio 225,8 tys. zł i 724,2 tys. zł, łącznie kwotę 80,0 tys. zł przeznaczono na ZFŚS, a 870,0 tys. zł na Fundusz Zapasowy,
- stratę za 2012 r. w kwocie 410,2 tys. zł postanowiono pokryć środkami z Funduszu Zapasowego.

(dowód: akta kontroli str. 237, 238)

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w Spółce powołano Radę Nadzorczą. W okresie objętym kontrolą w jej skład wchodziły trzy osoby, powoływane na trzyletnią kadencję. Zgodnie z § 14 pkt 3 Aktu założycielskiego jeden z członków Rady Nadzorczej był wybierany przez pracowników. Wybory odbywały się zgodnie z „Regulaminem wyborów członka Rady Nadzorczej przez pracowników spółki MZOZ spółka z o.o.”²⁵. Wybrani przedstawiciele pracowników byli powoływani przez Zgromadzenie Wspólników w skład Rady Nadzorczej.

²⁵ Uchwała nr 2/2004 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Wspólników Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu wyborów członka Rady Nadzorczej przez pracowników spółki MZOZ spółka z o.o.”.

Członkowie Rady Nadzorczej będący przedstawicielami Gminy Miasta Włocławek, posiadali uprawnienia wymagane art. 10a ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 12 ust. 2 z ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 75, 255, 284-293)

Na podstawie upoważnienia zawartego w § 10 ust. 1 Aktu założycielskiego, Zgromadzenie Wspólników:

- uchwalała z dnia 4 lipca 2011 r. zatwierdziła Regulamin Rady Nadzorczej. Wcześniej obowiązywał Regulamin z dnia 1 października 2004 r.,
- określiło zasady wynagradzania członków organów Spółki, tj. Rady Nadzorczej²⁷ i Zarządu Spółki²⁸,
- zatwierdzało plany finansowe Spółki na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 237-253, 256-283)

2. Według § 13 ust. 1 Aktu założycielskiego oraz art. 219 § 1 Ksh, Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności.

Rada Nadzorcza wypełniła wynikający z art. 219 § 3 Ksh obowiązek dokonywania oceny sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za każdy rok obrotowy w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym. W celu dokonania powyższej oceny, Rada Nadzorcza co roku powoływała, po przeprowadzeniu konkursu ofert, niezależnego biegłego rewidenta. Biegli w swych opiniach podali, że zbadane sprawozdania finansowe za lata 2010-2012 we wszystkich istotnych aspektach:

- a) przedstawiały rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Spółki i jej wyniku finansowego,
- b) zostały sporządzone z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych,
- c) były zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami umowy Spółki.

Z wyników powyższej oceny Rada Nadzorcza sporządzała corocznie sprawozdanie, zawierające również informacje o przeprowadzonych kontrolach. Sprawozdania przekazywano Zgromadzeniu Wspólników Spółki.

Rada Nadzorcza pozytywnie opiniowała wnioski Zarządu do Zgromadzenia Wspólników o zatwierdzenie sprawozdań Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdań finansowych, a także wnioski odnośnie podziału wypracowanego przez Spółkę zysku albo sposobu pokrycia straty. Ponadto wnioskowała o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium Prezesowi Spółki oraz udzielenie absolutorium Członkom Rady Nadzorczej.

(dowód: akta kontroli str. 297-462, 554, 556)

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

²⁷ Uchwała nr 5/2005 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 5 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Rady Nadzorczej MZOZ sp. z o.o.

²⁸ Uchwała nr 9/2008 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 2 września 2008 r. w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Prezesa Zarządu Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku; Uchwała nr 13/2013 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 12 czerwca 2013 roku w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Prezesa Zarządu MZOZ Spółka z o.o. we Włocławku; Uchwała nr 14/2013 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej spółka z o.o. we Włocławku z dnia 12 czerwca 2013 roku w sprawie ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Wiceprezesa Zarządu MZOZ Spółka z o.o. we Włocławku;

Rada Nadzorcza kontrolując działalność Spółki zajmowała się głównie sytuacją ekonomiczno-finansową Spółki, utworzeniem i uruchomieniem Zakładu Rehabilitacji Leczniczej (dalej również: „ZRL”, opisany w Rozdziale 4. niniejszego wystąpienia), zapewnieniem jakości świadczonych usług, dokonując w tym celu m.in. wizytacji poszczególnych przychodni.

(dowód: akta kontroli str. 318-336, 420-557)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2010-2013 Rada Nadzorcza Spółki nie zatwierdziła jednego z dwóch uchwalonych przez Zarząd Regulaminów organizacyjnych Spółki oraz zmian wprowadzonych do Regulaminu porządkowego i Regulaminów organizacyjnych. Obowiązek taki wynikał z postanowień właściwych Regulaminów RN.

Zmiany Regulaminu porządkowego (który w § 1 ust. 2 określono mianem regulaminu organizacyjnego), Zarząd dokonał uchwałami²⁹ z dnia 20 września 2010 r. oraz z 19 października 2010 r. Zgodnie z § 3 ust. 1 lit. g obowiązującego do 24 lipca 2011 r. Regulaminu Rady Nadzorczej do jej obowiązków należało zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego Spółki.

Kolejne Regulaminy organizacyjne Spółki zostały wprowadzone uchwałami Zarządu z dnia 30 września 2011 r. i z dnia 21 czerwca 2012 r.³⁰ W okresie obowiązywania były one zmieniane przez Zarząd pięciokrotnie³¹.

Zgodnie z § 3 ust. 1 lit. e Regulaminu Rady Nadzorczej³² do jej obowiązków należało m.in. zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego spółki. Rada Nadzorcza zatwierdziła tylko Regulamin organizacyjny z dnia 21 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 137-212, 639)

Pan Marek Stępański przewodniczący Rady Nadzorczej w latach 2010-2011 (do 2 czerwca) wyjaśnił m.in., że prawdopodobnie ze względu na nazwę, regulamin porządkowy nie podlegał zatwierdzeniu przez RN.

Pani Katarzyna Król-Szymańska przewodnicząca RN od dnia 2 czerwca 2011 r. wyjaśniła m.in., że Rada podjęła uchwałę nr 7/2012 z dnia 26 czerwca 2012 r., którą zatwierdziła Regulamin organizacyjny. Wskazała, że Zarząd Spółki nie wystąpił z wnioskiem w przedmiocie zatwierdzenia zmian regulaminu.

Pan Sławomir Sarnowski wiceprzewodniczący RN od dnia 27 sierpnia 2012 r. wyjaśnił m.in., że powyższe nie świadczy o braku właściwego nadzoru nad działaniami Zarządu, który nie wystąpił do Rady z wnioskiem o zatwierdzenie regulaminów.

Pani Danuta Kowalska, członek RN w latach 2010-2013 (do 12 czerwca) wyjaśniła, że nie pamięta, jakie decyzje i w jakim czasie oraz z jakiego powodu były podejmowane. Jako przedstawiciel załogi skupiała się głównie na sprawach pracowniczych.

Agnieszka Pawłowska członek RN od 12 czerwca 2013 r. wyjaśniła, że Zarząd Spółki nie wystąpił z wnioskiem w przedmiocie zatwierdzenia zmian regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 553-557, 560-585)

²⁹ Uchwała nr 33/2010 i 36/2010.

³⁰ Uchwała nr 20/2011 z dnia 30 września 2011 r. i nr 21/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r.

³¹ Uchwałę nr 20/2011 zmieniono uchwałami Zarządu Spółki nr 13/2012 z dnia 1 marca 2012 r. i nr 16/2012 z dnia 28 marca 2012 r., a uchwałę nr 21/2012 - uchwałami nr 41/2012 z dnia 21 września 2012 r., nr 44/2012 z dnia 3 grudnia 2012 r. oraz nr 42/2013 z dnia 18 października 2013 r.

³² Wprowadzony Uchwałą Nr 9/2011 Zgromadzenia Wspólników MZOZ sp. z o.o. z dnia 4 lipca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że uchwały wprowadzające Regulaminy organizacyjne i jego zmiany były jawne. Zgodnie z art. 219 § 1 Ksh oraz § 13 ust. 1 Aktu założycielskiego Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Powinna więc, zdaniem Izby, posiadać wiedzę o wprowadzonych zmianach, a nieprzedłożenie przez Zarząd ww. uchwał nie zwalnia Rady z ww. obowiązku.

2. W okresie objętym kontrolą Zarząd Spółki dwukrotnie dokonał nieuprawnionej zmiany Statutu Spółki, co opisano w rozdziale 1 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 110-130, 438, 586)

Rada Nadzorcza Spółki, pomimo obowiązku określonego w art. 219 § 1 Ksh oraz § 13 ust. 1 Aktu założycielskiego, nie sprawowała właściwego nadzoru nad zmianami wprowadzonymi przez Zarząd.

Pani Katarzyna Król-Szymańska przewodnicząca Rady Nadzorczej wyjaśniła, że Rada sprawowała nadzór nad wprowadzanymi zmianami do Statutu zajmując się tym na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2012 r. Podała, że radca prawny w opinii prawnej wskazał, jaki organ był uprawniony do dokonywania zmian oraz jakie będą skutki regulacji wewnętrznych wynikające ze zmiany przepisów prawa.

Pani Danuta Kowalska członek RN wyjaśniła, że jako przedstawiciel załogi skupiała się głównie na sprawach pracowniczych.

W protokole z posiedzenia Rady Nadzorczej z dnia 27 kwietnia 2012 r. podano, że „od 1 lipca 2012 r. dotychczasowy statut zostanie zastąpiony przez regulamin organizacyjny, który zostanie nadany uchwałą” Prezesa Zarządu. Decyzję podjęła Rada Nadzorcza wspólnie z Zarządem Spółki na podstawie opinii radcy prawnego, (bez wskazania podstawy prawnej do zmiany uchwały Zgromadzenia Wspólników). Jednocześnie w swej opinii radca prawny nie odnosił się do tego, że Statut został nadany uchwałą Zgromadzenia Wspólników Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 553-557, 560-565, 570-580, 586)

3. W dniu 1 grudnia 2011 r. ówczesna Prezes Zarządu Spółki Pani Edyta Mokra zawarła na czas nieokreślony umowę o świadczenie usług doradczych³³. Miesięczne wynagrodzenie wykonawcy, poczynwszy od dnia podpisania umowy, określono na kwotę 11,0 tys. zł netto. W 2012 r. z tytułu realizacji przedmiotowej umowy poniesiono koszty w wysokości 162,4 tys. zł. Umowa została wypowiedziana przez Zarząd z dniem 31 stycznia 2013 r., z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia.

W *Raporcie z badania sprawozdania finansowego spółki za 2012 r.* biegły rewident wskazał, że umowa została zawarta z pominięciem Pzp. Rada Nadzorcza zapoznała się z *Raportem* na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2013 r. Powołując się na badanie biegłego rewidenta, RN w maju 2013 r., w przekazanej *Ocenie Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki i Sprawozdania finansowego Spółki za rok 2012*³⁴, nierzetelnie poinformowała Zgromadzenie Wspólników, że „w trakcie badania nie stwierdzono zjawisk i zdarzeń wskazujących na naruszenie prawa”.

Dopiero w lipcu 2013 r., w reakcji na pismo Prezydenta Miasta Włocławek odnośnie zbadania procedur formalno-prawnych dla wyłonienia przez MZOZ podmiotów świadczących m.in. usługi doradcze w 2012 i 2013 r., Rada Nadzorcza zobowiązała Zarząd do przedstawienia wyjaśnień w tej sprawie oraz informacji o procedurach mających zastosowanie przy wyłanianiu świadczących usługi na rzecz Spółki.

³³ Umowa opisana szerzej w Rozdziale 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁴ Załącznik nr 1 do Uchwały Rady Nadzorczej nr 1/2013.

Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Zarządu odnośnie ww. sprawy Rada Nadzorcza, na posiedzeniu w dniu 11 września 2013 r. (tj. sześć miesięcy od wypowiedzenia umowy) stwierdziła, że biorąc pod uwagę zakres obowiązków wynikających z powyższej umowy, jej zawarcie nie było zasadne, ponieważ było to dublowanie obowiązków, które należą do kompetencji Zarządu, a kwota poniesiona przez Spółkę tytułem wynagrodzenia za świadczone usługi nie była adekwatna do potencjalnych korzyści.

Powyższe wskazuje, że Rada Nadzorcza nie sprawowała należytego, stałego nadzoru nad działalnością Spółki w zakresie objętym powyższą umową oraz nad ponoszonymi z tego tytułu kosztami, do czego była zobligowana art. 219 § 1 Ksh oraz § 13 Aktu założycielskiego. Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 303, 399, 418, 424-430, 452-458, 482-489, 537-549, 590-619, 1474-1476)

Pani Katarzyna Król-Szymańska przewodnicząca RN od dnia 2 czerwca 2011 r. wyjaśniła, że w tym samym *Raporcie* biegły, w pkt. 7.4 „Naruszenie przepisów prawa”, wskazał że w ramach badania sprawozdania finansowego nie ujawniono naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Biegły rewident podtrzymał swoją opinię na spotkaniu z Radą w dniu 23 kwietnia 2013 r. *Raport* przekazano Zgromadzeniu Wspólników wraz z powyższą oceną. W jej ocenie RN niezwłocznie zajęła się powyższą sprawą po otrzymaniu w lipcu 2013 r. wniosku o zbadanie, czy zostały zachowane procedury formalno-prawne dla wyłonienia przez Spółkę podmiotów świadczących m.in. usługi doradcze.

Pan Sławomir Sarnowski, Wiceprzewodniczący RN od dnia 27 sierpnia 2012 r. wyjaśnił, że biegły rewident w raporcie poinformował o fakcie zawarcia umowy na doradztwo finansowe z pominięciem Pzp, jednocześnie stwierdzając, iż żadne ze zdarzeń nie wskazuje na naruszenie prawa. W lipcu 2013 r. Rada Nadzorcza podjęła informację o możliwości naruszeń Pzp odnośnie umowy o doradztwo, co spowodowało natychmiastową reakcję i świadczy o prawidłowym nadzorze.

Pani Danuta Kowalska członek RN wyjaśniła, że jako przedstawiciel załogi skupiała się głównie na sprawach pracowniczych

(dowód: akta kontroli str. 408, 533-557, 560-584, 620, 621)

Zdaniem NIK, stwierdzenie biegłego rewidenta w *Raporcie* w pkt. 7.4. „Naruszenie przepisów prawa”, że nie ujawniono naruszenia przepisów prawa wpływających na sprawozdanie finansowe, nie oznacza sprzeczności z informacją o naruszeniu Pzp zawartą w pkt 2 Części B „Analiza ekonomiczno-finansowa”. Wskazując na naruszenie Pzp biegły rewident nie podał, że wpływa ono na sprawozdanie finansowe. Fakt ten nie powinien być pominięty w informacji dla Zgromadzenia Wspólników.

(dowód: akta kontroli str. 408, 418, 452-458, 590-614)

Ocena częściowa

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

3. Gospodarka finansowa MZOZ

Opis stanu faktycznego

Spółka za lata 2010 i 2011 uzyskała zysk netto w wysokości odpowiednio 225,8 tys. zł i 724,2 tys. zł, a za 2012 r. stratę netto³⁵ 410,2 tys. zł.

³⁵ Strata obejmuje stratę brutto 389,2 tys. zł i podatek dochodowy w kwocie 21 tys. zł.

Na koniec czerwca 2013 r. Spółka osiągnęła ujemny wynik finansowy (stratę) w wysokości 316,9 tys. zł. Zarząd Spółki podjął działania zmierzające do ograniczenia kosztów, w tym zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych MZOZ do weryfikacji zasadności ponoszonych kosztów, zmniejszono poziom zatrudnienia o 17 etatów oraz nie przedłużono umów zlecenia. Za rok obrotowy 2013 r.³⁶ osiągnięto zysk netto 349,1 tys. zł.

W 2013 r. przychody i koszty ogółem wyniosły odpowiednio 21.404,7 tys. zł i 20.966,1 zł tys. zł i przewyższały w latach 2010-2012:

- uzyskane przychody odpowiednio o 2.268,6 tys. zł, 1.273,2 tys. zł i 837,2 tys. zł, co stanowiło wzrost o odpowiednio 11,9%, 6,3% i 4,1%,
- poniesione koszty odpowiednio o 2.011,7 tys. zł, 1.731,8 tys. zł, 9,4 tys. zł, co stanowiło wzrost o 10,6%, 9,0% i 0,04%.

(dowód: akta kontroli str. 541, 622-638, 640-706)

Spółka osiągała przychody głównie ze sprzedaży usług finansowanych przez NFZ, które w 2013 r.³⁷ wyniosły 18.427,3 tys. zł, tj. 86,9% przychodów. W porównaniu do lat 2010-2012 przychody te wzrosły o 1.147,2 tys. zł, 513,5 tys. zł i 555,7 tys. zł, co stanowi wzrost odpowiednio o 6,6%, 2,9%, 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 218, 622-638, 640-713)

Ponoszone przez Spółkę koszty związane były głównie z wynagrodzeniami, które łącznie z kosztami ubezpieczenia społecznego i innymi świadczeniami pracowniczymi w 2013 r. wyniosły 11.934,5 tys. zł, tj. 57,6% kosztów. W porównaniu do lat 2010-2012 koszty te zmalały odpowiednio o 566,8 tys. zł, 95,5 tys. zł i 189,4 tys. zł, tj. odpowiednio o 4,5%, 0,8% oraz 1,6%.

(dowód: akta kontroli str. 622-638, 640-706)

Główny wpływ na stratę w 2012 r. miało zakończenie inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Rehabilitacji Leczniczej (opisanej w Rozdziale 4 niniejszego wystąpienia). Koszty adaptacji budynku oraz wyposażenia do czasu zakończenia inwestycji były finansowane z bieżących środków oraz kredytu. W 2012 r. w kosztach Spółki ujęto spłatę kredytu oraz koszty działalności ZRL, który rozpoczął działalność w kwietniu 2012 r. i wygenerował stratę w wysokości 1.134,5 tys. zł. Koszty z tytułu spłaty odsetek w 2012 r. wyniosły 537,5 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2010 i 2011 r. o odpowiednio 472,2 tys. zł i 457,4 tys. zł, tj. o 723,1% i 571,0%.

W dniu 18 czerwca 2012 r. zaciągnięto kredyt na refinansowanie i pokrycie kosztów przedsięwzięcia pod nazwą „Zmiana sposobu użytkowania obiektu placówki oświatowej na obiekt ochrony zdrowia przy ul. Żeromskiego 28a we Włocławku wraz z budową miejsc postojowych i podjazdów, zakupem nowoczesnego sprzętu rehabilitacyjnego i wyposażenia” (dalej: „kredyt na refinansowanie”), który pozwolił na spłatę wcześniejszych zobowiązań. W 2013 r. koszty odsetek wyniosły 416,5 tys. zł i obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 120,9 tys. zł. Zgodnie z umową rata kredytu na refinansowanie miała wzrosnąć z 55,5 tys. zł w styczniu 2014 r. do 117,9 tys. zł w lutym 2014 r. W celu obniżenia wzrostu kosztów Zarząd Spółki podjął w grudniu 2013 r. działania zmierzające do zaciągnięcia kolejnego kredytu refinansowego dostosowanego do możliwości finansowych MZOZ.

³⁶ Za 2013 r. przedstawiono dane wg stanu na dzień 21 lutego 2014 r.

³⁷ Wg stanu na 27 stycznia 2014 r.

Jednocześnie w 2012 r. Zarząd podjął działania zmierzające od obniżenia kosztów, co opisano w Rozdziale 6 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 405-408, 435, 436, 487, 488, 503, 508, 514, 632-638, 714-719, 732-748, 1340, 1341)

Koszty usług obcych w 2012 r. w porównaniu do roku 2011 r. wzrosły o 1.040,6 tys. zł. W trakcie kontroli badaniu poddano zakupy w 2012 r. usług od sześciu kontrahentów, które spowodowały największy wzrost kosztów w łącznej kwocie 987,3 tys. zł. Stwierdzono wzrost kosztów z tytułu zawarcia umów:

- 1) na udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie diagnostyki laboratoryjnej;
- 2) wykonywania opisów badań radiologii konwencjonalnej (RTG) i przekazywania ich w drodze transmisji danych oraz opisów badań mammograficznych;
- 3) o wykonywanie świadczeń medycznych w zakresie nocnej i świątecznej opieki pielęgniarstwa;
- 4) świadczenia usług doradczych;
- 5) świadczenia usług ochrony osób i mienia MZOZ oraz konserwację i obsługę awaryjną systemu alarmowego w 2012 r. (nowy kontrahent);
- 6) wykonania usługi medycznej: laboratoryjne usługi w zakresie protetyki stomatologicznej.

Umowy wymienione w pkt 1), 2) i 6) opisano szerzej w Rozdziale 6, a umowę wymienioną w pkt 4) w Rozdziale 5 niniejszego wystąpienia.

Zawarcie umów wymienionych w pkt 1) i 6) wynikało z podjętych przez Zarząd Spółki działań zmierzających do obniżenia kosztów działalności komórek organizacyjnych generujących straty oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu usług bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Umowę opisaną w pkt 2) zawarto w związku ze zmianami kadrowymi i brakiem możliwości dalszego świadczenia usług na odpowiednim poziomie, a umowę wymienioną w pkt 4) – w związku z działaniami Zarządu zmierzającymi do reorganizacji Spółki, w tym zawarcia z NFZ umowy o świadczenie opieki lekarskiej i pielęgniarstwa w ramach nocnej i świątecznej.

Wzrost kosztów z tytułu umowy wymienionej w pkt 3) wynikał z jej obowiązywania przez cały 2012 r., a nie tylko 10 miesięcy jak to miało miejsce w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 417, 635, 749-781, 1321, 1322, 1344)

Biegły rewident w Raporcie z badania sprawozdania finansowego Spółki za 2012 r. stwierdził, że przy uwzględnieniu wskaźników dokonanej analizy ekonomiczno-finansowej oraz wyników badania sprawozdania finansowego sytuacja Spółki nie upoważniała do wskazania na istnienie istotnego zagrożenia dla kontynuowania działalności Spółki w roku następnym. Wskazał jednak, że sytuacja finansowa nie jest w pełni stabilna, szczególnie w zakresie zadłużenia jednostki. Podobną opinię zawarł biegły rewident w raporcie za 2011 r. Jak opisano powyżej, wysoki poziom zadłużenia związany był z utworzeniem Zakładu Rehabilitacji Leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 369, 370, 402)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 13 ust. 6 w związku z art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe należy wydrukować nie później niż na koniec roku obrotowego i przechowywać co najmniej przez okres 5 lat.

Księgi rachunkowe Spółki za lata 2010-2012 nie zostały wydrukowane na koniec każdego roku obrotowego.

Na podstawie art. 4 ust. 5 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Zarząd Spółki. Osobom pełniącym funkcję głównej księgowej w latach 2010-2012 nie powierzono na piśmie odpowiedzialności za drukowanie i przechowywanie ksiąg rachunkowych. Taki zapis znalazł się w zakresie czynności głównej księgowej zatrudnionej od 1 lipca 2013 r. (podpisany w dniu 25 lipca 2013 r.).

Stosownie do zapisów art. 86 § 1 w związku z art. 70 § 1 i art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁸ księgi rachunkowe należy przechowywać 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

(dowód: akta kontroli str. 782-825)

Pan Andrzej Wasielewski, Prezes Zarządu do 25 lipca 2011 r. zeznał, że nie wie, czy księgi rachunkowe za 2010 r. zostały wydrukowane. W raporcie z badania sprawozdania finansowego Spółki za 2010 r. przeprowadzonego przez biegłego rewidenta zamieszczono informację, że księgi rachunkowe są prowadzone zgodnie z ustawą o rachunkowości. Nie miał podstaw by stwierdzić, że księgi są prowadzone nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 827)

Pani Edyta Mokra Wiceprezes Zarządu Spółki, ówczesna Prezes Zarządu, wyjaśniła, że w 2011 i 2012 r. zgodnie z informacjami głównej księgowej dokumentacja wymagana przepisami była prowadzona, a dokumenty sporządzano w terminie. Nie zna przyczyny, dlaczego te dokumenty nie zostały wydrukowane. Wskazała, że biegły rewident badając dokumentację księgową Spółki nie wskazywał nieprawidłowości w tym zakresie.

Pani W.W., pełniąca funkcję głównej księgowej od 1 października 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. (wcześniej zatrudniona na stanowisku księgowej) wyjaśniła m.in., że treść ksiąg rachunkowych za lata 2010-2012 wg stanu na koniec roku obrotowego nie była drukowana ani przenoszona na nośnik danych w sposób uniemożliwiający zmianę danych. Zeznała, że nie wie, dlaczego biegły rewident podał w raporcie za 2011 i 2012 r., że księgi zostały wydrukowane

(dowód: akta kontroli str. 213, 228, 559, 779-804)

Ocena częściowa

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

4. Koszty i przychody z działalności utworzonego Zakładu Rehabilitacji Leczniczej

Opis stanu faktycznego

Na podstawie Uchwały³⁹ Rady Miasta Włocławek w dniu 28 stycznia 2010 r. Spółce przekazana została nieruchomość położona przy ul. Żeromskiego 28a we Włocławku, na której znajdował się budynek wykorzystywany dotychczas przez Gimnazjum Nr 1 we Włocławku, z przeznaczeniem na uruchomienie Zakładu Długoterminowej Opieki Leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 21, 25, 828, 829)

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.

³⁹ Uchwałą Nr XXXVI/340/09 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie aportem do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pn. Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej we Włocławku mienia w postaci nieruchomości gruntowej i podwyższenia kapitału zakładowego.

Budynek nie był przystosowany do prowadzenia działalności w zakresie ochrony zdrowia. Spółka w celu adaptacji obiektu przygotowała i przeprowadziła inwestycję pn. „Zmiana sposobu użytkowania obiektów placówki oświatowej na obiekty ochrony zdrowia MZOZ – Zakład Opieki Pielęgniacyjnej (kat. XI), budowa miejsc postojowych (kat. XXII) oraz podjazdów dla osób niepełnosprawnych”, na którą Prezydent Miasta Włocławek udzielił pozwolenia na budowę. Zarząd Spółki w dniu 6 czerwca 2010 r. ustalił maksymalny koszt przedsięwzięcia na 6,4 mln zł, co zostało pozytywnie zaopiniowane przez Radę Nadzorczą.

(dowód: akta kontroli str. 830-844)

W celu przeprowadzenia powyższej inwestycji udzielono, w trybie przetargu nieograniczonego określonego w art. 39 Pzp, zamówienia publicznego pn. „Zmiana sposobu użytkowania obiektu placówki oświatowej na obiekt ochrony zdrowia – MZOZ Zakład Opieki Pielęgniacyjnej wraz ze sfinansowaniem wykonanych robót poprzez sprzedaż (wykup) wierzytelności” (dalej: „postępowanie w sprawie utworzenia ZOP”). Wartość zamówienia na podstawie kosztorysów inwestorskich ustalono na 6.366,5 tys. zł. Przedmiot zamówienia obejmował wykonanie robót budowlanych oraz wykonanie usługi bankowej dotyczącej sprzedaży (wykupu) wierzytelności pieniężnej przysługującej wykonawcy względem MZOZ.

Umowę z wykonawcą wybranym w postępowaniu zawarto dnia 29 listopada 2010 r. (dalej: „umowa 14/2010”). W dniu 29 grudnia 2010 r. pomiędzy Spółką, wykonawcą i bankiem zawarto umowę nabywania i spłaty wierzytelności⁴⁰, co stanowiło wykonanie przedmiotu umowy 14/2010 w zakresie usługi bankowej dotyczącej sprzedaży (wykupu) wierzytelności pieniężnej przysługującej wykonawcy względem Spółki. Umowa nabywania i spłaty wierzytelności pozwalała na sfinansowanie inwestycji ze środków banku, które Spółka miała spłacić w terminie 10 lat od zakończenia inwestycji wraz z przewidzianymi w umowie odsetkami. Łączna wartość inwestycji wyniosła 6.039,7 tys. zł.

Spółka zakupiła w 2011 r. dla tworzonego zakładu wyposażenie i urządzenia specjalistyczne w łącznej kwocie 1.626,7 tys. zł po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargu nieograniczonego. Koszt zakupów sfinansowano z pożyczki.

Spłata ww. wierzytelności oraz pożyczek nastąpiła w dniu 19 czerwca 2012 r. środkami z kredytu na refinansowanie, o którym mowa w Rozdziale 3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 514, 719, 845-987)

Łączny koszt modernizacji ww. obiektu w latach 2010-2012 (do 30 kwietnia) wyniósł 9.979,9 tys. zł, w tym o 8.356,5 tys. zł wzrosła wartość początkowa budynku. W łącznym koszcie oprócz wartości robót budowlanych i wyposażenia ujęto również inne koszty inwestycji, m.in. wartość początkową budynku w kwocie 1.303,8 tys. zł, koszty mediów, usług, odsetek i prowizji płaconych z tytułu wykupu wierzytelności przez bank, kredytu i pożyczek.

W 2013 r. zakupiono sprzęt rehabilitacyjny w kwocie 145,9 tys. zł, po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatek ten został zrefundowany przez Województwo Kujawsko-Pomorskie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pochodzących z programu „Wyrównywania różnic pomiędzy regionami” w kwocie 82,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 373, 374, 396, 691, 988-999)

Rozpoczęcie działalności w ramach ZRL z dniem 15 kwietnia 2012 r. wykazano w rejestrze prowadzonym przez Wojewodę.

⁴⁰ Umowa nr 14 1020 5170 0000 1102 0106 5812/2010 nabywania i spłaty wierzytelności zawarta w dniu 29 grudnia 2010 r.

W ZRL w 2012 i 2013 r. ze świadczeń zdrowotnych udzielonych przez Dział Fizjoterapii skorzystało odpowiednio 1.711 i 1.912 pacjentów, a ze świadczeń udzielanych przez Oddział pielęgnacyjno-opiekuńczy odpowiednio 141 i 339 pacjentów.

(dowód: akta kontroli str. 109, 130, 163-184)

Zakład udzielał świadczeń zdrowotnych w zakresie rehabilitacji leczniczej objętych kontraktem z NFZ. Spółka udzielała również świadczeń w ramach Oddziału pielęgnacyjno-opiekuńczego bez zawartego kontraktu z NFZ, a odpłatność w całości ponosili świadczeniobiorcy.

W latach 2012-2013 Zakład:

- a) osiągnął stratę w wysokości odpowiednio 1.134,5 tys. zł i 1.018,9 tys. zł,
- b) uzyskał przychody w kwotach odpowiednio 710,2 tys. zł i 1.279,9 tys. zł, z tego osiągnięte w związku ze świadczeniem usług:
 - finansowych przez NFZ w kwotach 411,5 tys. zł i 586,4 tys. zł
 - nieobjętych kontraktem z NFZ w kwotach 298,7 tys. zł i 693,5 tys. zł
- c) poniósł koszty prowadzonej działalności w kwotach odpowiednio 1.844,7 tys. zł i 2.298,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 650-657, 723-731)

W dniu 3 grudnia 2010 r., tj. cztery dni po zawarciu umowy 14/2010, Spółka zwróciła się do dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Oddziału NFZ (dalej: „KP NFZ”), z prośbą o zarezerwowanie możliwości na zawarcie kontraktu na świadczenia medyczne w rodzaju długoterminowa opieka pielęgnacyjna. Dnia 5 kwietnia 2011 r. zwrócono się do dyrektora KP NFZ o wydanie promesy o możliwości zawarcia kontraktu na ww. świadczenia. W odpowiedzi KP NFZ poinformował, że zawarł umowy z placówkami na świadczenia pielęgniarstwa długoterminowej na lata 2011-2013 i nie przewiduje rozpisania uzupełniającego konkursu ofert.

W dniu 16 czerwca 2011 r. Spółka złożyła dwa wnioski o dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, (dalej: „RPO WKP”), projektów pn.:

- „Zmiana sposobu użytkowania obiektu placówki oświatowej na obiekt ochrony zdrowia MZOZ – Zakład Opieki Pielęgnacyjnej”⁴¹ (dalej: „wniosek w sprawie zmiany sposobu użytkowania”) – wnioskowana kwota 1.499,9 tys. zł;
- „Podniesienie jakości usług medycznych NZOZ Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej we Włocławku poprzez prace budowlano-adaptacyjne w obiekcie przy ul. Żeromskiego 28 wraz z zakupem sprzętu rehabilitacyjnego”⁴² (dalej: „wniosek w sprawie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego”) – wnioskowana kwota 1.139,5 tys. zł.

Zgodnie ze studium wykonalności załączonym do ww. wniosków założono, że ich realizacja będzie skutkowała ujemnym wynikiem finansowym, tj. w projekcie:

- a) w sprawie zmiany sposobu użytkowania: w 2011 r. – 170,3 tys. zł, a w latach 2012-2026 od 893,2 tys. zł do 1.202,4 tys. zł.
- b) w sprawie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego: w 2011 r. – 30,0 tys. zł, a w latach 2012-2026 od 120,5 tys. zł do 174,6 tys. zł.

We wnioskach wskazano, że koszty operacyjne związane z funkcjonowaniem utworzonego zakładu zostaną pokryte głównie ze środków otrzymanych w ramach umowy z NFZ. W obu projektach wskazano na społeczny charakter inwestycji.

⁴¹ Projekt nr RPKP 03.02.00-04-19/11 złożony w ramach konkursu RPOWKP 63/III/3.2/2011.

⁴² Projekt nr RPKP 03.02.00-04-20/11 złożony w ramach konkursu RPOWKP 64/III/3.2/2011.

Konsultant wojewódzki w dziedzinie pielęgniarstwa przewlekle chorych i niepełnosprawnych dla województwa kujawsko-pomorskiego pozytywnie ocenił potrzebę otwarcia Zakładu Pielęgnacyjno-Opiekuńczego we Włocławku.

Powyższe wnioski zostały przeszły pozytywnie ocenę formalną. W dniu 8 listopada 2011 r. Pani Edyta Mokra, ówczesna Prezesa Zarządu, wycofała powyższe wnioski na etapie oceny merytorycznej. Wyjaśniła, że ich wycofanie wynikało z braku możliwości zawarcia z NFZ umowy na świadczenia pielęgniarstwa opieki długoterminowej, ponadto projekty te nie przewidywały świadczenia usług, których koszty pokrywałyby osoby fizyczne tzw. usługi komercyjne. Brak zawarcia umów z NFZ i świadczenie usług komercyjnych wiązałoby się z koniecznością zwrotu otrzymanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 226, 1000-1032, 1043-1048, 1060-1062)

Pan Andrzej Wasielewski, Prezes Spółki w okresie do 25 lipca 2011 r. wyjaśnił, że przystąpił do realizacji powyższej inwestycji ze względu na występujące we Włocławku potrzeby społeczne. Wskazał, że Spółka znajdowała się w bardzo dobrej kondycji finansowej i z własnych środków mogła pokryć koszty inwestycji. Dodatkowym źródłem finansowania miały być środki otrzymane w ramach RPO WKP. Odnośnie braku kontraktu z NFZ wyjaśnił, że jego zapewnienie nie było warunkiem rozpoczęcia tej inwestycji. Wiedział, że KP NFZ w 2012 r. otrzyma dodatkowe środki finansowe, które mogły być przeznaczone na świadczenia pielęgniarstwa opieki długoterminowej. Od dyrektora KP NFZ otrzymał informacje, zgodnie z którymi miał on ogłosić konkurs uzupełniający po otrzymaniu pozytywnej opinii konsultanta wojewódzkiego ds. opieki długoterminowej oraz pozytywnej opinii samorządu, na obszarze którego występuje takie zapotrzebowanie. Powyższe potwierdzają zeznania byłego dyrektora KP NFZ (odwołanego z funkcji z dniem 10 października 2011 r.) złożone na rozprawie przed Sądem Rejonowym we Włocławku w dniu 24 lutego 2012 r. Ponadto Pan Andrzej Wasielewski wskazał, że o kontrakt z NFZ można ubiegać, gdy obiekt jest wykończony i odebrany, zatrudniona jest odpowiednia kadra, a działalność wykazana w rejestrze prowadzonym przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1052)

W związku z brakiem możliwości zawarcia z NFZ umów odnośnie finansowania świadczenia pielęgniarstwa opieki długoterminowej, w zaadaptowanym budynku uruchomiono ZRL, którego działalność była szersza od pierwotnie planowanej. Oprócz oddziału pielęgnacyjno-opiekuńczego, utworzono oddziały: fizjoterapii, rehabilitacyjne (ogólnoustrojowy, kardiologiczny, neurologiczny) i paliatywno-hospicyjny. Zgodnie z wyjaśnieniami Pani Edyty Mokrej, Wiceprezes Zarządu powyższe miało na celu zwiększenie możliwości ubiegania się o środki z NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 225, 226, 1376, 1377)

W związku z brakiem zawarcia z KP NFZ umów dotyczących świadczenia usług w ZRL, Spółka przystąpiła do utworzenia w budynku przy ul. Żeromskiego 28a Domu Pomocy Społecznej. W dniu 22 kwietnia 2013 r. Zgromadzenie Wspólników rozszerzyło określony w Akcie założycielskim zakres działania Spółki o pomoc społeczną z zakwaterowaniem zapewniającą opiekę pielęgniarstwa oraz dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych.

Zarząd Spółki w dniu 8 sierpnia 2013 r. ponownie zwrócił się do KP NFZ z zapytaniem odnośnie możliwości zakontraktowania usług świadczonych przez ZRL. Dnia 19 sierpnia 2013 r. Spółka została poinformowana, że zawarte umowy są umowami długoterminowymi. Zawarcie nowych umów nastąpi zgodnie z ustawą

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a ogłoszenia o konkursach zamieszczane będą na stronie internetowej KP NFZ. W dniu 6 listopada 2013 r. długoletnie umowy dotyczące świadczeń, które mogły być wykonywane w ZRL przedłużono do 30 czerwca 2014 r., bez ogłoszenia nowego konkursu.

W dniu 1 października 2013 r. Spółka wystąpiła do Wojewody z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej i uzyskała zgodę na tę działalność (pn. Dom Pomocy Społecznej dla Osób Przewlekłe Somatycznie Chorych i Niepełnosprawnych Fizycznie) dnia 11 lutego 2014 r.

W dniu 25 listopada 2013 r. Rada Miasta Włocławek powierzyła⁴³ Spółce wykonywanie zadania własnego powiatu w zakresie prowadzenia i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu domu pomocy społecznej dla osób przewlekłe i somatycznie chorych oraz osób niepełnosprawnych fizycznie. Za realizację tego zadania z budżetu miasta przewidziano dla Spółki rekompensatę kosztów za 22 osoby. Całkowity koszt utrzymania jednego mieszkańca określono na 3,0 tys. zł miesięcznie, w tym koszt ponoszony przez tę osobę w kwocie 0,6 tys. zł miesięcznie. Środki na ten cel przewidziano w budżecie miasta Włocławek na 2014 r.⁴⁴ w rozdziale 85202 – Domy pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 738-745, 1053-1059)

Rada Nadzorcza w latach 2010-2013 sprawowała nadzór nad prowadzeniem powyższej inwestycji i utworzeniem ZRL zasięgając od Zarządu informacji dotyczących m.in. kosztów inwestycji i jej zaawansowania, złożonych wniosków o dofinansowanie z RPO WKP, kosztów utrzymania, przychodów ZRL oraz utworzenia Domu Pomocy Społecznej, a także dokonując wizytacji adaptowanego obiektu. W dniu 28 marca 2011 r. Rada Nadzorcza zobowiązała Pana Andrzeja Wasilewskiego ówczesnego Prezesa Zarządu do przedstawienia na piśmie planu sfinansowania wyposażenia nowego zakładu. Przedstawiony plan, zdaniem RN, nie dawał „rękojmi prawidłowego prowadzenia działalności Spółki”, w wyniku czego w dniu 25 lipca 2011 r. odwołano go z pełnionej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 420-558, 1060-1064)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie kontroli badaniem objęto sześć postępowań przetargowych o udzielenie zamówień publicznych związanych z utworzeniem ZRL, tj. postępowania:
 - a) w sprawie utworzenia ZOP,
 - b) „Nadzór inwestorski na roboty budowlane nad realizacją zadania pn. zmiana sposobu użytkowania obiektów placówki oświatowej na obiekty ochrony zdrowia MZOZ – ZOP” z dnia 25 listopada 2010 r. (dalej: „postępowanie w sprawie nadzoru inwestorskiego”),
 - c) „Dostawa wyposażenia obiektów MZOZ przy ul. Żeromskiego 28A we Włocławku”, z dnia 9 listopada 2011 r. (dalej: „ZP-11/2011”),
 - d) „Dostawa wyposażenia rehabilitacyjnego obiektu MZOZ przy ul. Żeromskiego 28A we Włocławku”, z dnia 10 listopada 2011 r. (dalej: „ZP-12/2011”),

⁴³ Uchwała nr XXXVII/117/2013 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie powierzenia spółce komunalnej Miejski Zespół Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. we Włocławku obowiązku wynikającego z zadania własnego powiatu dotyczącego prowadzenia domu dla osób przewlekłe somatycznie chorych oraz osób niepełnosprawnych fizycznie.

⁴⁴ Uchwała Nr XXXVIII/137/2013 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Włocławek na 2014 r.

- e) „Dostawa wyposażenia specjalistycznego wraz z adaptacją pomieszczeń obiektu MZOZ przy ul. Żeromskiego 28A we Włocławku”, z dnia 23 listopada 2011 r. (dalej: „ZP-13/2011”),
- f) „Dostawa i montaż sprzętu rehabilitacyjnego w ramach projektu: ”Wyposażenie w nowoczesny sprzęt rehabilitacyjny zakładu rehabilitacji leczniczej MZOZ we Włocławku”, z dnia 25 marca 2013 r. (dalej: „ZP-3/2013”).

W żadnym ze zbadanych postępowań, do przeprowadzenia których powołano komisje przetargowe, kierownik zamawiającego nie określił organizacji i trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tych komisji, w celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 3 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 950, 966, 980, 994, 1127, 1171)

Pan Andrzej Wasielewski, pełniący funkcję kierownika zamawiającego, odnośnie postępowań wymienionych w pkt a) i b) zeznał, że nie przypomina sobie, czy określił w formie pisemnej organizację i tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji. Zaznaczył, że nie jest przekonany, że takiego dokumentu nie było.

Pani Edyta Mokra, która pełniła funkcję kierownika zamawiającego w postępowaniach wymienionych w pkt c) - f), wyjaśniła że przygotowaniem procedur zajmowali się wyznaczeni pracownicy. Ze względu na upływ czasu, trudno jest precyzyjnie wskazać, czy i dlaczego takie dokumenty nie zostały przygotowane. Postępowania nie były dotknięte wadami, a ich przebieg nie był kwestionowany przez wykonawców.

Powyższe skutkowało brakiem możliwości przypisania poszczególnym członkom komisji przetargowych osobistej odpowiedzialności za nieprawidłowości powstałe w związku z prowadzeniem tych postępowań

(dowód: akta kontroli str. 14, 213, 228, 558, 559, 1109)

2. We wszystkich zbadanych postępowaniach kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji przetargowych nie złożyli wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp pisemnych oświadczeń lub złożyli oświadczenia o treści niespełniającej wymogów tego przepisu. Oświadczenia dotyczyły braku lub istnienia określonych w art. 17 ust. 1 Pzp okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia powyższych osób z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Powyższe stanowiło naruszenie zasady wyrażonej w art. 7 ust. 2 Pzp, zgodnie z którą czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, co jest stwierdzane m.in. poprzez złożenie ww. oświadczeń.

W poniższych postępowaniach brakowało:

- 1) w sprawie utworzenia ZOP oraz sprawie nadzoru inwestorskiego – oświadczenia kierownika zamawiającego,
- 2) ZP-11/2011 – oświadczenia kierownika zamawiającego. Trzech członków komisji złożyło oświadczenia o treści niespełniającej wymogów,
- 3) ZP-12/2011 – oświadczenia kierownika zamawiającego i członka komisji przetargowej. Dwóch członków komisji złożyło oświadczenia o treści niespełniającej wymogów,
- 4) ZP-13/2011 – oświadczenia członka komisji przetargowej. Kierownik zamawiającego i dwóch członków komisji złożyło oświadczenia o treści niespełniającej wymogów,

5) ZP-3/2013 – oświadczenia kierownika zamawiającego i przewodniczącego komisji przetargowej.

Oświadczenia niespełniające wymogów art. 17 ust. 2 w związku z art. 17 ust.1 Pzp. zostały złożone na drukach niezgodnych ze wzorem określonym w § 4 rozporządzenia w sprawie protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 950, 966, 980, 994, 1065, 1127, 1134-1149, 1171)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiada kierownik zamawiającego.

Pan Andrzej Wasielewski, pełniący funkcję kierownika zamawiającego odnośnie postępowań wymienionych w pkt 1), zeznał że nie złożył pisemnych oświadczeń o niepodleganiu wyłączeniu z tych postępowań, ponieważ sądził, że jego udział w postępowaniu nie zobowiązywał go do złożenia takich oświadczeń. Zaznaczył, że swoim działaniem nie naruszył art. 7 ust. 2 Pzp, ponieważ nie spełniał przesłanek wyłączenia go z tych postępowań.

Pani Edyta Mokra, kierownik zamawiającego w pozostałych postępowaniach, wyjaśniła że przygotowaniem procedur zajmowali się wyznaczeni pracownicy. Ze względu na upływ czasu, trudno jest precyzyjnie wskazać, czy i dlaczego takie dokumenty nie zostały przygotowane. Postępowania nie były dotknięte wadami, a ich przebieg nie był kwestionowany przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 14, 213, 228, 558, 559 , 1110)

Pan A.K. przewodniczący komisji przetargowych w postępowaniach wymienionych w pkt 2) - 4) wyjaśnił, że złożył oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu na drukach, które zostały mu przedłożone do podpisu przez osobę wykonującą czynności przewidziane dla sekretarza komisji przetargowej. Wskazał również na brak w Spółce wewnętrznych regulacji nakładających obowiązki na członków komisji przetargowych.

Pani K.K. przewodnicząca komisji przetargowej w postępowaniu wymienionym w pkt 5) wyjaśniła, że nie wiedziała o potrzebie złożenia oświadczenia i nie została poinformowana, że istnieje taki wymóg. Dodała, że nie otrzymała żadnych informacji odnośnie obowiązków przewodniczącego.

Pani I.T., starszy inspektor ds. jakości i zamówień, sekretarz komisji przetargowych w postępowaniach wymienionych w pkt 2) - 5), wyjaśniła że brak złożenia oświadczenia w postępowaniu wymienionym w pkt 4) mógł wynikać z braku dostatecznego doświadczenia na zajmowanym stanowisku (zatrudnienie od dnia 17 października 2011 r., przetarg ogłoszony 9 listopada 2011 r.). Odnośnie złożenia w postępowaniach wymienionych w pkt 2) i 3) oświadczeń o niewłaściwej treści oraz przekazania niewłaściwych wzorów oświadczeń kierownikowi zamawiającego oraz członkom komisji przetargowych, wyjaśniła że treść złożonych w postępowaniach oświadczeń jest bardzo podobna do treści wymaganej art. 17 ust. 2 Pzp. Nie wykorzystwała wzorów określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie protokołu, ponieważ zgodnie z literaturą przedmiotu oraz orzecznictwem wzór protokołu można modyfikować, z czego wynika, że można również modyfikować oświadczenie będące załącznikiem do protokołu. Ponadto wskazała brak regulaminów zamówień publicznych oraz prac komisji przetargowej jako przyczynę powstania nieprawidłowości.

W odniesieniu do wyjaśnień Pani I.T. należy wskazać, że art. 17 ust. 2 Pzp nakłada jednoznaczny obowiązek złożenia oświadczeń o określonej treści i brak możliwości ich modyfikacji. Jednocześnie, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie protokołu,

druk oświadczenia jest drukiem dodatkowym, a nie załącznikiem do protokołu, a modyfikacje nie mogą dotyczyć przepisów Pzp.

Pani W.W., członek komisji przetargowych w postępowaniach wymienionych w pkt 2) - 3) wyjaśniła, że oświadczenie niewłaściwej treści w postępowaniu ZP-11/2011 złożyła na druku otrzymanym od pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi. W postępowaniu ZP-12/2011 nie złożyła oświadczenia, ponieważ nie została poinformowana o takim obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 799, 800, 1152-1170)

3. W pięciu z sześciu zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego sporządzono protokoły, które w pięciu przypadkach nie zawierały wymaganych podpisów oraz dodatkowo jeden protokół sporządzono wg wzoru określonego w uchylonym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁵.

W poniższych postępowaniach brakowało podpisów:

- 1) ZP-11/2011 – przewodniczącego, członka komisji oraz kierownika zamawiającego. Na str. 6 protokołu brak podpisu osoby sporządzającej,
- 2) ZP-12/2011 – przewodniczącego, członka komisji oraz kierownika zamawiającego,
- 3) ZP-13/2011 – członków komisji przetargowej oraz kierownika zamawiającego. Na str. 1-7 brak podpisu osoby sporządzającej,
- 4) ZP-3/2013 – kierownika zamawiającego;
- 5) w sprawie nadzoru inwestorskiego – kierownika zamawiającego. Protokół sporządzono wg wzoru określonego w uchylonym rozporządzeniu.

W postępowaniach wymienionych w pkt 1) - 4), prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, osoba sporządzająca protokół oraz kierownik zamawiającego byli zobowiązani do podpisania protokołu, zgodnie z wymogiem § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie protokołu. Członkowie komisji składają podpisy zgodnie ze wzorem protokołu, o którym mowa § 3 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia.

Postępowanie wymienione w pkt 5) w trybie zapytania o cenę, rozpoczęło 25 października 2010 r. Protokół sporządzono wg wzoru, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2007 r. Wzór ww. protokołu zawierał część ogólną i szczególną, a w dokumentacji postępowania znajdowała się tylko część szczególna, która nie była podpisana przez kierownika zamawiającego, co było wymagane zgodnie ze wzorem protokołu określonym z załączniku nr 2 do rozporządzenia z dnia 24 października 2007 r. Ponadto rozporządzenie to uchylono z dniem 24 października 2008 r., wobec tego należało stosować rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 943-949, 959-965, 973- 979, 988-993, 1134,)

Pani Edyta Mokra, która pełniła funkcję kierownika zamawiającego odnośnie postępowań wymienionych w pkt 1) - 4) wyjaśniła, że przygotowaniem procedur zajmowali się wyznaczeni pracownicy. Ze względu na upływ czasu, trudno jest precyzyjnie wskazać przyczynę nieprawidłowości. Postępowania nie były dotknięte wadami, a ich przebieg nie był kwestionowany przez wykonawców.

Pan Andrzej Wasielewski jako kierownik zamawiającego odnośnie postępowania wymienionego w pkt 5) zeznał, że nie pamięta przyczyn braku złożenia podpisu

⁴⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 202 poz. 1463 - uchylone z dniem 24.10.2008 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 188 poz. 1154 - uchylone z dniem 11.12.2010 r.

na protokole i nie wie dlaczego w dokumentacji tego postępowania brakuje części ogólnej protokołu.

Pan A.K., przewodniczący komisji przetargowych w postępowaniach wymienionych w pkt 1) - 3), wyjaśnił że nie złożył podpisu przy swoim nazwisku, ponieważ protokoły nie zostały mu przedłożone przez pracownika odpowiedzialnego za czynności administracyjne i formalno-prawne związane z realizacją procedur zamówień publicznych i odpowiedzialnej za prawidłowe prowadzenie dokumentacji.

Pani I.T., starszy inspektor ds. jakości i zamówień, która w postępowaniach wymienionych w pkt 1) - 4) pełniła funkcję sekretarza komisji przetargowej i sporządzała protokoły, wyjaśniła że brak niektórych podpisów spowodowany był czasowym nadmiarem obowiązków i brakiem doświadczenia.

Pani W.W., członek komisji przetargowych w postępowaniach wymienionych w pkt 1) - 4), wyjaśniła że nie złożyła podpisu przy swoim nazwisku, ponieważ nie przedstawiono jej tych protokołów do podpisu.

Pani D.S., sporządzająca protokół z postępowania wymienionego w pkt 5, wyjaśniła że skorzystała ze wzoru określonego w uchylonym rozporządzeniu. Odnośnie braku części ogólnej protokołu wyjaśniła, że protokoły zawsze przekazywała do podpisu prezesa Zarządu i zdarzało się, że wracały one bez podpisu lub ginęły, co mogło wystąpić również w tym przypadku.

(dowód: akta kontroli str. 14, 213, 228, 558, 559, 799, 800, 1111, 1126, 1157, 1166, 167)

4. Wartości trzech z sześciu zbadanych zamówień publicznych ustalono w kwotach brutto z naruszeniem art. 32 ust. 1 Pzp. Ustalając ich wartości nie uwzględniono wartości przewidywanych zamówień uzupełniających, co było wymagane art. 32 ust. 3 Pzp.

Powyższe dotyczy zamówień:

- 1) ZP-11/2011 - ustalono wartość zamówienia w kwocie 430,0 tys. zł brutto;
- 2) ZP-12/2011 - ustalono wartość zamówienia w kwocie 745,0 tys. zł brutto;
- 3) ZP-13/2011 - ustalono wartość zamówienia w kwocie 520,0 tys. zł brutto.

W powyższych postępowaniach oraz w postępowaniu ZP-3/2013 nie udokumentowano sposobu szacowania wynagrodzenia wykonawców.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Brak udokumentowania ustalenia wartości zamówienia, w powiązaniu z ww. nieprawidłowościami, nie pozwala na ustalenie, czy szacowanie się odbyło oraz czy dokonano go z należytą starannością.

(dowód: akta kontroli str. 943, 959, 973)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Pani Edyta Mokra, kierownik zamawiającego w ww. postępowaniach, wyjaśniła że prawidłowe określenie wartości zamówień należało do wyznaczonych pracowników zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków.

Pani I.T., starszy inspektor ds. jakości i zamówień, która w postępowaniach wymienionych w pkt 1) - 3) była sekretarzem komisji przetargowej i sporządzała protokoły postępowań, wyjaśniła że zasugerowała się kwotą jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. Nie wzięto pod uwagę zamówień

uzupełniających, gdyż nie wiadomo, czy takie zamówienia będą udzielane, a z ostrożności takie zapisy pojawiły się w SIWZ. Dodała, że ustawodawca nie przewidział odrębnego dokumentu potwierdzającego ustaloną wartość zamówienia, więc należy przyjąć, że zapis w protokole jest wystarczający. Podała, że nie można zakładać, iż ustalenie wartości zamówienia odbyło się bez zachowania należytej staranności, ponieważ szacowana wartość była zbliżona do wybranej oferty.

W zakresach obowiązków pracownikom wskazanym jako odpowiedzialni za powstanie nieprawidłowości, nie ustalono zadań związanych z szacowaniem wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 213, 229, 559, 950, 966, 980, 1157, 1158, 1162, 1163)

5. W trzech zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (tj. ZP-11/2011, ZP-12/2011 i ZP-13/2011) od wykonawców wymagano, zgodnie z zapisami SIWZ, złożenia aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub zgłoszenia do tej ewidencji w celu weryfikacji spełnienia warunków udziału w postępowaniu, określonych w art. 22 ust. 1 Pzp, oraz danych zamieszczonych w ofercie, czym naruszono wymogi art. 25 ust. 1 Pzp.

W tych postępowaniach Zamawiający mógł żądać od wykonawców jedynie dokumentów wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁴⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów”). Wśród tych dokumentów nie ma zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 951-954, 967-969, 981-984)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Pani Edyta Mokra, kierownik zamawiającego w ww. postępowaniach, wyjaśniła, że przygotowaniem dokumentacji zajmowali się wyznaczeni pracownicy. Z uwagi na upływ czasu trudno określić przyczyny powstania nieprawidłowości. Przebieg postępowań nie był kwestionowany przez wykonawców.

Pani I.T., starszy inspektor ds. jakości i zamówień, wyjaśniła, że w SIWZ użyto słowa „prosi”, a nie „żąda” jak w rozporządzeniu w sprawie rodzajów dokumentów. Celem prośby była weryfikacja danych zamieszczonych w ofercie, a celem żądania jest wykazanie spełniania warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 Pzp. Niedostarczenie dokumentów nie było zagrożone żadnymi sankcjami np. odrzuceniem oferty.

(dowód: akta kontroli str. 213, 228, 559, 1158, 1159)

6. W zamieszczonym w BZP ogłoszeniu o wszczęciu postępowania w sprawie utworzenia ZOP nie ujęto pełnego opisu przedmiotu zamówienia. Pominięta została usługa bankowa w zakresie wykupu wierzytelności pieniężnych, czym naruszono art. 41 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 Pzp.

⁴⁷ Dz. U. Nr 226, poz. 1817 – uchylone z dniem 20.02.2013 r.

Ponadto opis przedmiotu zamówienia w treści ogłoszenia zamieszczonego na stronie internetowej MZOZ⁴⁸ różnił się od opisu w treści ogłoszenia zamieszczonego w BZP, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 6 pkt 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1084, 1128-1133)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadał Prezes Zarządu Pan Andrzej Wasielewski. Zeznał on, że nie potrafi wyjaśnić, dlaczego treść tych ogłoszeń różniła się. Jego zdaniem odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponosi przewodniczący komisji przetargowej, powołanej w celu zapewnienia zgodności procesu udzielania zamówienia z przepisami Pzp.

Ze względu na brak określenia przez kierownika zamawiającego organizacji i trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, nie można przypisać indywidualnej odpowiedzialności jej przewodniczącemu za wykonanie ww. czynności.

Pani D.S., sekretarz komisji przetargowej, zatrudniona na stanowisku referenta ds. zamówień publicznych i administracji, która zamieściła ogłoszenie w BIP, wyjaśniła że nie pamięta, dlaczego w ogłoszeniu zamieszczonym w BZP pominięto usługę bankową w zakresie wykupu wierzytelności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1110, 1121-1127)

7. W dokumentacji postępowania w sprawie utworzenia ZOP znajdował się wzór umowy (załącznik nr 6 do SIWZ), który nie był obowiązujący w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Zmiany załącznika dokonano po złożeniu oferty przez wykonawcę i zakończeniu prac Komisji Przetargowej, czym naruszono art. 97 ust. 1 Pzp. Ogłoszenie o powyższym zamówieniu zamieszczono w BZP dnia 30 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1065-1108)

Pan Andrzej Wasielewski, ówczesny Prezes Zarządu, zeznał że nie dokonał powyższych zmian w dokumentacji i nie przypomina sobie by takie zmiany zostały dokonane.

Pan R.H., przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że zmiana została dokonana po zakończeniu prac komisji.

Pani D.S., sekretarz komisji przetargowej, zatrudniona na stanowisku referenta ds. zamówień publicznych i administracji, do której obowiązków należało prowadzenie całokształtu problematyki związanej z zamówieniami publicznymi, wyjaśniła że nie wie kto i kiedy dokonał zamiany wzoru umowy, a komisja przetargowa nie zajmowała się tą sprawą.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1110, 1114-1115, 1121-1127)

8. Z wykonawcą wyłonionym w wyniku postępowania w sprawie utworzenia ZOP Prezes Spółki zawarł w dniu 29 listopada 2010 r. umowę 14/2010, której istotne postanowienia odbiegały od zaakceptowanego przez wykonawcę wzoru umowy, który stanowił załącznik do jego oferty, i od postanowień SIWZ, czym naruszono art. 140 ust. 1 Pzp. W umowie przewidziano wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 4.231,9 tys. zł (netto).

Zawierając ww. umowę dokonano istotnej zmiany przedmiotu zamówienia, poprzez usunięcie z § 1 ust. 4 pkt. 2 lit. d) tej umowy zapisu o treści „z zastrzeżeniem,

⁴⁸ Strona zarchiwizowana: bip-arch.mzoz.pl

że spłata rozpocznie się w miesiącu kalendarzowym następującym po miesiącu, w którym nastąpi wykup wierzytelności wynikający z faktury końcowej”.

Ponadto w zawartej umowie nie ujęto przewidzianego w § 6 ust. 5 wzoru umowy zapisu „Strony ustalają, że jedna z faktur może zostać wystawiona przez Wykonawcę w ciągu pierwszych dwóch miesięcy od rozpoczęcia wykonywania umowy, zaś druga z nich po upływie pięciu miesięcy od dnia rozpoczęcia wykonywania umowy z zastrzeżeniem, że wartość każdej z nich nie może być wyższa niż 1 mln zł przy zastrzeżeniu, że wartość ta odpowiadać musi co najmniej wartości wykonanych i fakturowanych robót. Pozostała wartość robót ujęta zostanie w fakturze końcowej”.

W § 6 ust. 8 (we wzorze ust. 9 – zmiana wynika z usunięcia ust. 5) tej umowy nie zawarto przewidzianego we wzorze umowy zapisu „wynikającej z faktury końcowej”.

Powyższe zmiany skutkowały określeniem przedmiotu zamówienia (w umowie 14/2010) w sposób odmienny od warunków określonych w pkt. 2.1. pkt d) Rozdziału III „Opis przedmiotu zamówienia” SIWZ.

W odpowiedzi na zapytanie wykonawcy, który ostatecznie nie złożył swojej oferty, Prezes Zarządu potwierdził, że spłata wykupionych przez bank wierzytelności rozpocznie się najwcześniej w miesiącu kalendarzowym następującym po miesiącu, w którym nastąpi wykup wynikający z faktury końcowej.

Na podstawie § 6 ust. 10 wzoru umowy załączonego do SIWZ bank miał pobierać odsetki w okresie spłaty, który zgodnie z § 6 ust. 9 tego wzoru miał się rozpocząć od pierwszego dnia miesiąca następującego po dacie wykupu wierzytelności wynikającej z faktury końcowej.

Konsekwencją wprowadzonych do umowy 14/2010 zmian w zakresie wykonania usługi bankowej dotyczącej sprzedaży (wykupu) wierzytelności było rozpoczęcie spłaty odsetek od kwoty wykupionych wierzytelności jeszcze przed wykupem wierzytelności wynikającym z faktury końcowej. MZOZ rozpoczął płacenie odsetek od 3 marca 2011 r. zamiast od stycznia 2012 r., tj. miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nastąpił wykup wierzytelności wynikający z faktury końcowej. Spółka do 28 grudnia 2011 r. zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 318,6 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym.

(dowód: akta kontroli str. 853-876, 1075-1096, 1181-1183, 1186-1247)

Pan Andrzej Wasielewski, Prezes Zarządu do 25 lipca 2011 r., który zawarł powyższą umowę, zeznał że nie pamiętał dokładnych przyczyn wprowadzenia zmian, ale jego zdaniem nie stanowiły one zmiany istotnych postanowień ani przedmiotu zamówienia, ponieważ nie stanowiły podstawy oceny oferty wykonawcy. Zmiany nie miały wpływu na wybór wykonawcy, a o ich wprowadzenie wniósł bank, z którym następnie została zawarta umowa nabywania i spłaty wierzytelności. Rozpoczęcie płacenia odsetek od 3 marca 2011 r. zamiast od stycznia 2012 r. nie skutkowało zaplaceniem przez Spółkę dodatkowych odsetek, ponieważ te spółka musiałaby zapłacić skumulowane w późniejszym terminie.

Zgodnie z § 6 ust. 10 w związku z ust. 9 wzoru umowy, odsetki pobierane przez bank w okresie spłaty miały być naliczane wyłącznie od niespłaconego kapitału, co nie powodowałoby kumulowania odsetek od nabytych wcześniej wierzytelności.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1110)

9. Aneksiem 1/2011 z dnia 26 kwietnia 2011 r. zwiększono wynagrodzenie wykonawcy umowy 14/2010 z kwoty 4.231,9 tys. zł (netto) do 4.315,1 tys. zł (netto). Podwyższenie wynagrodzenia wynikało ze zmiany zakresu rzeczowego umowy

obejmującego zamianę wypraw tynkarskich na sufity na sufity podwieszane z płyt kartonowo-gipsowych oraz zmianę grubości ścian działowych z 12 cm na 18 cm.

Powyższe stanowiło naruszenie § 16 ust. 2 ww. umowy, zgodnie z którym strony uznały za dopuszczalne zmiany jej postanowień pod warunkiem, że były one korzystne dla zamawiającego i dotyczyły: obniżenia wynagrodzenia wykonawcy, skrócenia lub wydłużenia terminu realizacji przedmiotu umowy, zmniejszenia zakresu rzeczowego robót wykonywanych na podstawie umowy oraz zastosowania zamiennych rozwiązań, materiałów i urządzeń uzgodnionych z zamawiającym, nieskutkujących podwyższeniem wynagrodzenia wykonawcy. Wobec tego zmiana zakresu rzeczowego nie mogła stanowić podstawy zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy.

Zgodnie z § 6 ust. 2 umowy strony ustaliły dla wykonawcy wynagrodzenie ryczałtowe. Stosownie do art. 632 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁹ w związku z art. 139 ust. 1 Pzp, gdy strony umówiły się na wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac.

Zmiany wprowadzono z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp. Spowodowało to przyjęcie zobowiązania, które skutkowało nieuzasadnionym wydatkowaniem kwoty o 82,1 tys. zł przewyższającej pierwotne zobowiązanie MZOZ po odjęciu wartości robót zaniechanych i zamiennych.

(dowód: akta kontroli str. 853-861, 1248)

Pan Andrzej Wasielewski, który zawarł powyższy aneks, wyjaśnił że wprowadzono zmiany, ponieważ inspektor nadzoru budowlanego uznał, że przewidziane w projekcie ściany o grubości 12 cm, na których miały być montowane drzwi i na powierzchniach dużych były za cienkie. Natomiast zmiana wypraw tynkarskich na sufity na płyty kartonowo gipsowe wynikała z obawy przed pękaniem na starych stropach, które wcześniej projektowane były bez posiadanej pełnej dokumentacji inwentarzowej obiektu. Dopiero po zdjęciu podłóg i zbiciu starych wypraw tynkarskich okazało się, że przewidziana w projekcie technologia oraz materiały były nieodpowiednie do istniejącego stanu obiektu. Wprowadzenie tego aneksu było konieczne z uwagi na proces technologiczny niezależnie od postanowień § 16 ust. 2 umowy. Odnosnie określonego w § 6 ust. 1 umowy wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy wyjaśnił, że na etapie zawierania aneksu nie miał świadomości o niezgodności jego działania z tym zapisem. Zmianę potraktowano jako element wyłączenia z umowy zakresu robót i wprowadzenia robót dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1110-1111)

10. Wykonawcy, z którym została zawarta umowa 14/2010, zlecono wykonanie dodatkowych robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji utworzenia ZOP bez zastosowania Pzp, pomimo obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 10 ust. 1 Pzp.

Zlecenie wykonania robót budowlanych nastąpiło w wyniku:

- a) zawarcia umowy o wykonanie robót dodatkowych z dnia 26 kwietnia 2011 r., w której wynagrodzenie wykonawcy ustalono w wysokości 172,6 tys. zł netto (212,3 tys. zł brutto). Podstawę zawarcia umowy stanowiły tylko protokoły

⁴⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

- konieczności⁵⁰, a roboty wykonano w terminie od 14 marca do 2 czerwca 2011 r. (rozpoczęcie robót nastąpiło jeszcze przed zawarciem umowy),
- b) zlecenia wykonania dodatkowych robót bez zawarcia umowy, których ostateczna wartość wyniosła 439,0 tys. zł netto (540,0 tys. zł brutto). Prace zlecono na podstawie protokołów konieczności⁵¹ i wykonano w okresie od 27 czerwca do 8 sierpnia 2011 r. Pracami objęto również wykonanie ogrodzenia działki, na której stał remontowany budynek.

(dowód: akta kontroli str. 883-942, 1248-1287)

Pan Andrzej Wasielewski, ówczesny Prezes Zarządu, zeznał że zlecił wykonanie robót dodatkowych bez stosowania przepisów Pzp, ponieważ nie sądził, że należy je zastosować, gdy wykonawca jest w trakcie realizacji zamówienia podstawowego. Nie wiedział, że wykonawca przystąpił do wykonania tych robót przed podpisaniem umowy. Budowę ogrodzenia zlecono jako roboty dodatkowe i uzupełniające, ponieważ nie zostało to zawarte przez projektanta w projekcie, a w trakcie realizacji inwestycji okazało się, że płot jest w złym stanie technicznym i oszpecałby nowo adaptowany obiekt, a także przebiegał po linii, która nie spełniała warunków określonych w rozporządzeniu ministra zdrowia dotyczących wymogów technicznych dla obiektów tego typu.

Pan W.K., starszy inspektor ds. archiwum i ISO MZOZ, odpowiedzialny za bezpośredni kontakt z wykonawcą oraz upoważniony do wyrażenia zgody wobec przedstawicieli wykonawcy na wprowadzenie zmian, ich ocenę i wskazanie zakresu oraz wielkości, wyjaśnił że prace objęte umową z dnia 26 kwietnia 2011 r. były konieczne, uzgodnione przez obie strony, a umowa była formalnym ich potwierdzeniem i szczegółowym określeniem ich wartości. Prace dodatkowe wykonano na podstawie protokołów konieczności 3-5 w oparciu o kosztorysy sporządzone przez wykonawcę, które zostały przez niego poprawione po weryfikacji inspektora nadzoru. Do sporządzenia umowy na roboty zastępcze i dodatkowe niezbędne było określenie ich kosztów, które były szczegółowo znane dopiero w ostatnich dniach lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1110-1111, 1288-1297)

11. Realizując inwestycję „zmiana sposobu użytkowania obiektów placówki oświatowej na obiekty ochrony zdrowia MZOZ – ZOP (kat. XI), budowa miejsc postojowych (kat. XXII) oraz podjazdów dla osób niepełnosprawnych”, na którą Prezydent Miasta Włocławek udzielił pozwolenia na budowę, dokonano rozbiórki wiatrołapu przy wejściu do sali gimnastycznej, która nie była objęta tą decyzją, czym naruszono wymóg art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, tj. dokonano rozbiórki części adaptowanego budynku bez pozwolenia na budowę

(dowód: akta kontroli str. 1299-1305)

Pan Andrzej Wasielewski, ówczesny Prezes Zarządu, wyjaśnił że uważał, iż całość dokumentacji była prowadzona prawidłowo przez odpowiedzialnych pracowników, tj. kierownika Działu Administracji odpowiedzialnego za sporządzenie dokumentacji w procesie inwestycyjnym, któremu w związku z realizacją ww. inwestycji powierzył, jako przewodniczącemu komisji przetargowej, prowadzenie dokumentacji związanej z tym procesem inwestycyjnym.

Kierownikowi ww. Działu nie ustalono zakresu obowiązków. Z treści § 18 Regulaminu porządkowego⁵², w którym określono zadania Działu, nie zawarto

⁵⁰ Protokoły konieczności: nr 1 z dnia 28 lutego 2011 r. i nr 2 z dnia 14 marca 2011 r.

⁵¹ Protokoły konieczności: nr 3 z dnia 27 czerwca 2011 r., nr 4 z dnia 4 lipca 2011 r. oraz nr 5 z dnia 19 lipca 2011 r.

⁵² Załącznik do Uchwały nr 33/2010 Zarządu MZOZ sp. z o.o. z dnia 20 września 2010 r.

zadań związanych z przygotowaniem lub prowadzeniem dokumentacji związanej z inwestycjami Spółki. Kierownikowi powierzono prowadzenie dokumentacji związanej z uzgadnianiem z wykonawcą zmian realizowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 136-159, 1111-1112, 1127, 1266)

12. Zamówienie publiczne o wartości 58,0 tys. zł na nadzór inwestorski na roboty budowlane nad realizacją zadania utworzenia ZOP, udzielono po przeprowadzeniu postępowania w trybie zapytania o cenę, o którym mowa w art. 69 Pzp, pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek stosowania tego trybu określonych w art. 70 Pzp, czym naruszono art. 10 ust. 2 Pzp. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono w kwocie 51,6 tys. zł.

Zgodnie z art. 70 Pzp zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. Stosownie do art. 12 ust. 1 pkt. 4 oraz ust. 2 i 3 Prawa budowlanego, funkcję inspektora nadzoru mogą pełnić osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją (dalej: "uprawnienia budowlane"), wydaną przez organ samorządu zawodowego, a warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej. W związku tym usługa pełnienia nadzoru inwestorskiego nie może zostać uznana za usługę powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych.

Ponadto stosując nieprawidłowo tryb zapytania o cenę, zaproszenia do składania ofert przekazano tylko trzem, a nie przynajmniej pięciu oferentom, do czego zobowiązuje art. 71 ust. 1 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1180, 1184, 1185)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiada kierownik zamawiającego.

Pan Andrzej Wasielewski, odpowiedzialny jako kierownik zamawiającego, zeznał, że z wnioskiem o zastosowanie tego trybu wystąpił pracownik. Uważał, że jest to tryb właściwy, więc zaakceptował wniosek. Zatwierdzenie składu komisji przetargowej było jednoznaczne z wydaniem polecenia jej członkom przeprowadzenia postępowania zgodnie z postanowieniami Pzp. Nie potrafił wyjaśnić, dlaczego w dokumentacji znajduje się potwierdzenie przekazania zaproszenia tylko trzem, a nie przynajmniej pięciu oferentom, był jednak przekonany, że zaproszenie otrzymała wymagana liczba podmiotów. Przekazano mu protokół z posiedzenia komisji przetargowej, w którym komisja nie zawarła zastrzeżeń co do zgodności przeprowadzenia postępowania z przepisami Pzp.

Kierownik zamawiającego nie określił zakresu dodatkowych obowiązków członków komisji przetargowej, o których mówi art. 20 ust. 2 Pzp oraz nie określił jej organizacji i trybu prac, wymaganych art. 21 ust. 3 Pzp. Komisja zgodnie z art. 20 ust. 1 Pzp, powoływana jest do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz do badania i oceny ofert. Wobec tego nie można przypisać członkom komisji odpowiedzialności za wybór trybu udzielenia zamówienia oraz wysłanie niewłaściwej liczby zaproszeń.

Pani D.S., zatrudniona na stanowisku referenta ds. zamówień publicznych i administracji, która wystąpiła do prezesa Zarządu z wnioskiem o udzielenie

powyższego zamówienia w trybie zapytania o cenę, wyjaśniła że wyboru osoby do pełnienia nadzoru budowlanego należało dokonać w krótkim terminie. Ten tryb zamówień pozwalał na określenie krótkiego terminu składania ofert, a ponadto wiedziała, że inspektor nadzoru będzie miał wymagane uprawnienia. Odnosnie przekazania zaproszeń tylko trzem oferentom była przekonana, że jest to liczba wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 14, 558, 1111, 1126, 1171)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Spółka prowadząc określoną w Akcie założycielskim działalność, przy podejmowaniu nowych inwestycji, takich jak utworzenie ZRL, powinna kierować się nie tylko zaspokajaniem społecznych potrzeb mieszkańców Miasta Włocławka, ale również efektywnością gospodarczą. Zobowiązania finansowe zaciągnięte w związku z inwestycją polegającą na zmianie sposobu użytkowania obiektu placówki oświatowej na obiekt ochrony zdrowia oraz wyposażeniem ZRL negatywnie oddziaływały na kondycję finansową Spółki.

Powyższe znajduje potwierdzenie w przedstawionym przez Radę Nadzorczą podsumowaniu „Oceny Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki i Sprawozdania Finansowego MZOZ Spółki z o.o. za rok 2012”, w którym stwierdzono, że „zamierzenia winny (...) każdorazowo mieć pokrycie w analizie finansowej, na co Rada Nadzorcza zwraca szczególną uwagę organowi zarządzającemu”.

(dowód: akta kontroli str. 304)

Ocena częściowa

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

5. Korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych przy negocjowaniu kontraktów z NFZ

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 grudnia 2011 r. Spółka zawarła umowę o świadczenie usług doradczych. Przedmiot umowy obejmował zlecenie doradztwa gospodarczego w zakresie usług medycznych, w tym kompleksowe doradztwo w zakresie realizacji przez Spółkę usług medycznych oraz kontraktów zawartych z NFZ. Umowę zawarto na czas nieokreślony, z możliwością wypowiedzenia z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia. Miesięczne ryczałtowe wynagrodzenie ustalono w kwocie 11,0 tys. zł netto. Spółka wypowiedziała umowę w dniu 31 stycznia 2013 r. Z tytułu realizacji ww. umowy Spółka do 28 lutego 2013 r. poniosła koszt 203,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1325)

W ramach realizacji powyższej umowy, Spółka korzystała z doradztwa przy reorganizacji Działu Diagnostyki Laboratoryjnej oraz Działu Rentgenodiagnostyki, a także zawarciu z NFZ umowy o udzielanie świadczeń w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej oraz zwiększenia kontraktu dotyczącego rehabilitacji leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 230, 618, 1344, 1374-1376)

Rada Nadzorcza na posiedzeniu w dniu 11 września 2013 r. stwierdziła, że biorąc pod uwagę zakres obowiązków wynikających z powyższej umowy, jej zawarcie nie było zasadne, ponieważ „było to dublowanie obowiązków, które należą do kompetencji Zarządu”, a kwota poniesiona przez Spółkę tytułem wynagrodzenia za świadczone usługi nie była adekwatna do potencjalnych korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 539, 540, 545, 546)

Zgodnie z § 18 Aktu założycielskiego oraz art. 201 § 1 Ksh Zarząd prowadzi sprawy Spółki, a umowa w sprawie usług doradczych nie stanowiła przekazania zleceniobiorcy tych kompetencji. Zarząd w ramach prowadzenia spraw Spółki uprawniony jest do korzystania z doradztwa podmiotów zewnętrznych, a także powoływania pełnomocników. Wykonawcę wybrano bez stosowania Pzp (co zostało opisane poniżej).

(dowód: akta kontroli str. 12)

W Dziale Organizacyjno-Administracyjnym MZOZ zatrudnione były trzy osoby, którym powierzono m.in. obowiązki związane z zawieraniem umów z NFZ. Kierownik tego działu wyjaśnił, że zleceniobiorca ściśle współpracował z Zarządem, a pracownicy przygotowywali materiały i informacje zgodnie z wytycznymi Prezesa Zarządu. Dodał, że nie może w sposób jednoznaczny stwierdzić jaki wpływ na zakontraktowanie świadczeń miał udział firmy doradczej.

(dowód: akta kontroli str. 1344, 1374-1376)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Umowę o świadczenie usług doradczych z dnia 1 grudnia 2011 r. zawarto z wykonawcą bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp Spółka była zobowiązana do stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych.

Wartość szacunkowa zamówienia obliczona zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 Pzp wyniosła 132,0 tys. zł netto i przewyższała kwotę 14 tys. euro⁵³ określoną w art. 4 pkt 8 Pzp, poniżej której Spółka nie byłaby zobowiązana do stosowania Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1318)

Na podstawie art. 18 ust. 1 Pzp kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Pani Edyta Mokra, ówczesna kierownik zamawiającego, wyjaśniła że Spółka nie była zobowiązana do stosowania Pzp na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3, który wskazuje, iż ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez osoby prawne o określonej strukturze własności udziałów, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Z tego wynika a contrario, iż osoby prawne mające charakter handlowy nie są zobowiązane do stosowania Pzp. Ponadto wskazała, że przedmiot powyższej umowy nie mógł być opisany w sposób sztywny i enumeratywnie wyliczony, gdyż wynikał z bieżących potrzeb spółki, co uniemożliwiało uprzednie porównanie jakości usług świadczonych przez różne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp zwrot „niemających charakteru przemysłowego ani handlowego” nie dotyczy osoby prawnej, lecz celu, w którym została ona utworzona. Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały w sprawie utworzenia Spółki, przedmiot jej działalności jest związany z ochroną zdrowia ludzkiego, a w szczególności z podstawową opieką zdrowotną, co zostało powtórzone w Akcie założycielskim Spółki⁵⁴. Podstawą podjęcia uchwały był art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 9 ustawy

⁵³ Według średniego kursu wynoszącego 4,0196 określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282 poz. 1650, uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.).

⁵⁴ Tekst jednolity z dnia 12 czerwca 2013 r. – Repetytorium A numer 3878/2013.

o gospodarce komunalnej oraz art. 7 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) i g) ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawa o gospodarce komunalnej w art. 1 ust. 1 określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej gmina może tworzyć osoby prawne prowadzące działalność polegającą na wykonywaniu jej zadań publicznych w sferze użyteczności publicznej i nie podlega w tym zakresie ograniczeniom. Powołanie przez gminę spółki prawa handlowego wyłącznie w celach handlowych (komercyjnych) jest dozwolone w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Uchwała Rady Miasta Włocławek nie wskazuje by Spółka została powołana w celu handlowym. Wręcz przeciwnie – celem jej powołania było realizowanie zadań własnych gminy w zakresie ochrony zdrowia, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Według art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tej ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

MZOZ jako osoba prawna, której 100% udziałów posiada Gmina Miasto Włocławek i prowadząca działalność związaną z ochroną zdrowia ludzkiego, jest zobowiązana do stosowania Pzp na podstawie art. 3 ust 1 pkt 3 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

Ocena częściowa

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

6. Powierzenie podmiotom zewnętrznym prowadzenia działalności statutowej MZOZ

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 10 Statutu Spółka realizując cele swojej działalności może współpracować z innymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 110-130)

W latach 2010-2013 Spółka zawarła z podmiotami zewnętrznymi umowy w zakresie:

- a) udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie diagnostyki laboratoryjnej;
- b) świadczenia usług z zakresu diagnostyki obrazowej polegającej na przeprowadzeniu oceny i opisów badań RTG oraz badań mammograficznych;
- c) wykonywania laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1337)

W dniu 15 maja 2012 r. Spółka zawarła umowę ZP/K/01/12 na udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie diagnostyki laboratoryjnej. Umowę zawarto na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej po przeprowadzeniu konkursu przewidzianego w art. 26 ust. 3 tej ustawy.

Świadczenia w zakresie diagnostyki laboratoryjnej nie były objęte odrębnym kontraktem z NFZ. Spółka finansowała koszty tej działalności ze środków otrzymanych w ramach pozostałych umów zawartych z NFZ oraz środków otrzymanych od osób fizycznych i innych jednostek, którym świadczy usługi

odpłatnie. W latach 2010-2012 (do 15 maja) koszty tej działalności wyniosły 1.149,3 tys. zł, 1.110,0 tys. zł i 433,9 tys. zł.

Ponadto Spółka, w celu spełnienia wymagań określonych w pkt 2.4.4) lit. a) załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych⁵⁵ dotyczących sprzętu stosowanego do pobierania materiału do badań, planowała wprowadzić zamknięty system pobierania krwi, którego koszt wyniósłby 388,3 tys. zł, od czego odstąpiono w związku z zawarciem powyższej umowy.

W okresie od 15 maja 2012 r. do końca 2013 r., z tytułu realizacji umowy ZP/K/01/12 Spółka poniosła koszty w wysokości odpowiednio 404,9 tys. zł i 738,5 tys. zł.

W latach 2010-2013 z tytułu odpłatnego świadczenia usług diagnostyki laboratoryjnej uzyskano przychody w wysokości odpowiednio 140,4 tys. zł, 167,1 tys. zł, 134,7 tys. zł i 126,3 tys. zł.

W 2012 i 2013 r. Spółka z tytułu wynajęcia pomieszczeń wykonawcy umowy ZP/K/01/12 osiągnęła przychód w wysokości odpowiednio: 72,9 tys. zł i 131,2 tys. zł. W 2012 r. wykonawca odkupił wyposażenie pozostałe po zlikwidowanym dziale za kwotę 80,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 658-674, 721, 1332, 1391-1404)

W dniu 1 lutego 2012 r. Spółka zawarła umowę o wykonywanie usług opisów badań radiologii konwencjonalnej (RTG) i przekazywania ich w drodze transmisji danych oraz opisów badań mammograficznych.

Powyższe świadczenia nie były objęte odrębnym kontraktem z NFZ. Spółka finansowała koszty tej działalności ze środków otrzymanych w ramach pozostałych umów zawartych z NFZ oraz środków otrzymanych od osób fizycznych i innych jednostek, którym świadczy usługi odpłatnie. Dział Rentgenodiagnostyki nadal funkcjonuje w strukturach MZOZ. Pani Edyta Mokra, Wiceprezes Zarządu jako powód zawarcia powyższej umowy podała odejście z pracy kierownika Działu Rentgenodiagnostyki i brak możliwości powierzenia jego obowiązków innym lekarzom.

Umowę zawarto na okres do 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2015 r., bez przeprowadzenia konkursu wymaganego art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej, co opisano poniżej.

W latach 2010-2013 koszty działalności Działu Rentgenodiagnostyki utrzymywały się na podobnym poziomie i wyniosły odpowiednio 625,0 tys. zł, 540,9 tys. zł, 572,7 tys. zł i 527,0 tys. zł. Przedstawione koszty za 2012 i 2013 r. zawierają koszt usług świadczonych na podstawie umowy z dnia 1 lutego 2012 r., tj. odpowiednio 164,7 tys. zł i 213,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 675-690, 1333-1334, 1405-1416)

Spółka w 2012 i 2013 r. zleciła na podstawie dwóch umów⁵⁶ wykonanie laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej. W związku powyższym Pracownia protetyki stomatologicznej MZOZ zakończyła działalność z dniem 31 grudnia 2011 r.

Powyższe usługi były finansowane przez NFZ zgodnie z umową⁵⁷ z dnia 4 stycznia 2011 r. dotyczącą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie

⁵⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 61, poz. 435 ze zm.

⁵⁶ Umowa z dnia 21 października 2011 r. oraz z dnia 29 października 2012 r.

⁵⁷ Umowa nr 02-00-02375-13-05 (11-13-W0242/STM).

stomatologiczne (dalej: „umowa z NFZ w zakresie leczenia stomatologicznego”), obowiązującą w latach 2011-2013. Zgodnie z § 2 ust 4 ww. umowy świadczenia w poszczególnych zakresach mogły być udzielane przez MZOZ z udziałem podwykonawców wymienionych w załączniku 3 do tej umowy, co było zgodne z art. 133 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wykonawcę ww. umów zlecenia dodano do załącznika nr 3 dnia 22 grudnia 2011 r. i usunięto z tego załącznika od 1 stycznia 2013 r. W związku z tym Spółka nie była uprawniona do powierzania w 2013 r. ww. usług temu wykonawcy, co opisano poniżej w pkt 2 Ustalonych nieprawidłowości.

W 2010 i 2011 r. koszty świadczenia usług w zakresie protetyki stomatologicznej wyniosły odpowiednio 130,1 tys. zł i 97,7 tys. zł, zaś koszty poniesione w 2012 i 2013 r. z tytułu realizacji umów z wykonawcą wyniosły odpowiednio: 54,5 tys. zł i 42,9 tys. zł. Zleceniobiorca w 2012 r. zakupił od Spółki wyposażenie pozostałe po zlikwidowanej pracowni w kwocie 2,0 tys. zł i wynajmował pomieszczenie w 2013 r. za kwotę 6,1 tys. zł.

W 2010 i 2011 r. oprócz przychodów z tytułu usług świadczonych i zakontraktowanych przez NFZ uzyskano również przychód z tytułu świadczenia usług pozostałym podmiotom w wysokości odpowiednio 54,5 tys. zł i 44,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 721,1333, 1417-1471)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spółka zawarła z wykonawcami dwie umowy na udzielanie świadczeń zdrowotnych bez stosowania trybu konkursu ofert wymaganego art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej.

Powyższe dotyczy umów:

- 1) z dnia 21 października 2011 r. o świadczenie laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej w 2012 r.,
- 2) z dnia 1 lutego 2012 r. o wykonywanie opisów badań radiologii konwencjonalnej (RTG) oraz badań mammograficznych.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej w związku z art. 26 ust. 1 tej ustawy i art. 3 ust. 1 pkt. 3 Pzp, Spółka udzielając tych zamówień była zobowiązana do przeprowadzenia konkursu ofert.

Według art. 26 ust. 4a ustawy o działalności leczniczej Spółka nie miałaby obowiązku udzielenia tych zamówień w trybie konkursu, gdyby ich wartość była niższa niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 14.000 euro liczonej według średniego kursu złotego w stosunku do euro, ustalonego w przepisach wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 Pzp.

Odnosnie zamówienia opisanego w pkt 1) postępowanie konkursowe należało przeprowadzić od kwoty 53,7 tys. zł⁵⁸, a na podstawie tej umowy w 2012 r. wydatkowano 55,5 tys. zł.

⁵⁸ Wg średniego kursu 3,839 określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796 – uchylone z dniem 01.01.2012 r.)

Odnośnie zamówienia opisanego w pkt 2) postępowanie konkursowe należało przeprowadzić od kwoty 56,3 tys. zł⁵⁹, a na podstawie tej umowy wydatkowano w 2012 r. (od 22 czerwca) i w 2013 r. odpowiednio 133,8 tys. zł i 231,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1422, 1428)

Pani Edyta Mokra, Wiceprezes Zarządu Spółki, która zawarła ww. umowy, wyjaśniła że zawarcie umowy wskazanej w pkt 1) było następstwem zamknięcia Działu Protetyki Stomatologicznej. Spółka w ramach zawartej z NFZ umowy musiała zagwarantować ciągłość świadczeń. Kontrakt z NFZ nie obejmował podziału za świadczenia ogólnostomatologiczne i protetyczne, a Spółka nie miała wiedzy jakie koszty wygeneruje ta umowa. Kierowano się dobrem pacjentów oraz dbałością o realizację kontraktu z NFZ. Jej zdaniem MZOZ nie był zobowiązany do stosowania Pzp.

Odnośnie zawarcia umowy opisanej w pkt 2) wyjaśniła, że umowę zawarto w związku z odejściem z pracy kierownika Działu Rentgenodiagnostyki i brakiem możliwości przekazania jego obowiązków innej osobie. Wobec powyższego MZOZ znalazł się w trudnej sytuacji i w celu zapewnienia ciągłości badań pacjentów i uniknięcia konieczności zamknięcia tego działu zawarto umowę z firmą zewnętrzną. Jej zdaniem w tej sytuacji, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt. 3 Pzp, Spółka mogła udzielić zamówienia z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli str. 213, 559, 230-231)

Zdaniem NIK nie można uznać wyjaśnień dotyczących braku możliwości ustalenia wartości zamówienia, gdyż Spółka nie podjęła prób ustalenia tej wartości, np. poprzez rozeznanie rynku, a w latach 2010 i 2011 poniosła z tytułu tej działalności koszty w kwotach odpowiednio 130,1 tys. zł i 97,7 tys. zł.

W ustaleniach kontroli nie znajdują również potwierdzenia wyjaśnienia odnośnie zawarcia umowy bez przeprowadzenia konkursu z powodu przyczyn nieleżących po stronie Spółki, ponieważ umowę opisaną w pkt 2 zawarto w dniu 1 lutego 2012 r., a kierownik Działu Rentgenodiagnostyki złożył wniosek o rozwiązanie umowy o pracę z trzymiesięcznym wypowiedzeniem w dniu 12 kwietnia 2012 r. i do czasu rozwiązania tej umowy w dniu 31 lipca 2012 r. świadczył pracę.

(dowód: akta kontroli str. 1472, 1473)

2. Zgodnie z § 2 pkt 4 umowy z NFZ w zakresie leczenia stomatologicznego, MZOZ mógł zlecać udzielanie świadczeń podwykonawcom wymienionym w Wykazie podwykonawców, stanowiącym zał. nr 3 do tej umowy.

W wyniku zawarcia aneksu z dniem 1 stycznia 2013 r., zmieniono zał. nr 3, w którym w nowym brzmieniu nie wykazano podwykonawców.

Na podstawie umowy o świadczenie usług z dnia 29 października 2012 r. Spółka zleciła podwykonawcy wykonanie w 2013 r. laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej, pomimo niewymienienia tego podwykonawcy w załączniku nr 3 do umowy z NFZ w zakresie leczenia stomatologicznego.

W 2013 r. z tytułu powyższego zlecenia zapłacono podwykonawcy 42,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1423, 1424, 1429, 1437, 1444-1447)

Powyższe stanowiło naruszenie art. 133 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z którym świadczeniodawcy mogą

⁵⁹ Wg średniego kursu 4,0196 określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282 poz. 1650).

zlecać podwykonawcom udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartej z Funduszem, jeżeli umowa tak stanowi.

Pani Edyta Mokra, ówczesna Prezes Zarządu, która zawarła ww. umowę, wyjaśniła że brak odpowiednich zapisów w załączniku nr 3 był niedopatrzaniem NFZ, MZOZ i podwykonawcy. Podwykonawca dodatkowo nie dopełnił obowiązku wykazania Spółki w Systemie Zarządzania Obiegiem Informacji, czego dokonał po stwierdzeniu nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 213, 231, 559)

3. W dniu 4 września 2013 r. Pani Edyta Mokra, Wiceprezes Zarządu zawarła samodzielnie aneks 1/2013 do umowy z dnia 29 października 2012 r. dotyczącej zlecenia podwykonawcy wykonania laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej, co stanowiło przekroczenie kompetencji, gdyż od 12 czerwca 2013 r. w Spółce ustanowiono zarząd dwuosobowy i zgodnie z § 19 Aktu założycielskiego⁶⁰ ustanowiono reprezentację łączną.

Zawarty aneks nie rodził skutków finansowych, zmieniono termin przelewu należności z 14 na 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 76, 1446)

Pani Edyta Mokra wyjaśniła, że zawarła ww. aneks, ponieważ Prezes Zarządu odmówił jego podpisania, twierdząc iż nie pełnił tej funkcji w dniu zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 213, 231, 559)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z wyjaśnieniami Pani Edyty Mokrej Wiceprezesa Zarządu, umowę o świadczenie usług z dnia 21 października 2011 r., którą zlecono wykonanie laboratoryjnych usług w zakresie protetyki stomatologicznej (opisaną powyżej w pkt 1), zawarto bez analizy kosztów, jakie mogą powstać w związku z jej realizacją. Zawarcie tej umowy wynikało z zakończenia działalności Działu Protetyki Stomatologicznej. Jednocześnie powodem rozwiązania tego Działu były wysokie koszty działalności.

(dowód: akta kontroli str. 231, 1333)

Zdaniem NIK, zaciągnięcie przez Spółkę nowych zobowiązań powinno zostać poprzedzone analizą kosztów i przychodów.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne w trybie konkursu określonego w art. 26 ust.3 ustawy o działalności leczniczej.
2. Podejmowanie przez Zarząd Spółki działań w ramach posiadanych kompetencji.

⁶⁰ Tekst jednolity z dnia 12.06.2013 r. repetytorium A nr 3878/2013

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

3. Ustalanie zakresu odpowiedzialności członków komisji przetargowych, zgodnie z art. 21 ust. 3 Pzp.
4. Podjęcie działań zapewniających składanie oświadczeń przez kierownika zamawiającego i członków komisji przetargowych wymaganych art. 17 ust. 2 Pzp.
5. Zapewnienie przechowywania dokumentacji postępowań w sprawie zamówień publicznych w sposób gwarantujący ich nienaruszalność, zgodnie z art. 97 ust. 1 Pzp.
6. Szacowanie wartości zamówień zgodnie z art. 32 ust. 1 i 3 Pzp.
7. Żądanie od wykonawców wyłącznie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenia zamówienia publicznego.
8. Podpisywanie protokołów z postępowań w sprawie zamówień publicznych przez zobowiązane do tego osoby.
9. Zwiększenie nadzoru Rady Nadzorczej nad działalnością Spółki w zakresie udzielania zamówień publicznych i zamówień dotyczących usług medycznych.
10. Wystąpienie do Zgromadzenia Wspólników o uaktualnienie Statutu.

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 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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia lipca 2014 r.

Kontroler
Andrzej Szulc
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis