



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-009-02/2014
P/14/061

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/061 – Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Agnieszka Tomalska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90018 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kutnie, ul. Kościuszki 16, 99-300 Kutno (zwane dalej „Starostwem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosława Gal-Grabowska, Starosta Kutnowski (od dnia 2 grudnia 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, Starostwo skutecznie przeprowadziło proces likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kutnie (dalej „SPZOZ” lub „Zakład”). Zarząd Powiatu nie wykonał jednak uchwały Rady Powiatu z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie likwidacji SPZOZ, w części dotyczącej powołania likwidatora zobowiązanego do wykonywania czynności likwidacyjnych. Dopiero z dniem 1 grudnia 2010 r. (tj. po upływie 33 dni od rozpoczęcia likwidacji) Zarząd Powiatu powołał likwidatora, jednak nie zawarł z nim umowy. Skuteczne wyznaczenie likwidatora nastąpiło z dniem 15 grudnia 2010 r. W okresie od rozpoczęcia likwidacji do 15 grudnia 2010 r. nie było zatem osoby kompetentnej do wykonywania czynności likwidacyjnych wynikających z uchwały o likwidacji SPZOZ oraz odpowiedzialnej za jej przebieg.

W miejsce SPZOZ powołano spółkę, której przedmiotem działania było zapewnienie ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych. Ciągłość udzielania i dostępność do świadczeń zdrowotnych limitowane były wielkością zawartych kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia. Nowopowstała spółka utworzyła niepubliczny zakład opieki zdrowotnej („NZOZ”) oraz została wyposażona w niezbędne składniki majątku. W kontrolowanym okresie wspierana była finansowo (m.in. w postaci wnoszonych aportów oraz dofinansowania zakupów i remontów) przez Powiat, jako jej jedyne go właściciela.

W wyniku podejmowanych skutecznych działań, odzyskano 87,4% (722 tys. zł) należności przejętych po zlikwidowanym SPZOZ oraz dodatkowo 129 tys. zł odsetek za zwłokę, a pozostającą do spłaty na dzień 30 kwietnia 2014 r. kwotę 243,6 tys. zł (dotyczącą należności wraz z odsetkami) objęto działaniami windykacyjnymi. Starostwo dokonało też spłaty 73,8% zobowiązań przejętych po zlikwidowanym SPZOZ oraz ujawnionych do 30 kwietnia 2014 r. Z zobowiązań w łącznej wysokości 89.837,1 tys. zł (w tym 1.383,5 tys. zł ujawnionych po zlikwidowaniu Zakładu), m.in. przy udziale uzyskanej z Ministerstwa Zdrowia dotacji, spłacono 66.277,4 tys. zł, w tym wszystkie zobowiązania wymagalne, zaś umorzono lub odpisano (skompensowano) zobowiązania w wysokości 15.392,6 tys. zł. Pozostała do spłaty kwota 8.167 tys. zł dotyczy głównie rat kredytu udzielonego w 2006 r. przez Bank Polskiej Spółdzielczości, z ostatecznym terminem spłaty do stycznia 2023 r.

Ustalono, że Powiat bezzasadnie wykسیęgował w dniu 31 grudnia 2013 r. zobowiązanie przejęte po zlikwidowanym SPZOZ, dotyczące Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w kwocie 4.527.070,86 zł.

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

Efekty podejmowanych przez Powiat działań restrukturyzacyjnych nie były jednak trwałe. Spółka, podobnie jak wcześniej SPZOZ, w dalszym ciągu generowała straty i nie była podmiotem stabilnym finansowo. Pomimo wzrostu przychodów w badanym okresie, dynamika wzrostu kosztów była jeszcze większa. Wartości wskaźników finansowych ROE² i ROA³ w 2014 r. wykazują, co prawda, niewielką poprawę, niemniej jednak, nadal utrzymują się na ujemnym poziomie. Choć w wyniku restrukturyzacji zakładano m.in. pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania działalności, to do zakończenia kontroli nie udało się osiągnąć tego celu. Osoby powołane do Rady Nadzorczej oraz zatrudnione na stanowiskach kierowniczych Spółki do 2013 r. nie zapewniły skutecznego nadzoru i kontroli działalności Spółki oraz realizacji założonych celów. Oznacza to, że obsada personalna organów Spółki okazała się niewłaściwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Przekształcenia SPZOZ-ów w spółki kapitałowe.

1.1. Ocena przygotowania i prowadzenia procesu przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową oraz wykorzystania środków z budżetu państwa przeznaczonych na jego wsparcie.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto proces likwidacji SPZOZ w Kutnie oraz utworzenie w jego miejsce niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, a także sposób prowadzenia przez Powiat Kutnowski nadzoru właścicielskiego.

Decyzję o przekształceniu SPZOZ w Kutnie w NZOZ podjęto ze względu na wysoki stopień jego zadłużenia, wynoszący ponad 80 mln zł, pogłębiający się co miesiąc o ok. 700 tys. zł, którego Zakład nie mógł skutecznie obsługiwać. Zadłużenie to wpływało na sposób funkcjonowania SPZOZ, ograniczało możliwość dokonywania inwestycji, postępowała dekapitalizacja majątku, a wypracowane środki przeznaczone były na jedynie częściową obsługę zadłużenia. Łączny stopień umorzenia majątku trwałego sięgał 71%. Na koniec czerwca 2010 r. wartość sumy bilansowej SPZOZ wynosiła ponad 13 mln zł, a wartość księgowa kapitału (funduszu) własnego była ujemna i wyniosła (-)70,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 445-447, 457-494, 513-537)

W okresie roku poprzedzającego rozpoczęcie likwidacji, SPZOZ w Kutnie nie podlegał zmianom organizacyjnym polegającym m.in. na wydzieleniu jego części i przekazaniu majątku podmiotom trzecim. W dniu 13 stycznia 2010 r. Rada Powiatu w Kutnie⁴ zatwierdziła zmiany w Statucie Zakładu, polegające na wykreśleniu – stosownie do decyzji Wojewody Łódzkiego z 8 kwietnia 2009 r. - 12 komórek organizacyjnych (Ośrodka Rehabilitacji Diennej, Oddziału Okulistycznego i 10 poradni⁵) w celu uaktualnienia zapisów w księdze rejestrowej SPZOZ.

W związku z pogarszającą się sytuacją finansową, SPZOZ podejmował działania restrukturyzacyjne. I tak, w 2005 roku przygotowany został „Wniosek o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego”. W 2009 roku Wojewoda Łódzki podjął decyzję o umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego⁶ prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej⁷. Przygotowany ówczesnie program restrukturyzacji nie przewidywał zmiany formy organizacyjnej Szpitala. Na zlecenie SPZOZ, w kwietniu 2008 r. opracowana

² Liczony stosunkiem wyniku finansowego netto do sumy aktywów (ROA),

³ Liczony stosunkiem wyniku finansowego netto do wartości kapitału własnego (ROE),

⁴ Uchwała nr 272/XLVIII/2010 z dnia 13 stycznia 2010 r.

⁵ Alergologicznej, Diabetologicznej, Gastrologicznej, Medycyny Pracy, Neurologii Dziecięcej, Rehabilitacyjnej, Neonatologicznej, Proktologicznej, Chirurgii Naczyniowej i Okulistycznej,

⁶ Z dniem 31 sierpnia 2005 r. Wojewoda Łódzki wszczął postępowanie restrukturyzacyjne SPZOZ w Kutnie, Zakład otrzymał pożyczkę w wysokości 5,2 mln zł z BGK oraz zaciągnął kredyt w kwocie 18,6 mln zł w Banku Polskiej Spółdzielczości, jednak środki te nie wystarczyły na pokrycie zobowiązań publicznoprawnych w kwocie ponad 42 mln zł. Spowodowało to umorzenie przez Wojewodę Łódzkiego postępowania restrukturyzacyjnego z dniem 26 czerwca 2009 r.,

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.,

została „Analiza możliwości prawnych oraz skutków ekonomicznych powołania w Kutnie placówki medycznej, o charakterze szpitala w formie prawnej – spółki kapitałowej”.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 445-447, 457-494, 513-537, 1426-1437)

Przygotowując proces przekształcenia SPZOZ, Zarządu Powiatu zlecił wykonanie opracowań i analiz. I tak, w czerwcu 2009 r. zlecił wykonanie opracowania charakterze konsultingowo – audytowym w zakresie rynku ochrony zdrowia „Analiza organizacji, funkcjonowania, zasad finansowania oraz efektywności procesów diagnostyczno – terapeutycznych w SPZOZ w Kutnie”. Opracowanie to, sporządzone przez „RK Consulting”, omawiane było podczas obrad XLV Sesji Rady Powiatu w Kutnie. Poniesiony przez Powiat koszt tego opracowania wyniósł 65.880 zł brutto.

Ponadto, w kwietniu 2010 r., na zlecenie Powiatu firma zewnętrzna sporządziła opracowanie „Ocena stanu ekonomiczno – organizacyjnego oraz Program naprawczy SPZOZ w Kutnie”. Z informacji zawartych w tym opracowaniu wynika rekomendacja funkcjonowania szpitala w formie spółki, poprzedzona likwidacją SPZOZ i uczestnictwem w Planie „B”. Materiał przekazano zamawiającemu protokołem zdawczo-odbiorczym w dniu 21 czerwca 2011 r., a poniesiony przez Starostwo łączny koszt jego sporządzenia i aktualizacji wyniósł 77.266 zł.

(dowód: akta kontroli str. 445-540, 1426-1485)

Uchwałą Nr 321/LVIII/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie przyjęcia programu reorganizacji w systemie ochrony zdrowia na obszarze Powiatu Kutnowskiego w zakresie dotyczącym SPZOZ, Rada Powiatu przyjęła powyższy program, który zawierał zasady oraz harmonogram likwidacji Zakładu wraz z podaniem terminu jej zakończenia oraz powołania spółki pod nazwą „Kutnowski Szpital Samorządowy” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (zwanej dalej „KSS Sp. z o.o.” lub „Spółką”).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 445-540, 1426-1485)

Wobec trudnej sytuacji finansowej Zakładu, władze Powiatu postanowiły wziąć udział w Programie restrukturyzacji oddłużenia SPZOZ w Kutnie. W tym celu, Rada Powiatu w Kutnie⁸ wyraziła intencję uczestnictwa w programie wieloletnim pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia – Plan B”⁹.

Wniosek do Wojewody Łódzkiego o objęcie rządowym programem wsparcia, na zlecenie Zarządu Powiatu¹⁰ sporządziła firma Doradca Consultants Ltd. Sp. z o.o. Wniosek obejmował w szczególności aplikację do Banku Gospodarstwa Krajowego, opracowanie „Analiza ekonomiczno-finansową (biznesplan) SPZOZ w Kutnie” wraz z projekcją finansową oraz propozycję restrukturyzacji i spłaty zobowiązań powstałych w wyniku likwidacji SPZOZ. Biznesplan określał m.in. możliwości i niezbędne warunki dla funkcjonowania spółki kapitałowej w okresie pięciu lat od dnia wpisania nowopowstałego NZOZ do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. W dokumencie tym zawarta została też analiza dotycząca konkurencji i infrastruktury służby zdrowia w rejonie działania SPZOZ w Kutnie, w tym ocena lokalnego rynku świadczeń zdrowotnych (konkurencji) i pozycji placówki na tym rynku. W punkcie 6. *Wskaźniki demograficzne i epidemiologiczne dla regionu*, analiza wskazywała na występujące w powiecie zjawisko starzenia się społeczeństwa, co miało wpływ na ilość udzielanych świadczeń zdrowotnych oraz zwiększone zapotrzebowanie na świadczenia medyczne w latach kolejnych. W opracowaniu zwracano też uwagę na wzrost liczby osób hospitalizowanych w powiecie kutnowskim. Obejmowało również analizę rozwoju usług przez NZOZ, ocenę możliwości wypracowania przyszłych przychodów, w tym usług komercyjnych oraz analizę inwestycji (tj. wielkość nakładów do poniesienia przez tworzony NZOZ w celu dostosowania obiektów do wymogów prawa). Dokument zawierał wyniki przeprowadzonej analizy struktury organizacyjnej i adekwatności zatrudnienia, planowany poziom zadłużenia NZOZ, a także analizę SWOT (silnych, słabych stron, szans

⁸ uchwała nr 236/XLII/09 z dnia 26 czerwca 2009 r.,

⁹ wynikającym z Uchwały Nr 58/2009 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”, zwanym dalej „Rządowym Programem Wsparcia” lub „Planem B”,

¹⁰ umowa nr 3/2010 zawarta w dniu 22 marca 2010 r.,

i zagrożeń) oraz plan restrukturyzacji. Opracowanie opatrzone zostało datą 14 września 2010 r., a uzupełnienia (wynikające m.in. z uwag NFZ i aktualizacji danych finansowych) dokonano z datą 8 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 492-537, 1426-1437)

Zgodnie z dyspozycją art. 43 ust. 2 ustawy o zoz¹¹, projekt uchwały Rady Powiatu o likwidacji zakładu był opiniowany przez: Radę Społeczną Szpitala, Wojewodę Łódzkiego, Zarząd Województwa Łódzkiego, właściwe organy gmin Powiatu Kutnowskiego, a także – w myśl przypisu art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹² - przez organizacje związkowe funkcjonujące w Szpitalu oraz na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

W odpowiedzi na pisma z dnia 18 czerwca 2010 r., Starostwo otrzymało opinie pozytywne wyrażone przez Wojewodę Łódzkiego, czterema uchwałami rad gmin i uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego. Rada Społeczna SPZOZ pozostawiła projekt bez zaopiniowania, sześć organizacji związkowych zaopiniowało projekt negatywnie, m.in. z uwagi na brak w nim programu reorganizacji Zakładu, informacji o głównej przyczynie zamierzonej likwidacji, przyszłej strukturze organizacyjnej oraz statucie, a także o zasadach finansowania zakupu niezbędnego sprzętu i kosztów przystosowania obiektu do aktualnych wymogów oraz brak zapisu uniemożliwiającego zbywanie udziałów na rzecz podmiotów prywatnych. Dwie organizacje związkowe nie wyraziły jednoznacznej opinii, formułując uwagi w zakresie konieczności zawarcia w uchwale odniesienia do przepisów art. 23¹ KP¹³, art. 26¹ ustawy o związkach zawodowych oraz art. 494 ust. 1 ksh¹⁴. Opinie wpływały do Starostwa w terminie od 30 czerwca 2010 r. do 13 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-15)

Stosownie do przyjętych przez Radę Powiatu kierunków zmian w funkcjonowaniu Szpitala, uchwałą nr 320/LVII/10 z dnia 25 sierpnia 2010 r. Rada Powiatu Kutnowskiego, w oparciu o przepis art. 60 ust. 3, 4, 5 i 6 ustawy o zoz, postanowiła o likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kutnie, określając termin zakończenia udzielania świadczeń zdrowotnych na dzień 30 listopada 2010 r.

Zgodnie z wymogiem art. 43 ust. 1 ustawy o zoz, powyższa uchwała określiła sposób i formę zapewnienia osobom korzystającym z oznaczonych rodzajowo świadczeń zdrowotnych likwidowanego zakładu dalsze, nieprzerwane udzielanie takich świadczeń, bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków udzielania i jakości przez NZOZ „Kutnowski Szpital Samorządowy” w Kutnie utworzony przez KSS Sp. z o.o., będącą jednoosobową spółką Powiatu Kutnowskiego, która została powołana uchwałą Nr 309/LV/10 Rady Powiatu w Kutnie z dnia 16 czerwca 2010 r.

Treść uchwały o likwidacji zakładu spełniała wymogi wymienione w art. 60 ust. 4b ustawy o zoz. W szczególności określała:

- nazwę zakładu podlegającego likwidacji (SPZOZ w Kutnie),
- dzień otwarcia likwidacji (dzień wejścia w życie niniejszej uchwały¹⁵),
- sposób i tryb zadysponowania składnikami materialnymi i niematerialnymi (zobowiązania i należności po zakończeniu likwidacji przejmie Powiat Kutnowski, a majątek pozostały po zakończeniu likwidacji i zaspokojeniu wierzytelności staje się własnością Powiatu Kutnowskiego),
- wskazanie podmiotu, który przejmie prawa i obowiązki likwidowanego zakładu (NZOZ „Kutnowski Szpital Samorządowy”) oraz
- oznaczenie dnia zakończenia czynności likwidacyjnych (31 lipca 2011 r.).

Wykonując obowiązek ustalony w art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶, Starosta przekazał Wojewodzie Łódzkiemu uchwałę o likwidacji SPZOZ. Uchwała została

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.), zwana dalej „ustawą o zoz”,

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 167, zwana dalej „ustawą o związkach zawodowych”,

¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.),

¹⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.),

¹⁵ Stosownie do treści § 8 uchwały, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Uchwała opublikowana została w dniu 14 października 2010 r., w związku z czym dniem otwarcia likwidacji był 29 października 2010 r.,

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.),

opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego Nr 297 z dnia 14 października 2010 r., poz. 2467.

Z dniem 20 grudnia 2010 r. Wojewoda Łódzki wykreślił SPZOZ z rejestru zakładów opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 20-21)

Zgodnie z uchwałą nr 320/LVII/10 z dnia 25 sierpnia 2010 r. dniem otwarcia likwidacji był 29 października 2010 r. Dzień przed rozpoczęciem likwidacji Dyrektor SPZOZ i Zarząd Powiatu, na podstawie umów dzierżaw zawartych ze Spółką wyposażyli ją w mienie ruchome umożliwiające udzielanie świadczeń zdrowotnych. Zarząd Powiatu dopiero po miesiącu od dnia rozpoczęcia likwidacji, uchwałą 667/279/2010 z dnia 29 listopada 2010 r. powołał na likwidatora byłego dyrektora SPZOZ, z którym jednak nie zawarto stosownej umowy. Nowy Zarząd Powiatu uchwałą nr 5/2/2010 z 8 grudnia 2010 r. uchylił uchwałę nr 674/279/2010. W uzasadnieniu wskazano, na niewykonanie poprzedniej uchwały z dnia 29 listopada 2010 r. oraz przyjęcie przez nowy Zarząd Powiatu innego trybu postępowania przy likwidacji SPZOZ w Kutnie.

Kolejnego likwidatora powołano uchwałą nr 7/3/2010 z dnia 13 grudnia 2010 r. Z powołanym likwidatorem zawarto umowę określającą jego zadania, obejmujące w szczególności: przeprowadzenie inwentaryzacji majątku Zakładu, sporządzenie bilansu na dzień otwarcia likwidacji i na dzień jej zakończenia, dokonanie czynności prawnych wynikających z Kodeksu pracy wobec pracowników likwidowanego Zakładu, zaspokojenie wierzycieli Zakładu, zawarcie umów niezbędnych w procesie likwidacji oraz dokonanie czynności związanych z wykreśleniem Zakładu z właściwych rejestrów.

Z powodu niekonsekwentnych działań Zarządu Powiatu w okresie 29 października 2010 r. do 15 grudnia 2010 r. likwidacja SPZOZ przebiegała w sposób niezorganizowany, bez osoby odpowiedzialnej za jej przebieg – tj. brak było likwidatora SPZOZ. W trakcie kontroli nie ustalono jednoznacznych przyczyn zaniechań i opóźnień w działaniu Zarządu Powiatu. W ocenie NIK uruchomienie procesu likwidacji SPZOZ bez likwidatora kierującego jej przebiegiem i odpowiedzialnego za dyspozycje w sprawach majątku, stwarzało poważne zagrożenie dla prawidłowego przebiegu likwidacji i gospodarowania mieniem.

Za cały okres likwidacji sporządzone zostały sprawozdania finansowe, tj. pierwsze za okres od 30 października do 31 grudnia 2010 r. i drugie za okres od 1 stycznia do 31 lipca 2011 r. Obydwa sprawozdania zostały poddane badaniu przez biegłych rewidentów z firmy audytorskiej Polskie Towarzystwo Ekonomiczne „Profit” spółka z o. o., którzy ocenili je jako rzetelne i sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości.

Według treści – przedłożonych kontrolerowi – raportów z badania sprawozdań przez biegłych rewidentów, inwentaryzacja składników majątku przeprowadzona została zarówno na dzień poprzedzający postawienie SPZOZ w stan likwidacji, jak i na dzień zakończenia likwidacji. Kontrolerowi nie przedłożono dokumentów dotyczących wykonania i rozliczenia tych inwentaryzacji.

Ponadto, likwidator przedłożył Zarządowi Powiatu w dniu 16 listopada 2011 r. sprawozdanie z przebiegu procesu likwidacji SPZOZ, wskazujące wszystkie dokonane w toku likwidacji czynności i ich efekty. W wyniku weryfikacji sprawozdania, Zarząd Powiatu wzywał likwidatora do uszczegółowienia przedstawianych w nich danych finansowych.

Ostatecznie, sprawozdanie przyjęte zostało przez Zarząd na posiedzeniu w dniach 6-8 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 89-94, 1554-1555)

W dniu 26 listopada 2010 r. Dyrektor SPZOZ w Kutnie złożył przed notariuszem oświadczenie o zrzeczeniu się przez SPZOZ prawa użytkowania nieruchomości położonych w Kutnie przy ul. Kościuszki 52.

(dowód: akta kontroli str. 257-263)

W dniu 20 grudnia 2010 r. środki trwałe pozostające we władaniu SPZOZ przekazano do Powiatu (ich właściciela), protokołami przekazania – przyjęcia (PT), a mianowicie:

- protokołami od nr 1 do 13/2010 przekazano budynki o łącznej wartości inwentarzowej 17.071.147,20 zł, wartość umorzenia wymienionych środków trwałych wynosiła 10.442.975,56 zł.

- protokołami od nr 14 do 37/2010 przekazano środki trwałe grupy „0” grunty o łącznej wartości 1.020.656 zł obejmujące 24 działki o łącznej powierzchni 11,0789 ha,
- protokołem nr 13/2010 przekazano do Powiatu środki trwałe grupy II – „obiekty inżynierii lądowej i wodnej – studnię o wartości 7.426,30 zł (umorzona w całości).

Majątek przekazany przez SPZOZ powyższymi protokołami, Powiat Kutnowski ujął w księgach Starostwa pod datą 31 grudnia 2010 r.

Na podstawie porozumienia z dnia 31 lipca 2011 r. zawartego pomiędzy Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Kutnie reprezentowanym przez likwidatora, a Powiatem Kutnowskim reprezentowanym przez Zarząd Powiatu, likwidator SPZOZ przekazał na rzecz Powiatu mienie ruchome wg załączników nr 1¹⁷ i 2¹⁸ do wymienionego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 179, 257-273, 1554-1555)

Wg bilansu na 31 lipca 2011 r. SPZOZ nie posiadał aktywów trwałych, tj. środków trwałych, gruntów, budynków, urządzeń technicznych, środków transportowych. Pozycja bilansowa „A” wykazywała we wszystkich pozycjach wartość „0”.

(dowód: akta kontroli str. 120-175)

W toku postępowania likwidacyjnego, zawarto z udziałem likwidatora oraz KSS Spółka z o.o., umowy ze wszystkimi kontrahentami SPZOZ w wyniku czego, ich stroną stał się nowopowstały Kutnowski Szpital Samorządowy sp. z o.o.

W porozumieniu z Zarządem Powiatu, powołano Zespół negocjacyjny, który przygotował i przeprowadził negocjacje ugodowe ze wszystkimi wierzycielami cywilnoprawnymi likwidowanej jednostki.

Rezultatem prac komisji było zawarcie łącznie 120 ugód¹⁹, w wyniku których umorzeniu uległo 680.805,12 zł. Wykaz wierzycieli nieobjętych ugodami, a także należności przysługujące SPZOZ przekazano Zarządowi Powiatu.

Analiza 12 losowo wybranych ugód²⁰ wykazała, że wszystkie podmioty rzeczywiście były wierzycielami świadczeniodawcy, kwota wierzytelności (łącznie 343.377,50 zł, z czego należność główna 305.267,36 zł, odsetki 35.942,14 zł i koszty 2.168 zł) ustalona została w bilansie SPZOZ na dzień likwidacji i zaktualizowana przed dokonaniem spłaty, Starostwo wywiązało się z postanowień zawartych w ugodach, w wyniku których wierzyciele umorzyli łącznie 35.662,58 zł (z czego 4 755,31 zł z należności głównej i 30.907,27 zł odsetek).

(dowód: akta kontroli str. 1174-1204)

Proces przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową nie był przedmiotem kontroli ani audytu przeprowadzanych przez Powiat. Prowadzony był jednak bieżący nadzór nad przekształceniem SPZOZ. Za proces ten, od strony merytorycznej odpowiedzialny był Radca Prawny Starostwa. Ponadto, w 2010 r. Powiat zatrudnił koordynatora prac związanych z likwidacją SPZOZ, któremu zlecił²¹ m.in. dokonanie czynności bezpośrednio związanych z nadzorem nad restrukturyzacją (przygotowanie SPZOZ do zaprzestania działalności, monitorowanie wykonania czynności likwidacyjnych, monitorowanie likwidacji podmiotu, monitorowanie zakończenia procesu likwidacji poprzez zgłoszenie do KRS, przygotowanie dokumentów do powołania i zgłoszenia do KRS nowego podmiotu – spółki prawa handlowego).

Wyniki prac, prezentowane były Zarządowi Powiatu i radnym Rady Powiatu w Kutnie podczas obrad sesji.

(dowód: akta kontroli str. 217-256, 1412-1413, 1426-1485)

¹⁷ załącznik nr 1 na 55 stronach stanowił wykaz majątku na dzień 29 lipca 2011 r. (585 poz. na kwotę 10.615.718,86 zł),

¹⁸ załącznik nr 2 stanowił na 109 stronach wykaz środków trwałych niskocennych na dzień 29 lipca 2011 r. (119 poz. na kwotę 1.117.655,34 zł),

¹⁹ łączna kwota wierzytelności objętych ugodami wyniosła 8.429.544,69 zł, w tym 942.626,31 zł odsetek i 127.374,44 zł kosztów sądowych,

²⁰ Kontrolą objęto 12 ugód (wylosowanych z użyciem interwału, pkt startowy 4), ujętych w wykazie pod numerami: 4, 14, 24, 34, 44, 54, 64, 74, 84, 94, 104 i 114,

²¹ umowa Nr 5/10 z dnia 11 sierpnia 2010 r.

Utworzenie spółki kapitałowej

Rada Powiatu uchwałą Nr 309/LV/10 z dnia 16 czerwca 2010 r. podjęła decyzję o utworzeniu KSS Sp. z o.o. o kapitale zakładowym 150.000 zł, dzielącym się na 300 udziałów po 500 zł każdy, w 100% objętych przez Powiat Kutnowski, poprzez wniesienie wkładu w formie pieniężnej. Powołana spółka miała być organem założycielskim dla NZOZ, który przejmie udzielanie świadczeń zdrowotnych w niezmienionym zakresie od zlikwidowanego SPZOZ.

Umowę Spółki zawarto w dniu 24 sierpnia 2010 r. w formie aktu notarialnego (Rep. A nr 1039/2010). Kapitał zakładowy Spółki wynosił 150.000 zł i dzielił się na 300 udziałów po 500 zł, Wszystkie 300 udziałów obejmował Powiat Kutnowski i pokrywał je gotówką w kwocie 150.000 zł.

Spółkę „Kutnowski Szpital Samorządowy” zarejestrowano w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 11 października 2010 r. (na wniosek z 7 października 2010 r.) pod pozycją 0000367372, a w dniu 15 października 2010 r. Zgromadzenie Wspólników utworzyło Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Kutnowski Szpital Samorządowy”, który został zarejestrowany przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 29 listopada 2010 r. pod nr 10-01705. Z dniem 1 grudnia 2010 r. NZOZ rozpoczął działalność.

SPZOZ, jako właściciel sprzętu medycznego i pomocniczego wchodzącego w skład mienia ruchomego, w dniu 28 października 2010 r. podpisał umowę z KSS Sp. z o.o. na bezpłatną dzierżawę tego mienia do dnia 31.07.2011 r. (tj. do dnia likwidacji²²).

(dowód: akta kontroli str. 20-64, 257-261, 324-326)

Powiat wyposażył Spółkę w majątek przejęty po SPZOZ:

a) nieruchomości:

W dniu 27 października 2010 r., Uchwałą nr 330/LIX/10 - celem zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych po zlikwidowanym SPZOZ - Rada Powiatu wyraziła zgodę na bezprzetargowy najem nieruchomości (15 działek²³ o łącznej powierzchni 8,1086 ha, spośród wszystkich 24, których własność przeszła na Powiat) położonych w Kutnie stanowiących własność Powiatu Kutnowskiego, KSS Sp. z o.o., na czas nieoznaczony od dnia 1 grudnia 2010 r. Na tę okoliczność w dniu 27 października 2010 r. pomiędzy Powiatem Kutnowskim a KSS Sp. z o.o., spisano umowę najmu ww. nieruchomości, w celu wykorzystania ich do wykonywania działalności medycznej w formie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej; aneksem z dnia 30 sierpnia 2011 r. zmieniono treść § 1 ust. 2 umowy najmu, pozostawiając od tego dnia w najmie Spółki dwie działki o łącznej powierzchni 0,0625 ha.

Za zgodą Rady Powiatu w Kutnie²⁴, w dniu 30 sierpnia 2011 r. pomiędzy Powiatem Kutnowskim a KSS Sp. z o.o. zawarta została umowa użytkowania nieruchomości gruntowej, obejmująca 12 działek o łącznej powierzchni 8,0461 ha.

Aktem notarialnym Rep. A 4515/2013 z dnia 10 lipca 2013 r., po uprzedniej zgodzie Rady Powiatu wyrażonej w uchwale nr 196/XXVIII/13 z dnia 29 maja 2013 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 201/XXIX/13 z dnia 26 czerwca 2013 r., Powiat Kutnowski przeniósł na rzecz KSS Sp. z o.o., udział wynoszący 28/100 części w prawie własności nieruchomości, oznaczonej jako działka nr 1036/35 o pow. 2,7179 ha, położonej w Kutnie przy ul. Kościuszki 52 (wartość nieruchomości²⁵ wynosiła 68.110.000 zł, zaś wartość ww. udziału - 19.070.800 zł).

²² Po tym terminie, z mocy przepisu art. 53a ust. 2 ustawy o zoz, majątek ten stał się własnością Powiatu Kutnowskiego,

²³ oznaczonych numerami: 1036/29, 1036/30, 1036/32, 1036/35, 1036/36, 1036/37, 1036/38, 1036/40, 1036/41, 1036/42, 1036/46, 1036/47, 1036/48, 1036/51, 1036/52,

²⁴ Uchwałą nr 69/VIII/11 z dnia 29 lipca 2011 r. Rada Powiatu w Kutnie, wyraziła zgodę na obciążenie części nieruchomości gruntowej zabudowanej, stanowiącej własność Powiatu Kutnowskiego, położonej w Kutnie przy ul. Kościuszki 52, oznaczonej jako działki o numerach 1036/29, 1036/30, 1036/32, 1036/35, 1036/36, 1036/37, 1036/38, 1036/40, 1036/42, 1036/47, 1036/48, 1036/51, dla której Sąd Rejonowy w Kutnie prowadził księgę wieczystą nr LD1K/00014027/8, użytkowaniem jako ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. Ponadto Rada wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia na czas nieoznaczony umowy użytkowania wymienionych części nieruchomości,

²⁵ Wartość nieruchomości ustalona została wg ceny rynkowej, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) oraz art. 16g ust. 1 pkt 4

b) majątek ruchomy:

W dniu 28 października 2010 r. Zarząd Powiatu w Kutnie podpisał z KSS Sp. z o.o. umowę dzierżawy sprzętu medycznego i pomocniczego wchodzącego w skład mienia ruchomego. Umowę zawarto na okres od dnia 1.08.2011 r. do dnia 1.12.2030 r.

W wykonaniu Uchwał Rady Powiatu: nr 49/VI/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r. 76/XI/11 z dnia 28 października 2011 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 103/XIII/11 z dnia 21 grudnia 2011 r.) oraz nr 108/XIV/12 z dnia 15 lutego 2012 r. – wniesiono aportem wpisane do księgi inwentarzowej Starostwa wszystkie urządzenia medyczne oraz składniki majątku ruchomego (majątek ruchomy i sprzętu medycznego oraz niskocenne środki trwałe będące na wyposażeniu szpitala) o łącznej wartości 2.579.500 zł.

Przekazanie składników majątku poprzedzone było ich wyceną, zgodnie z którą łączna wartość majątku SPZOZ (grupy 3-8, tj. urządzenia techniczne i maszyny, środki transportu, pozostałe środki trwałe oraz wartości niskocenne) wyniosła łącznie 2.579.320 zł.

Przed wniesieniem aportu obejmującego 28/100 udziału w nieruchomości (działka 1036/35), jej wartość przeszacowano (operat z 21.05.2013 r.), ustalając wartość nieruchomości (budynków i gruntów na działce) na kwotę 68.110.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 257-261, 274-323, 327-329, 343-349, 362-393, 395-427, 1546-1553)

Nieruchomości, które zostały przekazane do KSS Sp. z o.o.: grupa 1 – Budynki - o łącznej wartości 16.997.746,26 zł i umorzeniu na kwotę 10.396.735,35 zł (stawka dla budynków zakładów opieki medycznej 2,5% a dla budynków pozostałych 4,5%) oraz grupa 3 - obiekty inżynierii lądowej i wodnej o wartości 7.426,30 zł umorzone w 100% (stawka amortyzacyjna 4,5%). Różnica pomiędzy wartością mienia przejętego po SPZOZ (17.071.147,20 zł), a przekazanego do Spółki (16.997.746,26 zł) wynika z pozostawienia przez Powiat dla własnych potrzeb, dwóch budynków magazynowych.

W 2013 r. (w wyniku przeszacowania) zwiększono wartość trzech budynków (budynku głównego, budynku tlenowni oraz kuchni i pralni), w wyniku czego wartość gr 1 wzrosła do kwoty 31.670.971,27 zł. W dniu 31 lipca 2013 r. wniesiono aportem do KSS Sp. z o.o. 28/100 części udziału w nieruchomości położonej na działce nr 1036/35 w wysokości 19.070.800,00 zł (gr.1 - budynki na kwotę 18.753.560,33 zł, gr. 0 - grunty na kwotę 317.239,67 zł) Wartość umorzenia przekazanych aportem budynków wynosiła 2.656.312,12 zł i stanowiła 15%. Na dzień 31 grudnia 2013 r. wartość umorzenia wszystkich budynków użytkowanych przez KSS wynosi 9.290.496,88 zł, tj. 72%.

Mienie ruchome, które zostało przekazane aportem do KSS Sp. z o.o. z szacunkowymi wartościami rynkowymi nie było przez Powiat amortyzowane. Odpisów amortyzacyjnych nie dokonano z uwagi na krótki okres czasu między przejęciem nieruchomości (w dniu 31 lipca 2011 r.), a ich przekazaniem (wniesieniem aportem) - z dniem 28 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 330-341, 343-344, 424-427, 1486-1503)

W badanym okresie, Powiat sześciokrotnie podwyższał kapitał zakładowy Spółki, który na dzień 30 kwietnia 2014 r. wynosił 16.120.500 zł i dzielił się na 32.241 udziałów po 500 zł. Wszystkie udziały objęte zostały przez Powiat Kutnowski, w tym:

- 1.500 udziałów (łącznie 750.000 zł) pokryto w formie wkładu pieniężnego²⁶,
- 5.803 udziały (łącznie 2.901.500 zł), zostały pokryte wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci rzeczowych składników trwałych²⁷,
- 24.000 udziałów (łącznie 12.000.000 zł) pokryto wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci udziału we współwłasności nieruchomości²⁸,

ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.),

²⁶ Wkład pieniężny 150.000 zł zapisany w Akcie Założycielskim Spółki oraz wniesiony w kwocie 600.000 zł zgodnie z Uchwałą nr 142/XX/12 Rady Powiatu z dnia 5 września 2012 r.,

²⁷ W wykonaniu Uchwał Rady Powiatu: nr 49/VI/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r. – wkład o wartości 322.000 zł, obejmujący opracowanie audytowe wraz z kosztorysami, w zakresie modernizacji gospodarki cieplnej dla budynków SPZOZ oraz wpisane do środków trwałych Starostwa urządzenia medyczne; nr 76/XI/11 z dnia 28 października 2011 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 103/XIII/11 z dnia 21 grudnia 2011 r.) – wkład o wartości 1.824.500 zł, obejmujący wniesienie majątku ruchomego (środki trwałe i niskocenne środki trwałe będące na wyposażeniu szpitala) o łącznej wartości; nr 108/XIV/12 z dnia 15 lutego 2012 r. – wkład o wartości 755.000 zł dotyczący majątku ruchomego i sprzętu medycznego,

- 938 udziałów (łącznie 469.000 zł) pokryto wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci wierzytelności przysługujących Powiatowi Kutnowskiemu wobec KSS Sp. z o.o.²⁹

Wg § 7 Aktu Założycielskiego Spółki kapitał zakładowy mógł być podwyższany uchwałą Zgromadzenia Wspólników poprzez podwyższenie wartości nominalnej istniejących udziałów albo ustanowienie nowych udziałów. Podwyższenie kapitału zakładowego do kwoty 5 mln zł w terminie do 31 grudnia 2012 r., nie stanowiło zmiany Aktu Założycielskiego Spółki.

W badanym okresie dwukrotnie dokonano zmiany aktu założycielskiego Spółki:

- uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KSS Sp. z o.o. z dnia 10 lipca 2013 r. (Rep. A nr 4505/2013), w związku z podwyższeniem wartości kapitału zakładowego, który po zmianie przekroczył ww. limit 5 mln zł, zmieniono treść § 6 ust. 1 i 2 Aktu Założycielskiego Spółki wskazując wysokość kapitału zakładowego po zmianach (15.651.500 zł), liczbę i strukturę udziałów;
- uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KSS Sp. z o.o. z dnia 6 grudnia 2013 r. (Rep. A nr 8156/2013), w związku z kolejnym podwyższeniem wartości kapitału zakładowego, zmieniono treść § 5 (dot. rodzaju działalności Spółki), § 6 ust. 1 i 2 (dot. struktury udziałów) oraz § 7 Aktu Założycielskiego (dot. zmiany progu do 40 mln zł, powyżej którego podwyższenie kapitału zakładowego Spółki w terminie do 31 grudnia 2017 r. nie stanowi zmiany Aktu Założycielskiego).

(dowód: akta kontroli str. 22-42, 350-444)

1.2. Ocena sposobu wyceny majątku SPZOZ oraz jego wniesienia do spółki.

W bilansie, sporządzonym na dzień zamknięcia likwidacji SPZOZ (tj. na 31 lipca 2011 r.), wykazano sumę bilansową w łącznej kwocie 511.305,97 zł.

Na kwotę aktywów (wyłącznie obrotowych), składały się głównie należności krótkoterminowe (492.428,44 zł), w tym z tytułu dostaw i usług o terminie spłaty do 12 m-cy (wycenione wg wartości wymagających zapłaty na kwotę 260.926,57 zł i zinventaryzowane w drodze potwierdzenia sald) i inne należności (231.501,87 zł), głównie przejęte przez komornika i pozostające do rozliczenia (229.120,97 zł). Pozostałą kwotę aktywów stanowiły środki pieniężne w kasie i na rachunkach (18.877,53 zł).

Po stronie pasywów wykazano:

- fundusze własne SPZOZ w kwocie -87.951.361,30 zł, obejmujące fundusz podstawowy (13.046.759,95 zł) i fundusz zapasowy (602.289,32 zł) oraz straty: z lat ubiegłych (-98.726.448,49 zł) i stratę netto na dzień bilansowy (-2.873.962,08 zł),
- zobowiązania i rezerwy na zobowiązania w wysokości 88.462.667,27 zł, dotyczące głównie zobowiązań krótkoterminowych (73.247.862,12 zł), w szczególności z tytułu podatków, cel, ubezpieczeń i innych świadczeń (47.691.662,93 zł) i z tytułu dostaw i usług (10.173.653,38 zł) – były to zobowiązania wycenione wg wartości wymagających zapłaty, zinventaryzowane w drodze potwierdzenia sald; Zobowiązania długoterminowe (15.205.777,15 zł) dotyczyły dwóch kredytów udzielonych przez Bank Polskiej Spółdzielczości SA, odpowiednio: restrukturyzacyjnego w kwocie 15.000.000 zł z terminem spłaty do 31 marca 2016 r. (zadłużenie długoterminowe na dzień bilansowy wynosiło 9.476.779,24 zł) i obrotowego w kwocie 3.600.000 zł z terminem spłaty do 29 lutego 2012 r. (zadłużenie

²⁸ W wykonaniu Uchwały Rady Powiatu nr 196/XXVIII/13 z dnia 29 maja 2013 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 201/XXIX/13 z 26 czerwca 2013 r.). Udziały zostały pokryte poprzez wniesienie aportu w postaci 28/100 udziału we współwłasności nieruchomości stanowiącej zabudowaną działkę gruntu numer 1036/35 o powierzchni 2,7179 ha o wartości 68.110.000 zł (akty notarialne Rep. A Nr 4505, 4510 i 4515/2013 z dnia 10 lipca 2013 r.), tj. wartości udziału w kwocie 19.070.800 zł. Różnicę pomiędzy wkładem niepieniężnym, a wartością podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 7.070.800 zł przekazano jako kapitał zapasowy Spółki,

²⁹ W wykonaniu Uchwały Rady Powiatu nr 230/XXXV/13 z dnia 27.11.2013 r. - aportem w postaci wierzytelności przysługujących Powiatowi Kutnowskiemu wobec KSS Sp. z o.o. na łączną kwotę 469.164,14 zł z tytułu czynszu najmu i opłat za użytkowanie nieruchomości wraz z odsetkami (akty notarialne Rep. A Nr 8156 i 8161/2013 z dnia 6 grudnia 2013 r.). Różnica między wartością wkładu niepieniężnego a wartością podwyższenia kapitału zakładowego (164,14 zł) została przekazana na kapitał zapasowy Spółki,

525.000 zł) oraz pożyczki udzielonej przez BGK w imieniu Skarbu Państwa – Ministra Finansów na spłatę zadłużenia (zadłużenie na dzień bilansowy 5.203.997,91 zł). Wykazane rezerwy na zobowiązania w kwocie 9.028 zł dotyczyły w całości kosztu audytu.

(dowód: akta kontroli str. 119-175)

Podmiot wskazany w uchwale o likwidacji SPZOZ (tj. KSS Sp. z o.o.), faktycznie przejął prawa i obowiązki tego zakładu. Zgodnie z dyspozycją uchwały w sprawie likwidacji SPZOZ, majątek pozostały po likwidacji Szpitala, stanowiący własność Powiatu, został przekazany na podstawie zawartych umów dzierżawy i najmu - do wykorzystania przy realizacji świadczeń zdrowotnych. I tak:

- umową z dnia 28 października 2010 r. Powiat wydzierżawił KSS sprzęt medyczny i pomocniczy, wchodzący w skład mienia ruchomego przejętego od SPZOZ. Umowę zawarto na okres od dnia 1.08.2011 r. do dnia 1.12.2030 r. Roczny czynsz dzierżawny określono w wysokości 36.885,24 zł netto, z terminem zapłaty do 25 dnia stycznia każdego roku. Najemca został zwolniony z czynszu w 2011 r., a w latach 2012-2015 będzie płacił czynsz w wysokości 50% ustalonej kwoty. Od 2016 r. będzie płacił 100% ustalonego czynszu. Dzierżawca zobowiązany został do używania przedmiotu dzierżawy zgodnie z przeznaczeniem, ponoszenia wydatków związanych z naprawą oraz wszelkich kosztów używania mienia. W sprawach nieuregulowanych umową, zastosowanie miały przepisy Kodeksu Cywilnego.

W związku z wniesieniem przez Powiat ww. sprzętu aportem do Spółki, umowa utraciła moc z dniem 8 listopada 2011 r.

- umową z dnia 27 października 2010 r. Powiat od 1 grudnia 2010 r. wynajął KSS Sp. z o.o. 15 działek (spośród wszystkich 21, których własność przeszła na Powiat), stanowiących własność Powiatu Kutnowskiego. W treści umowy nie sprecyzowano łącznej powierzchni wynajmowanej nieruchomości. Umowę zawarto na czas nieokreślony. Miesięczny czynsz najmu ustalono w wysokości 78.893,40 zł plus VAT, przy czym zwolniono najemcę z opłaty za miesiąc grudzień 2010 roku i za cały rok 2011. W latach 2012-2015 najemca zobowiązany był do zapłaty 50% ustalonego w umowie czynszu, natomiast od roku 2016 wysokość opłacanego czynszu miała wynosić 100% kwoty ustalonej w umowie. Najemca zobowiązany został do ponoszenia kosztów związanych z dostawą energii elektrycznej, centralnego ogrzewania, wody, ścieków oraz wywozu nieczystości stałych. W § 7 zapisano uprawnienia stron do rozwiązania umowy – m.in. wynajmujący miał prawo rozwiązać umowę w przypadku zalegania z zapłatą czynszu za dwa pełne okresy płatności, pomimo pisemnego ponaglenia. W sprawach nieuregulowanych umową, określono, że zastosowanie mają przepisy Kodeksu Cywilnego.

Umowę dwukrotnie zmieniano: aneksem z dnia 1 grudnia 2010 r. zobowiązano najemcę do nieodpłatnego użyczenia SPZOZ w Kutnie w likwidacji od dnia 1 grudnia 2010 r. do czasu zakończenia likwidacji, trzech pomieszczeń o łącznej powierzchni 47,8 m². Natomiast aneksem z dnia 30 sierpnia 2011 r. zmieniono treść § 1 ust. 2 umowy najmu, pozostawiając od tego dnia w najmie Spółki tylko część nieruchomości, tj. działkę o numerze 1036/46 o powierzchni 0,0345 ha oraz grunt o powierzchni 0,0280 ha stanowiący północno-zachodnią część działki o numerze 1036/41 o całkowitej powierzchni 0,1686 ha, na której urządzona jest droga wewnętrzna. Z tytułu korzystania z przedmiotu najmu, strony ustaliły czynsz miesięczny w wysokości 558 zł plus podatek VAT.

- umową z dnia 30 sierpnia 2011 r. Powiat przeniósł na Spółkę prawo użytkowania nieruchomości gruntowej (12 działek) oznaczonej jako działki nr 1036/29, 1036/30, 1036/32, 1036/35, 1036/36, 1036/37, 1036/38, 1036/40, 1036/42, 1036/47, 1036/48, 1036/51³⁰ o łącznej powierzchni 8,0461 ha.

³⁰ Na działkach tych posadowiony jest budynek główny szpitala, budynek dwukondygnacyjny (kuchni i magazynu i pralni), murowany śmietnik, budynek murowany jednokondygnacyjny (tlenownia), budynek jednokondygnacyjny (zakład patomorfologii), budynek jednokondygnacyjny (zakład opiekuńczo-leczniczy), stacja trafo z agregatami prądotwórczymi, naniesienia budowlane w postaci punku przystosowanego do lądowań statków powietrznych, studnia głębinowa, budynek murowany jednokondygnacyjny (hydrofornia),

Począwszy od 2012 roku, użytkownik zobowiązany był do wnoszenia miesięcznych opłat za użytkowanie w wysokości 78.893,40 zł plus podatek VAT, z zastrzeżeniem, że w latach 2012 - 2015 opłata będzie wynosiła 50% ustalonej wysokości, tj. 39.446,70 zł. Ponadto strony oświadczyły, że opłata z tytułu użytkowania podlega, bez konieczności zmiany umowy, corocznej waloryzacji stosownie do zmian wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do roku poprzedniego, zgodnie z publikacją Prezesa GUS. Użytkownik zobowiązany został do ponoszenia wszelkich kosztów użytkowania nieruchomości, uzyskiwania koniecznych zaświadczeń i zezwoleń. Przekazanie na osoby trzecie całości lub części uprawnień wynikających z umowy, uwarunkowano od uzyskania zgody Powiatu. Ponadto, właściciel zastrzegł sobie prawo wstępu w każdym czasie na teren objęty użytkowaniem m.in., celem przeprowadzenia kontroli.

Oświadczenie o ustanowieniu użytkowania nieruchomości wymienionych w umowie użytkowania zostało spisane w dniu 30 sierpnia 2011 r. w formie aktu notarialnego (Rep. A Nr 1545/2011), a protokołem zdawczo – odbiorczym z dnia 9 września 2011 r. Powiat przekazał wymienione w umowie nieruchomości Spółce, jako użytkownikowi.

W badanym okresie umowa była czterokrotnie zmieniana:

- 1) Aneksem nr 1 z dnia 15 listopada 2011 r. do przedmiotowej umowy, zmieniono zapis § 6 ust. 2 umowy, dopuszczając możliwość pobierania przez Szpital Samorządowy, pożytków cywilnych z nieruchomości (czynszu najmu i dzierżawy), ustalając termin ich poboru od września 2011 r.
- 2) Aneksem nr 2 z dnia 20 marca 2012 r. ustalono, że użytkownik nieruchomości ponosił będzie opłaty w okresie 2012-2015 w wysokości połowy opłaty, natomiast należność za okres od stycznia do marca 2012 r. w wysokości 118.340,10 zł plus VAT, będzie podlegała zapłacie w równych częściach w terminie płatności opłat przypadających za miesiące od kwietnia do września 2012 r.³¹,
- 3) Aneksem nr 3 do umowy, z dnia 27 sierpnia 2013 r., w związku z aktem notarialnym Rep. A 4515/2013 z dnia 10 lipca 2013 r., którym Powiat Kutnowski przeniósł na rzecz spółki Kutnowski Szpital Samorządowy, udział wynoszący 28/100 części w prawie własności nieruchomości, zmianie uległa powierzchnia nieruchomości oddanych w użytkowanie i odpowiednio zmniejszyła się wysokość miesięcznej opłaty do kwoty 74.307,90 zł, z tym, że do końca 2015 r. opłata miała być wnoszona w wysokości połowy ww. kwoty;
- 4) Aneksem nr 4 z dnia 4 marca 2014 r. ustalono, że w okresie 1 stycznia 2012 r. do 31 stycznia 2014 r. użytkownik nieruchomości ponosił opłaty za użytkowanie w wysokości połowy należnej opłaty, natomiast należności za okres od 1 lutego 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. będzie ponosił miesięczne opłaty w wysokości 1.000 zł netto (plus VAT).

W badanym okresie Starostwo nie sprzedawało majątku pozostałego po zlikwidowanym SPZOZ. Majątek (nieruchomości) oddany w najem był ujęty w ewidencji księgowej Powiatu i Powiat – jako właściciel - naliczał jego amortyzację.

(dowód: akta kontroli str. 257-261, 280-323, 328-349)

Analiza terminowości opłacania przez KSS Sp. z o.o. czynszu z tytułu użytkowania nieruchomości wykazała, że użytkownik nie zachowywał terminów wynikających z umowy użytkowania.

Z należności naliczonej za cały okres użytkowania (od sierpnia 2011 r. do 30 kwietnia 2014 r.) w łącznej kwocie 1.361.811,95 zł (w tym 1.328.316,02 zł należności głównej i 33.495,93 zł odsetek za zwłokę) uregulował jedynie kwotę 549.871,22 zł należności głównej i 2.093,27 zł odsetek) z tytułu czynszu za miesiąc sierpień 2011 (wpłata

budynek trzykondygnacyjny (kotłownia), betonowy plac składowania opału, naniesienia budowlane w postaci asfaltowych dróg wewnętrznych,

³¹ Powyższy aneks wynikał z decyzji Zarządu Powiatu w Kutnie, ujętej w protokole z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie przesunięcia terminu zapłaty należności czynszu za I kwartał 2012 r., podjętej na podstawie uchwały Rady Powiatu nr 304/LV/10 z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Kutnowskiemu oraz wskazanie organu lub osoby do tego upoważnionej,

częściowa), luty-październik 2012 (wpłaty w pełnej wysokości z odsetkami za zwłokę) oraz za listopad 2012 r. (wpłata częściowa).

Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Nr 230/XXXV/13 z dnia 27 listopada 2013 r. odpisano należności w kwocie 469.164,14 zł (i kwotą tą podwyższono udziały w Spółce), z czego 78.740,66 zł dotyczyło czynszów wniesionych przez najemców powierzchni do KSS, zamiast do Starostwa³², a 16.879,92 zł dotyczyło odsetek za zwłokę.

Saldo zaległości z tytułu opłat za najem i dzierżawę majątku i odsetek za zwłokę, na dzień 30 kwietnia 2014 r. wynosiło 340.683,32 zł i obejmowało niewniesione przez Spółkę opłaty za okres od lipca 2013 r. do kwietnia 2014 r.

Zaległości te objęto upomnieniami i wezwaniami do zapłaty, a od nieterminowych wpłat należności Powiat naliczył odsetki za zwłokę w kwocie łącznej 33.504,49 zł. Z kwoty tej Spółka spłaciła 2.093,27 zł, a kwotę 16.879,92 zł odpisano w związku z ww. uchwałą Rady. Wg stanu na dzień 30 kwietnia 2014 r. kwota 14.522,74 zł pozostawała do spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1050, 1058-1065)

Mimo nieterminowego regulowania, należności przez Spółkę, Powiat nie wykorzystał zawartych w umowie sankcji dotyczących rozwiązania umów. W związku z trudną sytuacją finansową KSS Sp. z o.o., na wniosek Spółki należne opłaty rozkładał na raty, odraczał termin płatności oraz aneksami obniżał stawki.

(dowód: akta kontroli str. 1486-1545)

1.3. Ocena wsparcia spółki przez podmiot właścicielski oraz przejęcia i spłaty zobowiązań SPZOZ.

Na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o zoz, Powiat Kutnowski przejął zobowiązania i należności po zlikwidowanym Szpitalu.

Wg sprawozdania sporządzonego na 31 lipca 2011 r. (dzień zakończenia likwidacji) i przyjętego uchwałą Zarządu Powiatu nr 184/65/11 z dnia 15 września 2011 r., Powiat przejął wszystkie zobowiązania oraz należności po zlikwidowanym SPZOZ w Kutnie.

Na podstawie powyższego sprawozdania Powiat przejął od zlikwidowanego SPZOZ wg stanu na 31 lipca 2011 r. zobowiązania w wysokości 88.462.667,27 zł, obejmujące zobowiązania:

- publicznoprawne w kwocie 47.691.662,93 zł wobec: ZUS (37.678.805,39 zł), Urzędu Skarbowego (2.622.113,81 zł), PFRON (4.451.543,50 zł), Urzędu Miasta Kutno z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2006-2010 (2.307.058,07 zł), Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi za pobór wody i emisję zanieczyszczeń (611.430 zł) i Urzędu Gminy Dąbrowice z tytułu podatku od nieruchomości (20.712,16 zł),
- od kontrahentów z tytułu dostaw i usług (10.174.196,38 zł),
- od Starostwa Powiatowego w Kutnie (9.002.428,66 zł) z tytułu spłaconych przez Powiat przed dniem likwidacji kredytów poręczonych w 2006 i 2007 r. wraz z odsetkami i odsetkami za zwłokę,
- zobowiązania ZFŚS (4.527.070,86 zł),
- rezerwa utworzona na pokrycie zobowiązania z tytułu wynagrodzenia za przeprowadzenie badania sprawozdania finansowego zlikwidowanego SPZOZ w Kutnie (9.028 zł³³),
- zobowiązania wątpliwe (35.532,53 zł),
- pożyczka z BGK płatna do 2014 roku (5.203.997,91 zł),

³² Na dzień zakończenia likwidacji SPZOZ, funkcjonowało 27 umów najmu i dzierżawy powierzchni Szpitala, które przejęte zostały przez Powiat, jako właściciela nieruchomości. Powiat wystawił za sierpień 2011 r. faktury z tytułu należności, na łączną kwotę 106.375,72 zł, z czego większość podmiotów wpłaciła należność do KSS Sp. z o.o. na łączną kwotę 101.248,30 zł. Zarząd Spółki wystąpił do Zarządu Powiatu z wnioskami o umorzenie tej kwoty, następnie o odroczenie terminu płatności. Decyzją Zarządu Powiatu z 12.02.2013 r. rozłożono ww. płatność na 9 rat, z czego Spółka dokonała spłaty dwóch rat na łączną kwotę 22.507,64 zł, a pozostałą kwotę Uchwałą Rady Powiatu 230/XXXV/13 z dnia 27.11.2013 r. ujęto w wartości wierzytelności wniesionych aportem w zamian za objęcie udziałów,

³³ w dniu 31 grudnia 2011 roku na podstawie „Pk” nr 1449/FN/2011 dokonano wyksięgowania ww. rezerwy z uwagi na dokonanie wypłaty w dniu 22 grudnia 2011 roku wynagrodzenia za ww. usługę,

- zobowiązania z tytułu zaciągniętych w Banku Polskiej Spółdzielczości dwóch kredytów z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia SPZOZ, na które Starostwo Powiatowe w Kutnie udzieliło poręczenia (na łączną kwotę 11.818.750 zł).

Po zakończeniu likwidacji, do dnia 30 kwietnia 2014 r. stan przejętych przez Powiat zobowiązań zwiększył się o 1.383.465,99 zł. Dotyczyły one w szczególności odsetek i kosztów sądowych (1.148.056,65 zł), głównie od zobowiązań publicznoprawnych (951.030,94 zł)³⁴ oraz zasądzonych wyrokami sądowymi i naliczonych od terminu 31.07.2011 r. do dnia zapłaty odsetki od zobowiązań cywilnoprawnych na rzecz 35 podmiotów (197.025,71 zł) oraz niewypłaconych przez SPZOZ odpraw pracowniczych dla siedmiu osób (125.997,39 zł), uregulowanych w oparciu o wyroki sądowe, a także zapłaconych do BGK odsetek od kredytu restrukturyzacyjnego (102.828,45 zł).

Zgodnie z decyzją Zarządu z dnia 24 października 2011 r. w związku z przejęciem zobowiązań, które jednostka była winna Powiatowi z tytułu spłaty poręczonych kredytów, Starostwo dokonało kompensaty należności i zobowiązań SPZOZ w kwocie 9.002.428,66 zł. Ponadto odpisano: zobowiązania z ZFŚS w kwocie 4.527.070,86 zł - na podstawie uzyskanej przez Starostwo opinii prawnej, kwotę 28.356,11 zł w wyniku uzgodnienia salda z Urzędem Marszałkowskim w Łodzi oraz 175,09 zł w wyniku rozliczenia z BGK.

Umorzone zostały³⁵ też zobowiązania w kwocie 1.834.616,83 zł, z tego:

- zobowiązania publicznoprawne na kwotę 1.104.702,37 zł (Prezydent Miasta Kutno umorzył kwotę 663.398,80 zł³⁶, PFRON kwotę 439.226 zł³⁷, a Wójt Gminy Dąbrowice umorzył odsetki od zaległości podatkowych w kwocie 2.077,57 zł),
- zobowiązania cywilnoprawne na kwotę 729.914,46 zł (w tym na podstawie opisanych ugód i uzgodnień z wierzycielami w formie e-maili).

Stan i struktura zobowiązań przejętych przez Powiat Kutnowski oraz kwoty pozostałe do spłaty na dzień 30 kwietnia 2014 r. (w zł), przedstawiały się jak niżej:

Rodzaj zobowiązania	Wartość zobowiązań szpitala		Wartość zobowiązań umorzonych i odpisanych	Wartość zobowiązań spłaconych do 30.04.2014 r.		Zobowiązania pozostałe do spłaty
	Stan na 31.12.2010r*.	Przejętych przez Powiat po bilansie (ujawnionych do dnia 30.04.2014r.)		Z dotacji Ministerstwa Zdrowia	Ze środków własnych Powiatu	
Zobowiązania publiczno-prawne	47.691.662,93	951.030,94	1.133.058,48	47.300.149,39	47.622,00	161.864,00
Zobowiązania cywilno-prawne	19.212.157,57	203.609,21	9.732.343,12	1.629.416,99	7.995.857,54	58.149,13
Zobowiązania z tytułu kredytów bankowych i pożyczek	17.022.747,91	102.828,450	175,090	5.203.822,82	3.974.498,04	7.947.080,41
Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń	0	125.997,39	0	0	125.997,39	0
Pozostałe zobowiązania (ZFŚS)	4.527.070,86	0	4.527.070,86	0	0	0
OGÓŁEM	88.453.639,27	1.383.465,99	15.392.647,55	54.133.389,20	12.143.974,97	8.167.093,54

* bez uwzględnienia rezerwy w kwocie 9.028 zł na pokrycie zobowiązania z tytułu wynagrodzenia za przeprowadzenie badania sprawozdania finansowego zlikwidowanego SPZOZ w Kutnie.

(dowód: akta kontroli str. 119-175, 1051-1057, 1066-1121)

Pozostała do zapłaty na dzień 30 kwietnia 2014 r. kwota dotyczyła:

³⁴ Odsetki naliczone przez te podmioty od dnia likwidacji SPZOZ (tj. 31.07.2011 r. do dnia zapłaty zobowiązania, tj. do 31.10.2011 r,

³⁵ po dokonaniu spłaty środkami z dotacji Ministerstwa Zdrowia,

³⁶ Z tytułu zaległości w podatku od nieruchomości (488.519,80 zł) wraz z odsetkami (174.879 zł), tj. zaległości pozostałych po dokonaniu spłaty środkami z dotacji Ministerstwa Zdrowia (1.088.204,07 zł + odsetki 568.702,20 zł),

³⁷ przejęte zobowiązania wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynosiły 4.451.543,50 zł Wg decyzji Prezesa Zarządu PFRON nr WWO/448/M/D/2011/MMK z dnia 22 listopada 2011 roku zobowiązania z ww. tytułu wynosiły 4.012.317,50 zł, które w całości uregulowano w dniu 31 października 2011 r. Wg stanu na 31 grudnia 2011 roku saldo konta strony Ma wynosiło 439.226,00 zł. Powyższe zobowiązanie uznano jako „błędne zapisy ksiąg rachunkowych zlikwidowanego podmiotu” i w dniu 17 maja 2012 r. dokonano jego odpisu,

1. kredytu udzielonego w 2006 r. przez Bank Polskiej Spółdzielczości (do spłaty pozostała kwota 7.947.080,41 zł z ostatecznym termin spłaty w styczniu 2023 r.)
2. raty w kwocie 161.864 zł za pobór wody i emisję zanieczyszczeń, płatnej do dnia 15 grudnia 2014 r. wg decyzji ratalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi³⁸,
3. odsetek w wysokości 22.616,60 zł naliczonych w bilansie zamknięcia SPZOZ jako należne sześciu podmiotom, wobec których Powiat uregulował należność główną, jednocześnie wnioskując o umorzenie odsetek (pomimo kilkakrotnych wniosków podmioty te nie udzieliły odpowiedzi oraz nie odsyłały corocznych potwierdzeń sald zerowych).
4. zobowiązań wątpliwych (35.532,53 zł) dotyczących nieodebranych depozytów pacjentów i nierozliczonych wpłat, niemożliwych do uregulowania w zakresie podmiotowym (np. niewyjaśnione rozliczenia za badania lekarskie, za ambulatoryjną pomoc lekarską lub koszty zastępstwa procesowego).

(dowód: akta kontroli str. 1051-1057, 1066-1121, 1226-1278)

Organ właścicielski był przygotowany na przejęcie i spłatę zadłużenia po zlikwidowanym SPZOZ.

Wraz z biznesplanem, w 2010 r. firma Doradca Consultants Ltd. Sp. z o.o. sporządziła dokument pn. „Propozycja restrukturyzacji i spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego powstałych w wyniku likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w Kutnie”. Opracowanie obejmowało szczegółową analizę stanu finansów Powiatu Kutnowskiego (w tym: opis struktury dochodów, wydatków, należności i zobowiązań za okres 3 lat poprzedzających złożenie wniosku do BGK, informację na temat przejmowanych zobowiązań oraz wielkość ich spłaty sfinansowana dotacją, kredytem, harmonogram spłat pozostałej części przejmowanego zadłużenia, analizę wpływu przejmowanych zobowiązań po SPZOZ w zakresie sytuacji finansowej Powiatu).

W podsumowaniu opracowania stwierdzono, że w oparciu o wyniki niniejszej prognozy można stwierdzić, że przekształcenie SPZOZ w NZOZ i przejęcie zobowiązań przez Powiat nie będzie mieć istotnego wpływu na sytuację finansową budżetu Powiatu. Zobowiązania publicznoprawne przejęte z SPZOZ zostaną spłacone przez Powiat z otrzymanej dotacji na restrukturyzację zadłużenia SPZOZ. Zobowiązania cywilnoprawne przejęte z SPZOZ (w tym poręczane obecnie kredyty) będą spłacane częściowo z dotacji, z dochodów z majątku, które pojawiają się w związku z likwidacją SPZOZ (dochody z dzierżaw), z dochodów własnych. Likwidacja SPZOZ nie będzie mieć istotnego wpływu (w stosunku do wielkości budżetu) na wzrost wydatków i rozchodów związanych z obsługą zobowiązań Powiatu, przy założeniu, że SPZOZ nie będzie w stanie obsługiwać poręczonych przez Powiat kredytów. W związku z powyższym, m.in. rekomendowano dążenie przez władze Powiatu do maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie stwarzają fundusze unijne oraz dostępne źródła krajowe w zakresie bezzwrotnego wsparcia projektów inwestycyjnych, modernizacyjnych i innych przedsięwzięć, które będą realizowane przez Powiat.

Planując przejęcie zobowiązań po zlikwidowanym SPZOZ, z inicjatywy Powiatu Zakład podpisał z Bankiem BPS O/Łódź aneks do umowy kredytowej z 2006 r., wydłużając ostateczny termin jego spłaty z 31 marca 2016 r. do 2 stycznia 2023 r., co skutkowało obniżeniem należnych rat.

Ponadto, już w materiałach planistycznych do budżetu Powiatu na 2011 r. założono brak wzrostu – o wskaźnik inflacyjny - wynagrodzeń i wydatków bieżących oraz przeznaczenie na realizację wydatków majątkowych ok. 40% kwoty przeznaczonej w 2011 r. Podobne założenia przyjęto następnie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Kutnowskiego, w której zapisano brak wzrostu wynagrodzeń w Starostwie oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu do 2023 r., utrzymywanie wydatków bieżących na stałym poziomie do końca 2014 r. (ich wzrost o wskaźnik inflacji przewidziano od 2015 r.) oraz realizację wyłącznie tych zadań inwestycyjnych, które zostały ujęte w planie. Przewidziano też sprzedaż składników mienia Powiatu.

³⁸ W dniu 13 września 2011 roku Marszałek Województwa Łódzkiego decyzją nr ROIII.281.2011.KR kwotę 171.864,00 zł rozłożył na raty ustalając terminy płatności: do 15.12.2012 r. – 5.000 zł, do 15.12.2013 r. – 5.000 zł i do 15.12.2014 r. – 161.864 zł,

Zrealizowane w latach 2011-2014 wydatki majątkowe wyniosły 38,3% kwot wydatkowanych we wcześniejszym okresie, tj. w latach 2007-2010, dochody uzyskane ze sprzedaży mienia wyniosły 5,5 mln zł, natomiast przychód Powiatu z tytułu zbycia w 2013 r. udziałów w Spółce PKS Kutno wyniósł 1,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 492-494, 538-540, 545-546, 1091-1096)

Przejęte przez Powiat należności po zlikwidowanym SPZOZ wynosiły 826.178,37 zł i dotyczyły:

- kwoty 331.905,23 zł dochodzonej na drodze sądowej (należności sporne, nieujęte w bilansie),
- nierozliczonych kwot z egzekucji komorniczej w wys. 229.120,88 zł,
- rozliczeń z pracownikami w wys. 200 zł,
- zwrotu zasądzonych byłemu pracownikowi kosztów postępowania procesowego w wys. 2.180,99 zł
- czynszów za wynajem lub dzierżawę składników majątku likwidowanego podmiotu w wys. 260.262,46 zł,
- środków pieniężnych z kasy zgodnie z bilansem w wys. 1.844,70 zł,

Do wszystkich wierzycieli Powiat wysłał wezwania do zapłaty, wskutek czego do 31 grudnia 2011 r. spłacono należności w kwocie 52.479,09 zł oraz odsetki w wysokości 102,60 zł.

Ogółem do 30 kwietnia 2014 r. dłużnicy wpłacili 722.001,46 zł, z tytułu ujawnionych nowych należności naliczonych odsetek za zwłokę oraz na podstawie wyroków sądowych dopisano łącznie 129.076,52 zł, natomiast na kwotę 5.625,84 zł dokonano odpisu głównie z uwagi na ujęcie w bilansie zamknięcia SPZOZ należności, które zostały wcześniej zapłacone przez dłużnika m.in. do Komornika Sądowego lub w związku z brakiem możliwości kontaktu z dłużnikiem zamieszkałym za granicą (dłużnik wyprowadził się).

Saldo ww. należności na dzień 30 kwietnia 2014 r. wynosiło 243.662,19 zł i obejmowało należności od 12 podmiotów, z czego kwota 202.172,76 zł zabezpieczona jest przez depozyt sądowy środków wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym i oczekuje na rozstrzygnięcie kasacyjne przed Sądem Najwyższym, a pozostałe należności są w trakcie postępowania sądowego lub egzekucji komorniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1057, 1122-1173)

Poza spłatą przejętych zobowiązań oraz wyposażeniem Spółki w kapitał i składniki majątkowe (mienie ruchome i nieruchomości), Powiat:

1. w październiku 2010 r. zakupił aparat do znieczulenia „LEON” z monitorem za kwotę 125.000 zł, który oddano SPZOZ w likwidacji w bezpłatne użytkowanie, następnie umową najmu z dnia 1 marca 2011 r. wynajęto Spółce KSS (bezpłatnie), zaś na podstawie Uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 27 maja 2011 r., wniesiono aportem do Spółki;
2. otrzymaną od Miasta Kutno³⁹ dotację celową na kwotę 300.000 zł, przeznaczył na dofinansowanie zakupów sprzętu medycznego dla KSS Sp. z o.o. łącznie na zakup sprzętu (trzech respiratorów, 10 łóżek szpitalnych intensywnego nadzoru, 20 kardiomonitorów wraz z systemem centralnego monitorowania (3 szt.), siedem defibrylatorów, pompy infuzyjne, strzykawkowe, perystaltyczne – łącznie 20 szt., wraz z dwoma stojakami i dwoma stacjami dokującymi), Spółka wydatkowała kwotę 756.248,04 zł,
3. udzielił Spółce dotacji w kwocie 30.000 zł na sfinansowanie remontu podjazdu i zjazdu do SOR w KSS Sp. z o.o. (umową z dnia 24 października 2013 r.); zgodnie z przedłożonym rozliczeniem, na remont podjazdu KSS wydatkowała 29.000,94 zł i w dniu 6 grudnia 2013 r. Powiat zrefundował środki w powyższej wysokości;
4. w czerwcu 2014 r. zakupił dla Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w KSS Sp. z o.o. dwa wózki, przenośnik taśmowy i podkładki przeciwoślizgowe na łączną kwotę 14.964,64 zł; środki na ten cel ujęto w planie finansowym Powiatu (zgodnie z uchwałą Rady nr 255/XL/14), a zakupiony sprzęt Powiat planuje w najbliższym czasie przekazać Szpitalowi w nieodpłatne użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1298-1333)

³⁹ Umowa dotacji z dnia 2 listopada 2011 r.,

Ponadto, w dniu 30 maja 2013 r. Powiat Kutnowski złożył wniosek aplikacyjny na kwotę 3.465.115 zł w ramach Programu PL 13 „Ograniczenie społecznych nierówności w zdrowiu”, finansowanych z udziałem funduszy norweskich (Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014). Celem projektu pn. „Żyjesz dla siebie i innych – zadbaj o zdrowie” jest poprawa zdrowia publicznego i ograniczenie społecznych nierówności w zdrowiu oraz zmniejszenie zachorowania na chorobę związaną ze stylem życia na obszarze Powiatu Kutnowskiego. W ramach podjętych działań, planowano m.in. przeprowadzenie kampanii edukacyjnych i realizację badań profilaktycznych. W przypadku zakwalifikowania wniosku, znaczny pakiet działań zdrowotnych będzie realizowany przez Kutnowski Szpital Samorządowy.

(dowód: akta kontroli str. 1289-1297)

1.4. Ocena działań j.s.t. zmierzających do pozyskania środków z budżetu państwa.

Program reorganizacji w systemie ochrony zdrowia na obszarze Powiatu Kutnowskiego w zakresie dotyczącym Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kutnie Rada Powiatu przyjęła Uchwałą Nr 321/LVIII/10 z dnia 29 września 2010 r. Jednocześnie zaakceptowała i przyjęła do realizacji analizę ekonomiczno - finansową (biznesplan) Szpitala określając warunki i możliwości funkcjonowania spółki kapitałowej w okresie 5 lat od wpisania do rejestru zakładów opieki zdrowotnej NZOZ-u utworzonego przez tą spółkę. Rada Powiatu przyjęła do realizacji także propozycje restrukturyzacji i spłaty zobowiązań Powiatu Kutnowskiego powstałych w wyniku likwidacji Szpitala.

Program reorganizacji spełniał warunki określone w pkt 8 przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 27 kwietnia 2009 r. programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 492-544)

W dniu 12 sierpnia 2011 r. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) - w oparciu o dokumenty przedstawione przez Starostwo oraz opinię wydaną przez NFZ dokonał oceny biznesplanu oraz oceny propozycji restrukturyzacji i spłaty zobowiązań powstałych w wyniku likwidacji Szpitala. Wydając pozytywną ocenę (S3), BGK uznał, że realizacja biznesplanu, propozycji restrukturyzacji jest umiarkowanie prawdopodobna.

Na wniosek Powiatu, pismem z dnia 25 sierpnia 2011 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Radę Powiatu o objęciu programem „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”.

W przedłożonych Wojewodzie dokumentach wykazane zostały przejęte przez Powiat zobowiązania według stanu na dzień zakończenia likwidacji:

- zobowiązania publicznoprawne w kwocie 42.263.126 zł,
- zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów na restrukturyzację 11.818.750 zł,
- VAT od aportu wniesionego do Spółki 390.396 zł.

Łączna kwota zobowiązań ujawnionych we wniosku wynosiła 54.472.272 zł.

W oparciu o umowę z dnia 13 października 2011 r., Powiat uzyskał dotację z Ministerstwa Zdrowia⁴⁰ na regulowanie zobowiązań przejętych po zlikwidowanym Szpitalu w ramach programu pn. „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” - w kwocie 54.133.389,20 zł.

Termin wykorzystania dotacji ustalono na dzień 31 grudnia 2011 r., a termin jej rozliczenia do 15 stycznia 2012 r.

Umowa obowiązywała od dnia zawarcia do 31 grudnia 2011 r.

Środki dotacji wpłynęły na rachunek Starostwa w dniu 28 października 2011 r.

Realizując obowiązek ustalony § 3 ust. 2 umowy, Powiat sporządził - na wzorze ustalonym umową - końcowe rozliczenie z realizacji umowy.

Łączna kwota rozliczonych zobowiązań wynosiła 69.667.962,79 zł, z czego ze środków własnych Powiat spłacił 15.534.573,59 zł⁴¹, a środkami z dotacji sfinansowano 54.133.389,20 zł.

⁴⁰ Umowa 26/2011/JST/2246/1101,

⁴¹ W tym m.in. w latach 2008-2010 (do 31.08.) spłacono poręczone kredyty na kwotę 6.706.250 zł, spłacone odsetki od pożyczki BGK (212.468,92 zł) oraz podatek VAT od aportu do Spółki (323.079,91 zł),

W rozliczeniu z dnia 10 stycznia 2012 r. (po korekcie z dnia 23 stycznia 2012 r.) wykazano pełne wykorzystanie otrzymanej dotacji, z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań:

- publicznoprawnych do wysokości 47.300.149,39 zł – uregulowano zobowiązania wobec: ZUS (38.549.728,65 zł), Łódzkiego Urzędu Skarbowego w Łodzi⁴² (2.652.011,99 zł) PFRON (4.011.391 zł⁴³), Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (411.209,89 zł) i Gminy Dąbrowice (18.901,59 zł) oraz Urzędu Miasta Kutna (1.656.906,27 zł);
- pożyczki do Banku Gospodarstwa Krajowego w Łodzi (5.203.822,82 zł - z przełanej kwoty 5.203.997,91 zł w dniu 28.11.2011 r. nastąpił zwrot w wysokości 175,09 zł),
- cywilno-prawnych z tytułu dostaw i usług do wysokości 1.629.416,99 zł.

Przelewy na konta wierzycieli realizowane były w terminie od 31 października do 30 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1057, 1205-1281)

Analiza wykorzystania dotacji nie wykazała nieprawidłowości. Wszystkie podmioty rzeczywiście były wierzycielami świadczeniodawcy, kwota wierzytelności ustalona została w bilansie SPZOZ na dzień likwidacji i zaktualizowana przed dokonaniem spłaty, natomiast w przypadku wierzytelności cywilno-prawnych, była wynikiem zawartych uгод, skutkujących m.in. umorzeniem od 10% do 100% odsetek od wierzytelności głównej (łącznie 147.564,27 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1282-1288)

Powiat zlikwidował SPZOZ i powołał spółkę kapitałową oraz NZOZ zgodnie z harmonogramem określonym w „programie reorganizacji”. Czynności likwidacyjne zakończone zostały 31 lipca 2011 r. W dniu 11 października 2010 r. zarejestrowano w KRS spółkę „Kutnowski Szpital Samorządowy” a w dniu 15 października 2010 r. Zgromadzenie Wspólników utworzyło Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Kutnowski Szpital Samorządowy”. NZOZ KSS Sp. z o.o. zarejestrowany został w dniu 29 listopada 2010 r. przez Wojewodę Łódzkiego. W dniu 30 listopada 2010 r. podpisano z Narodowym Funduszem Zdrowia w Łodzi cesję⁴⁴ o przejęciu kontraktu po SPZOZ przez NZOZ „Kutnowski Szpital Samorządowy”, który z dniem 1 grudnia 2010 r. rozpoczął działalność medyczną.

(dowód: akta kontroli str. 10-64, 541-544)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- zwłoce w powołaniu likwidatora SPZOZ.
Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu nr 320/LVII/10 z dnia 25 sierpnia 2010 r. o likwidacji SPZOZ, dniem otwarcia likwidacji był 29 października 2010 r. Zarząd Powiatu, uchwałą z dnia 29 listopada 2010 r. powołał na stanowisko likwidatora SPZOZ jego byłego dyrektora. Z uwagi na niewykonanie tej uchwały oraz po zmianie Zarządu Powiatu, w dniu 8 grudnia 2010 r.⁴⁵ została ona uchylona i ostatecznie likwidator SPZOZ powołany został uchwałą nr 7/3/2010 z dnia 13 grudnia 2010 r.
NIK zauważa, że w konsekwencji, przez okres półtora miesiąca SPZOZ w likwidacji pozbawiony był reprezentacji prawnej.
- wyśięgowaniu przez Powiat ze swoich ksiąg rachunkowych zobowiązania w kwocie 4.527.070,86 zł, przejętego po zlikwidowanym SPZOZ i dotyczącego Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS).

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 20-21,)

⁴² z tytułu podatków PIT, VAT, kosztów egzekucyjnych i odsetek za zwłokę. Ponadto, ze środków własnych Starostwo uregulowało kwotę 36.695,50 zł,

⁴³ z zapłaconej kwoty 4.012.317,50 zł w dniu 23.11.2011 r. nastąpił zwrot w wysokości 926,50 zł,

⁴⁴ Porozumienia pomiędzy ŁOW NFZ, SPZOZ i KSS Sp. z o.o. o przejęciu z dniem 1 grudnia 2010 r. praw i obowiązków wynikających z zawartych przez SPZOZ umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, NFZ zobowiązał się do zapłaty na rzecz SPZOZ za świadczenia zrealizowane do dnia 30 listopada 2010 r., z terminem rozliczenia do 14 stycznia 2011 r.,

⁴⁵ W uzasadnieniu uchwały uchylającej uchwałę o powołaniu likwidatora wskazano, że podjęta została w związku z niewykonaniem uchwały z dnia 29.11.2010 r. oraz przyjęciem przez nowy Zarząd Powiatu innego trybu postępowania przy likwidacji SPZOZ w Kutnie,

Z uchwały o utworzeniu KSS Sp. z o.o., a także z uchwały o likwidacji SPZOZ wynika, że Spółka przejęła zadania SPZOZ. Pracownicy SPZOZ zostali zatrudnieni w KSS Sp. z o.o. na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, a Powiat przejął zobowiązania SPZOZ, w tym zobowiązanie wobec ZFŚS. Zobowiązanie to wynikało z nieodprowadzenia przez SPZOZ równowartości odpisów na rachunek Funduszu za określone okresy, pomimo takiego zobowiązania wynikającego z art. 6 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁴⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, w razie przejścia zakładu pracy w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy na pracodawcę zobowiązanego do tworzenia funduszu, fundusz pracodawcy przejmującego przejmuje środki pieniężne, należności i zobowiązania funduszu pracodawcy przekazującego. Tym samym, Fundusz KSS Sp. z o.o. przejął środki pieniężne, należności i zobowiązania Funduszu SPZOZ. Występujące z tego tytułu zobowiązanie SPZOZ, po jego likwidacji, przeszło na Powiat Kutnowski, zgodnie z art. 60 ust. 6 ustawy o zoz, co zostało potwierdzone w uchwale Zarządu Powiatu zatwierdzającej sprawozdanie na dzień zakończenia likwidacji SPZOZ.

W opinii prawnej sporządzonej w dniu 9 września 2013 r. na prośbę Skarbnika Powiatu Kutnowskiego dotyczącej charakteru przejętego zobowiązania, wskazano na postanowienia art. 7 ust. 3-3d ustawy o zfśś mające zastosowanie w przypadku przejścia zakładu pracy z SPZOZ na nowego pracodawcę, tj. KSS Sp. z o.o. w rozumieniu art. 23¹ Kodeksu pracy. Z przepisów tych wynika roszczenie nowego pracodawcy o wypłatę środków pieniężnych zgromadzonych na tym funduszu w wysokości określonej w art. 7 ust. 3 i 3b ustawy o zfśś. W opinii wskazano również na przejęcie przez nowego pracodawcę należności i zobowiązań Funduszu związanych m.in. z kwotami należnymi Funduszowi z tytułu zwrotów udzielonych pożyczek, wypłatami kwot należnych pracownikom pożyczek. Zdaniem sporządzającego opinię, obowiązek przekazania – przejęcia nie dotyczył kwot zapisanych na rachunku Funduszu dotychczasowego pracodawcy, bowiem odpisy dokonywane na ZFŚS mają charakter memoriałowy, tj. wskazują ile środków powinno po dokonaniu odpisu trafić na konto Funduszu, co nie oznacza, że środki te znajdują się na rachunku. Dysponowanie nimi, stosownie do postanowień ustawy o zfśś i regulaminu Funduszu, możliwe jest bowiem po ich faktycznym wpływie na konto ZFŚS. W opinii zaznaczono, że po likwidacji SPZOZ i wykreśleniu go 18 sierpnia 2011 r. z KRS, stracił on byt prawny, w związku z czym przestała istnieć możliwość zaspokajania potrzeb socjalnych pracowników. Brak było również następcy prawnego, co do żądania zapłaty kwot memoriałowo zapisanych na Funduszu. W opinii wskazano również na spełnienie przez dotychczasowego pracodawcę obowiązku przekazania środków pieniężnych Funduszu, znajdujących się na jego rachunku bankowym do nowego pracodawcy na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o zfśś. W konsekwencji kwota zapisana na Funduszu stała się jedynie deklaracją wypełnienia obowiązków socjalnych względem pracowników w wysokości wskazanej na tym Funduszu, która to deklaracja wskutek utraty bytu prawnego przez pracodawcę, wygasła nie mając szans spełnienia. Konkludując wskazano, że brak jest podstaw uzasadniających dalsze utrzymywanie w ewidencji księgowej zobowiązania pod nazwą ZFŚS SPZOZ. Opierając się na tej opinii, w dniu 31 grudnia 2013 r. Starostwo Powiatowe w Kutnie dokonało wyksięgowania zobowiązania po zlikwidowanym SPZOZ w Kutnie dotyczącego ZFŚS na kwotę 4.527.070,86 zł.

W ocenie NIK, brak było podstaw do wyksięgowania tego zobowiązania przez Starostwo Powiatowe w Kutnie ze swoich ksiąg rachunkowych. Trudno się zgodzić z powyższą opinią prawną, na której oparł się Powiat, że z art. 7 ust. 3 ustawy o zfśś wynika roszczenie nowego pracodawcy tylko o wypłatę środków pieniężnych faktycznie zgromadzonych na rachunku Funduszu poprzedniego pracodawcy. Według art. 7 ust. 3 ustawy, Fundusz nowego pracodawcy przejmuje nie tylko środki pieniężne poprzedniego pracodawcy, ale także należności (i zobowiązania) tego Funduszu, zwłaszcza w sytuacji zachowania ciągłości w zakresie działalności i zatrudnienia pracowników zlikwidowanego podmiotu. Pracodawca ma obowiązek

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 592 ze zm., zwana dalej „ustawą o zfśś”,

dokonywania corocznych odpisów na rzecz Funduszu, jednocześnie jest zobowiązany do przekazywania na rachunek bankowy Funduszu kwot stanowiących równowartość dokonanych odpisów i to w określonych terminach, stosownie do art. 6 ustawy o zřss. Nie można zatem podzielić stanowiska, że w rozważanej sprawie mamy do czynienia tylko z odpisem, który ma charakter memoriałowy⁴⁷. Zatem, w ocenie NIK, zobowiązania wobec ZFŚS miały charakter analogiczny do pozostałych zobowiązań zlikwidowanego SPZOZ, przejętych i w większości uregulowanych przez Powiat. Ponadto, dodać należy, że przywołany w uzasadnieniu opinii wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2008 r.⁴⁸ odnosi się do roszczenia o wypłatę środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych poprzedniego pracodawcy, a nie do należności przejmowanych przez fundusz nowego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 22-51, 53-54, 119-139, 216, 1066-1072, 1086, 1097-1103, 1117)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż wnosząc do Spółki aportem składniki mienia ruchomego, przejętego od zlikwidowanego SPZOZ, Powiat zawyżył ich wartość w stosunku do wynikającej z wyceny o 180 zł.

Zgodnie z operatem szacunkowym z dnia 18 października 2011 r. wartość ruchomości przejętych od zlikwidowanego SPZOZ (grupy 3-8, tj. urządzenia techniczne i maszyny, środki transportu, pozostałe środki trwałe oraz wartości niskocenne) wyniosła łącznie 2.579.320 zł, natomiast w wykonaniu Uchwał Rady Powiatu: nr 76/XI/11 z dnia 28 października 2011 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 103/XIII/11 z dnia 21 grudnia 2011 r.) oraz nr 108/XIV/12 z dnia 15 lutego 2012 r. wniesiono do Spółki aportem składniki majątku ruchomego (majątek ruchomy i sprzęt medyczny oraz niskocenne środki trwałe będące na wyposażeniu szpitala) o łącznej wartości 2.579.500 zł, tj. o 180 zł wyższej, niż wynikająca z ww. wyceny.

Powyższą rozbieżność wyjaśniano decyzjami Zarządu Powiatu podjętymi w dniach: 24 października 2011 r.⁴⁹ i w dniu 31 stycznia 2012 r.⁵⁰, w związku z przyjętą przez Radę Powiatu wartością nominalną 500 zł za jeden udział w kapitale zakładowym "Kutnowskiego Szpitala Samorządowego" oraz posiłkowym charakterem dokonanej wyceny.

(dowód: akta kontroli str. 257-261, 362-393, 1486-1553)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje argumentację wyrażoną w wyjaśnieniu, że zgodnie z Kodeksem spółek handlowych w stosunku do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (w odróżnieniu od Spółki Akcyjnej) nie istnieje konieczność szczegółowego badania wartości (dokonania wyceny) wkładów niepieniężnych, wnoszonych w zamian za objęcie udziałów. Zwiększenie wartości rzeczy ruchomych o kwotę 180 zł. przez Zarząd Powiatu nie wpłynęło w żaden sposób na wartość rynkową przedmiotu aportu.

Ocena cząstkowa

Przekształcenie SPZOZ w spółkę kapitałową zostało skutecznie przeprowadzone w terminach ustalonych przez Radę Powiatu. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że nie zostały spełnione wszystkie warunki dla prawidłowego dokonania z inventaryzowania i przekazania majątku między podmiotami leczniczymi. Niewykonanie przez Zarząd Powiatu obowiązków wynikających z uchwały Rady Powiatu w sprawie likwidacji SPZOZ i uruchomienie procesu likwidacji SPZOZ bez likwidatora kierującego jej przebiegiem i odpowiedzialnego za dyspozycje w sprawach majątku, stwarzało poważne zagrożenie dla prawidłowego przebiegu likwidacji, i gospodarowania mieniem.

⁴⁷ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty (ust. 1). Dla zapewnienia współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów do aktywów lub pasywów danego okresu sprawozdawczego zaliczane będą koszty lub przychody dotyczące przyszłych okresów oraz przypadające na ten okres sprawozdawczy koszty, które jeszcze nie zostały poniesione (ust. 2).

⁴⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2008 r., sygn. akt V CSK 437/07, Lex nr 380941,

⁴⁹ w której zwiększono wartość przeszacowanego majątku ruchomego z kwoty 2.579.320 zł do kwoty 2.579.500 zł,

⁵⁰ w której zwiększono wartość przeszacowanego majątku ruchomego z kwoty 754.988 zł do kwoty 755.000 zł,

2. Nadzór nad podległą spółką (szpitalem).

2.1. Ocena mechanizmów monitorowania sytuacji finansowej spółki.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 219 ksh oraz § 24 Aktu Założycielskiego, stały nadzór nad działalnością KSS we wszystkich dziedzinach jej działalności, sprawuje Rada Nadzorcza Spółki. Według § 12 aktu założycielskiego Spółki organem Spółki jest m.in. Rada Nadzorcza, która zgodnie z § 23 tego aktu składa się z 3 do 5 członków, powoływanych przez Zgromadzenie Wspólników. W okresie funkcjonowania Spółki Rada Nadzorcza każdorazowo składała się z 3 członków, a ogółem w różnych okresach, w jej prace zaangażowanych było 8 osób.

Rada Nadzorcza odbywała swoje posiedzenia przynajmniej jeden raz w miesiącu i monitorowała wyniki finansowe oraz wykonanie świadczeń zdrowotnych realizowanych przez Spółkę, ze szczególnym uwzględnieniem wykonania zawartych z NFZ kontraktów.

Na posiedzenia Rady Nadzorczej każdorazowo zapraszany był przedstawiciel Starostwa (najczęściej w posiedzeniach tych udział brał dyrektor Wydziału Inwestycji i Nadzoru Właścicielskiego) – odpowiedzialny zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁵¹ – za zadania w zakresie nadzoru nad spółkami, w których Starostwo posiada udziały lub akcje.

Zarząd Spółki przekazywał Radzie Nadzorczej i Właścicielowi kwartalne i miesięczne analizy dotyczące wykonanych parametrów planu oraz na bieżąco informował o postępach i trudnościach związanych z realizacją planu naprawczego.

Zgodnie z przyjętymi uzgodnieniami, Prezes Zarządu Spółki przedkładał regularnie Zarządowi Powiatu/Zgromadzeniu Wspólników informacje dotyczące funkcjonowania spółki i jej sytuacji finansowej.

Według tych informacji Spółka wypracowywała przychody niższe od kosztów, przez co osiągała ujemne wyniki z działalności. W badanym okresie, w każdym roku działalność Spółki zamknięta została stratą netto w wysokości odpowiednio: (-)1.642 tys. zł w 2011 r., (-)3.367 tys. zł w 2012 r., (-)3.262,5 tys. zł w 2013 r., a za 4 miesiące 2014 r. w wysokości (-)1.956,9 tys. zł.

W imieniu Powiatu Kutnowskiego, będącego jedynym właścicielem Spółki, Zarząd Powiatu, jako Zgromadzenie Wspólników realizował uprawnienia i obowiązki właścicielskie, określone w ksh i statucie Spółki.

Po stwierdzeniu niewłaściwego wykonywania obowiązków i niewykonywania planu przez Zarząd Spółki, oraz stwierdzeniu braku skutecznego bieżącego nadzoru przez Radę Nadzorczą, Zgromadzenie Wspólników KSS Sp. z o.o. podejmowało działania dyscyplinujące.

-w badanym okresie sześciokrotnie zmieniono skład Rady Nadzorczej Spółki oraz trzykrotnie dokonano zmiany na stanowisku jej Prezesa. Wszystkie osoby będące w składzie Rady Nadzorczej Spółki posiadały wymagane kwalifikacje formalne. Spośród 8 osób będących w kontrolowanym okresie w składzie Rady, 7 osób legitymowało się zdany egzaminem dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, a 1 była zwolniona z obowiązku składania takiego egzaminu⁵². 6 spośród 8 członków RN sprawowało wcześniej różne funkcje w radach nadzorczych innych spółek. Powołani przez Radę Nadzorczą Prezesi Zarządu Spółki byli jednocześnie Dyrektorami Szpitala.

W związku z wynikami uzyskiwanymi przez Spółkę, Zgromadzenie Wspólników rekomendowało Zarządowi Spółki podjęcie i wdrożenie pakietu działań dyscyplinujących ponoszone koszty (szczególnie nadmierne i nieuzasadnione kontraktami zawartymi z NFZ). Ponadto, pismem z dnia 11 lipca 2011 r. Właściciel wskazał Prezesowi Spółki oraz

⁵¹ Regulamin organizacyjny Starostwa wprowadzony został Uchwałą Rady Powiatu nr 178/XXIX/2008 z dnia 29.10.2008 r. i zmieniony uchwałami: Nr 269/XLVII/09 z dnia 21.12.2009 r., Nr 15/III/10 z dnia 29.12.2010 r. i 73/X/11 z dnia 14.09.2011 r. (ustalającą tekst jednolity); <http://www.bip.kutno.pl/dokumenty/4567>,

⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.09.2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem – Dz. U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

przekazał do wiadomości Radzie Nadzorczej konieczność podjęcia niezbędnych działań, które zabezpieczą wykonanie planu gospodarczego.

W związku z niewłaściwym wykonywaniem obowiązków przez Radę Nadzorczą KSS Sp. z o.o. (niewykonanie polecenia o przygotowanie informacji dotyczącej działań Zarządu Spółki oraz nieprzekazanie oceny i wniosków Rady Nadzorczej na temat przeprowadzenia niezbędnej restrukturyzacji kosztów), w listopadzie 2012 r. Zgromadzenie Wspólników dokonało zmiany na stanowisku Przewodniczącego Rady i jednego jej członka. Nowy skład Rady, po zapoznaniu się z wynikami Spółki oraz w związku ze znacznym przekroczeniem planowanych kosztów, w dniu 28 grudnia 2012 r. podjął decyzję o odwołaniu Prezesa Spółki. Rada Nadzorcza podjęła również inicjatywę, by nowy Zarząd zlecił wykonanie audytu zewnętrznego za okres styczeń-listopad 2012 r., którego wyniki zostały zaprezentowane Radzie Nadzorczej, Zgromadzeniu Wspólników oraz na sesji Rady Powiatu. Audyt wykazał m.in. pogorszenie wyniku w 2012 r. spowodowane spadkiem przychodów (m.in. z powodu zaprzestania udzielania świadczeń w zakresach: poradni kardiologicznej, nocnej i świątecznej pomocy lekarskiej oraz badań elektrokardiograficznych). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. podwójnego fakturowania należności z tyt. nadwykonań (stwierdzono podwójne zaliczenie do przychodów kwoty 746 tys. zł), braku kontrasygnat głównego księgowego na zawieranych umowach, zawierania umów z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, podpisywanie umów o dzieło niekorzystnych dla szpitala, zatrudnienie na kierowniczym stanowisku osoby z prawomocnym wyrokiem zakazującym obejmowania takiego stanowiska, nierozliczanie zaliczek pobieranych na poczet wynagrodzenia oraz dublowanie faktur (na kwotę 746 tys. zł). Prawidłowe ujęcie kosztów i należności z tytułu nadwykonań spowodowało podwyższenie wykazywanej przez Spółkę straty netto z kwoty ok. 1,5 mln zł do ok. 3 mln zł.

W wyniku audytu, Zarząd Spółki przekazał do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez poprzedni Zarząd Spółki⁵³.

Członkowie odnowionej Rady Nadzorczej zostali powołani przez Zgromadzenie Wspólników po przeprowadzeniu rozeznania oraz sprawdzeniu ich wiedzy i doświadczenia. Rada powołała też nowego Prezesa Spółki, który opracował autorski program naprawczy. Po zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą, program ten został przyjęty w lipcu 2013 r. przez Zgromadzenie Wspólników (w styczniu 2014 r. Zgromadzenie Wspólników przyjęło autopoprawkę programu).

Program ten zakładał w szczególności utrzymanie i rozwój perspektywicznych zakresów świadczeń (w zależności od popytu), outsourcing na najbardziej kosztochłonne części działalności, stopniową redukcję zatrudnienia (po uzgodnieniu z kierownikami komórek organizacyjnych) ograniczenie świadczeń ponadlimitowych, z uwagi na brak bieżącej płatności NFZ za te świadczenia.

W autopoprawce do programu naprawczego wskazano na osiągnięte w ciągu sześciu miesięcy realizacji programu znaczące oszczędności, uzyskane w wyniku przeprowadzonych przetargów na zakup usług w laboratorium i sprzątaniu, jednocześnie zapowiedziano podjęcie działań w celu zwiększenia wartości kontraktu z NFZ, w tym na udary, Zakład Opiekuńczo-Leczniczy oraz w zakresie chirurgii ogólnej i onkologicznej. Zapowiedziano też kontynuację działań w zakresie wprowadzania działalności komercyjnej oraz podjęcie starań w celu udziału w prowadzeniu badań klinicznych i świadczeń rehabilitacyjnych z ZUS.

Wg ujętej w autopoprawce prognozy na lata 2014-2023, już w III kwartale 2014 r. Szpital miał osiągnąć dodatni wynik finansowy.

Rada Nadzorcza pozytywnie opiniowała, a Zgromadzenie Wspólników zatwierdzało w ustawowych terminach cały pakiet rocznej dokumentacji finansowej oraz roczne sprawozdania organów Spółki. Zgromadzenie kwitowało również Zarząd i Radę Nadzorczą. Ponadto, zgodnie z zasadami i progami (limitami) ustalonymi w Akcie Założycielskim, Zgromadzenie Wspólników zatwierdzało zobowiązania i umowy Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 547-938, 1419-1425)

⁵³ Prokuratura wszczęła śledztwo, ale w końcu grudnia 2013 r. wydała postanowienie o jego umorzeniu,

Realizacja planu gospodarczego i planu naprawczego na bieżąco była monitorowana przez Radę Nadzorczą, w oparciu o przekazywane przez Zarząd – w okresach miesięcznych, kwartalnych i rocznych - informacje i sprawozdania z wykonania przyjętych zadań. Te informacje przekazywane były też Właścicielowi i były przedmiotem analiz na kolejnych posiedzeniach Zgromadzenia Wspólników.

Ponadto, w ramach prowadzonego monitoringu i kontroli Rada Nadzorcza i Właściciel otrzymywali sprawozdania F-01 (miesięczne, kwartalne i roczne) oraz okresowe (kwartalne) analizy: realizacji świadczeń zdrowotnych, wykonania kontraktów z NFZ, analizy przychodów i kosztów Spółki w całości oraz w podziale na poszczególne oddziały, a także analizy obłożenia łóżek.

(dowód: akta kontroli str. 547-721, 730- 938, 1419-1425, 1495-1496)

Wybrane dane o majątku Spółki, jego źródłach finansowania oraz uzyskiwanych w badanym okresie wynikach finansowych, przedstawiono w poniższym zestawieniu:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	30.04.2014
1. Suma bilansowa, w tym	8.496,7	11.496,3	31.304,2	29.802,7
1.1. Aktywa trwałe	3.088,0	4.342,0	24.128,4	24.055,9
1.2. Aktywa obrotowe	5.408,7	7.154,3	7.175,8	5.746,8
2.1. Kapitał własny	322,8	-1.689,2	14.588,2	12.631,3
2.2. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, w tym	8.173,9	13.185,5	16.716,0	17.171,4
2.2.1. zob. krótkoterminowe	7.762,8	12.777,9	15.699,9	15.974,1
3. Przychody ogółem, w tym	41.990,7	48.100,6	51.329,8	15.931,6
3.1. przychody ze sprzedaży	41.482,2	47.286,6	48.832,6	15.086,6
4. Koszty ogółem, w tym	43.632,7	51.467,6	54.592,4	17.888,6
4.1. koszty operacyjne, w tym	43.577,6	50.954,2	52.654,9	17.527,3
4.1.1. koszty wynagrodzeń ogółem wraz z pochodnymi	25.528,1	26.887,2	26.667,0	8.171,8
Przeciętny stan zatrudnienia (w etatach)	562,75	558,74	553,8	450,95
5. Wynik finansowy netto ⁵⁴	-1.642,0	-3.367,0	-3.262,5	-1.956,9
6. Wybrane wskaźniki ekonomiczne				
6.1. wskaźnik płynności finansowej ⁵⁵	69,7%	56,0%	45,7%	36,0%
6.2. wskaźnik wypłacalności ⁵⁶	96,2%	114,7%	53,4%	57,6%
6.4. wskaźnik rentowności majątku ⁵⁷	-19,3%	-29,3%	-10,4%	-6,6%
6.5. wskaźnik rentowności kapitału własnego ⁵⁸	-508,7%	199,3%	-22,4%	-15,5%
6.6. wskaźnik rentowności netto sprzedaży ⁵⁹	-4,0%	-7,1%	-6,7%	-13,0%

W wyniku analizy powyższych danych można stwierdzić, że pomimo zmiany formy organizacyjno-prawnej działalności Spółki, jej kondycja finansowa nie była korzystna. Można wprowadzić odnotować niewielki skutek podjętych działań naprawczych (m.in. zmniejszenie stanu zatrudnienia o 18,6%), tym niemniej, malejąca wartość wskaźnika płynności finansowej nadal może oznaczać problemy Spółki z terminowym regulowaniem zobowiązań. Jednocześnie poziom wskaźnika wypłacalności wskazują na utrzymujący się, wciąż znaczny, udział kapitałów obcych w finansowaniu aktywów Spółki. Wartości wskaźników ROE i ROA wykazują, co prawda, niewielką poprawę, niemniej jednak, nadal utrzymują się na ujemnym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 722-729)

Wyniki finansowe Spółki były przedmiotem obrad comiesięcznych posiedzeń Zgromadzenia Wspólników. Dane finansowe i sprawozdania finansowe przedkładane przez KSS Sp. z o.o. na potrzeby Powiatu, były przedmiotem analizy dokonywanej przez Radę Nadzorczą KSS Sp. z o.o. Roczne sprawozdania finansowe były analizowane przez niezależnych biegłych rewidentów oraz Radę Nadzorczą KSS Sp. z o.o. Ponadto, w 2013 r., na zlecenie Rady Nadzorczej został przeprowadzony audyt zewnętrzny organizacyjno – finansowy Spółki za okres 01.01.2012r. – 30.11.2012r. Wszystkie sprawozdania z działalności spółki oraz

⁵⁴ Po uwzględnieniu kosztu amortyzacji,

⁵⁵ Liczony stosunkiem aktywów bieżących do zobowiązań bieżących (wskaźnik pokrycia bieżących zobowiązań),

⁵⁶ Liczony stosunkiem zobowiązań ogółem do majątku ogółem (wskaźnik ogólnego zadłużenia),

⁵⁷ Liczony stosunkiem wyniku finansowego netto do sumy aktywów (ROA),

⁵⁸ Liczony stosunkiem wyniku finansowego netto do wartości kapitału własnego (ROE),

⁵⁹ Liczony stosunkiem wyniku finansowego netto do przychodów ze sprzedaży,

sprawozdania finansowe za dany rok obrotowy były przedstawiane Zgromadzeniu Wspólników i omawiane przez Prezesa Zarządu Spółki.

Zarząd Spółki starał się doprowadzić do zbilansowania przychodów i kosztów. Istotnymi problemami Spółki są: ujemny wynik finansowy i trudności z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania działalności Spółki (Spółka działa bez kredytu, bowiem dotychczasowe działania w celu pozyskania kredytu bankowego nie dały efektów, korzysta z pożyczki w kwocie 4 mln zł zaciągniętej w firmie Magellan S.A.). Rozważano pozyskanie środków finansowych z emisji obligacji. Na posiedzeniu Zgromadzenia Wspólników w dniu 17 czerwca 2014 r. wyrażono zgodę na rozpoczęcie postępowania konkursowego na emisję obligacji na kwotę 14 mln zł na okres 5 lat (tj. na wyłonienie podmiotu, którego zadaniem będzie doradztwo w przygotowaniu oferty emisji obligacji i objęcie niewykupionych obligacji).

Zgromadzenie Wspólników rekomendowało Zarządowi Spółki podjęcie działań ograniczających koszty (m.in. poprzez bieżącą analizę rentowności poszczególnych oddziałów i przychodni ze szczególnym uwzględnieniem komórek generujących nadmierne i nieuzasadnione koszty, powiązanie kosztów umów cywilno-prawnych z usługami zakontraktowanymi przez NFZ, ograniczenie nadwykonań do niezbędnego minimum, wynikającego z bezspornych kwalifikacji świadczeń ratujących życie) oraz zwiększenie przychodów (np. poprzez uzyskanie kontraktów na nowe świadczenia, najem podmiotom zewnętrznym niewykorzystanych pomieszczeń).

(dowód: akta kontroli str. 547-721, 730- 938, 1419-1425, 1495-1496)

Zgodnie z uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, podejmowanymi w wykonaniu uchwał Rady Powiatu, straty Spółki pokryte mają być z zysków przyszłych okresów. Ponadto, w badanym okresie Powiat sześciokrotnie podjął decyzję o zwiększeniu kapitału zakładowego Spółki (na dzień 30 kwietnia 2014 r. osiągnął on wartość 16.120.500 zł).

(dowód: akta kontroli str. 547-576)

Zgodnie z art. 219 ksh oraz § 24 Aktu Założycielskiego, stały nadzór nad działalnością KSS we wszystkich dziedzinach jej działalności, sprawuje Rada Nadzorcza Spółki. Zarząd Powiatu rekomendował Spółce przeprowadzenie w 2013 r. audytu organizacyjno-finansowego. Powiat natomiast nie przeprowadzał z wykorzystaniem własnych służb kontroli w KSS Sp. z o.o..

(dowód: akta kontroli str. 1368-1393, 1426-1430)

W badanym okresie do Starostwa wpłynęła jedna skarga dotycząca procesu likwidacji SPZOZ. Była to skarga na Starostę (pismo z 10.08.2012 r.) złożona przez Stowarzyszenie Ogólnopolska Inicjatywa Obywatelska w Kutnie i dotycząca m.in. długiego okresu trwania likwidacji SPZOZ i jej kosztów, zatrudnienia likwidatora w nowopowstałej spółce, straty wygenerowanej przez NZOZ w 2011 r., konsekwencji zwolnień pracowników/dyrektorów SPZOZ i wypłaty odszkodowań.

Ponadto, przedmiotem anonimowej skargi przekazanej przez Ministerstwo Zdrowia w lutym 2014 r. były nieprawidłowości związane z procesem przekształceń SPZOZ i restrukturyzacją KSS Sp. z o.o., a także nieprawidłowości w funkcjonowaniu NZOZ w Kutnie, dotyczące w szczególności: liczby, przeznaczenia i faktycznego wykorzystania sprzętu medycznego na poszczególnych oddziałach szpitalnych, ilości pielęgniarek na dyżurach, kwalifikacji personelu medycznego, reorganizacji zatrudnienia personelu medycznego (pielęgniarek), procedury powoływania Dyrekcji szpitala, outsourcingu usług, prawidłowości uzyskania certyfikatu na SOR, prawidłowości (zgodności ze stanem faktycznym) danych przekazywanych przez Szpital do NFZ, Wojewody i Centrum Zdrowia Publicznego.

Obie skargi uznano za bezzasadne. Sprawę skargi na Starostę i udzielonej odpowiedzi omawiano na Sesji Rady Powiatu w dniu 5 września 2012 r. W sprawie przekazanej przez Ministerstwo Zdrowia odpowiedzi udzielił Prezes Zarządu KSS Sp. z o.o. (kopię odpowiedzi przekazał do Dyrektora Wydziału Inwestycji i Nadzoru Właścicielskiego w Starostwie).

W dniu 24 kwietnia 2014 r. wpłynęło pismo Biura Organizacyjnego Wydział Skarg i Wniosków NIK, przy którym przekazano – z prośbą o zajęcie stanowiska - pismo posła na Sejm RP Dariusza Jońskiego, który wnioskował o przeprowadzenie przez NIK kontroli

w NZOZ KSS Sp. z o.o. w zakresie: zgodności z prawem regulaminów funkcjonowania spółki, legalności przeprowadzanych przetargów, prawidłowości przekazywania środków na ZFŚS, zasadności outsourcingu niektórych usług, celowości zwolnień etatowych pracowników i zawierania umów kontraktowych, legalności certyfikatu SOR. Ponadto, wnioskowano o sprawdzenie kwalifikacji zatrudnionych pracowników i osób pełniących funkcje kierownicze, wyjaśnienie przyczyn zatrudnienia prokurenta, który posiadał prawomocny wyrok sądowy, weryfikację zawieranych kontraktów lekarskich, a także zbadanie przeznaczenia zaciągniętych przez Spółkę kredytów.

Odpowiadając na ww. pismo Starosta przekazała do Biura Organizacyjnego Wydziału Skarg i Wniosków NIK w dniu 12 maja 2014 r. wyjaśnienia złożone przez Prezesa KSS w kwestiach podnoszonych w piśmie p. D. Jońskiego. Przekazała również kopię doręzonego w dniu 27 lutego 2013 r. do Prokuratury Rejonowej w Kutnie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na działaniu poprzedniego Zarządu Spółki na jej szkodę, w tym zawarciu umowy z przekroczeniem uprawnień określonych w akcie założycielskim, zatrudnieniu osoby skazanej prawomocnym wyrokiem i podawaniu w księgach rachunkowych nierzetelnych danych. Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2013 r. Prokuratura Rejonowa w Kutnie umorzyła śledztwo wobec braku znamion przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1367)

Ocena częstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Powiat działania w ramach nadzoru nad podległą Spółką były nieskuteczne. Przekształcenie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w spółkę prawa handlowego nie przyniosło zamierzonego efektu, w postaci powstania podmiotu leczniczego o stabilnej, dobrej kondycji finansowej. Sytuacja taka była efektem niewłaściwego nadzoru organów Spółki nad działaniami realizowanymi przez Zarząd Spółki. Np. dopuszczono do podjęcia przez Zarząd Spółki decyzji dotyczących podpisania niekorzystnych dla Spółki umów kontraktowych z lekarzami.

3. Współpraca z NFZ oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu analizy potrzeb zdrowotnych oraz tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Opis stanu faktycznego

W sporządzonym na zlecenie Powiatu w 2009 r. przez firmę RK Consulting opracowaniu „Analiza organizacji, funkcjonowania, zasad finansowania oraz efektywności procesów diagnostyczno – terapeutycznych w SPZOZ w Kutnie”, zawarto m.in. wyniki analizy otoczenia rynkowego SPZOZ (obszaru działania, rodzaju udzielanych świadczeń, konkurencji, liczby łóżek), migracji pacjentów - świadczenia udzielane były głównie pacjentom powiatu kutnowskiego (83,4%), ale też i pacjentom z innych powiatów województwa łódzkiego oraz z innych województw. Z przeprowadzonej analizy wynikało też, że mieszkańcy pozostałych powiatów wykazują największe zapotrzebowanie na świadczenia z zakresu położnictwa i ginekologii oraz ortopedii i traumatologii narządu ruchu, endokrynologii. Natomiast mieszkańcy powiatu kutnowskiego leczyli się, poza terenem powiatu, głównie w Łodzi, powiecie łęczyckim i zgierskim.

W „Analizie ekonomiczno – finansowej (biznesplan) SPZOZ w Kutnie”, opracowanej w 2010 r. przez firmę Doradca Consultans Ltd. zawarta została analiza dotycząca konkurencji i infrastruktury służby zdrowia w rejonie działania SPZOZ w Kutnie, w tym wskaźniki demograficzne i epidemiologiczne dla regionu, a także dane dotyczące struktury organizacyjnej, rozwoju usług przez NZOZ, w tym m.in. ocena możliwości wypracowania przyszłych przychodów, w tym usług komercyjnych.

W wyniku prowadzonych przez Zarząd Spółki bieżących analiz struktury NZOZ, dostosowywano ją do zakresu udzielanych i/lub planowanych do wprowadzenia świadczeń oraz kontraktów zawieranych z NFZ. Zmiany te były przedmiotem obrad Zgromadzenia Wspólników i podlegały jego zatwierdzeniu.

Analiza struktury NZOZ, m.in. pod kątem zaspokajania potrzeb zdrowotnych oraz generowanych wyników finansowych, były również przedstawiane w programie naprawczym

KSS Sp. z o.o. W 2013 r. np. przeprowadzono redukcję (od 25 do 33%) łóżek na oddziałach: pediatrycznym, ginekologicznym wraz z położniczym oraz neonatologicznym, złożono wnioski do NFZ w zakresie uruchomienia oddziału okulistyki jednego dnia (w uzgodnieniu z podwykonawcą) oraz w zakresie uruchomienia oddziału rehabilitacji kardiologicznej. Planowana była też zmiana lokalizacji Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego do głównego budynku szpitala, w celu zwiększenia liczby łóżek i wartości kontraktu z NFZ.

W 2014 r. w Spółce utworzono samodzielne Stanowisko ds. Marketingu Usług Medycznych, ze szczególnym uwzględnieniem usług komercyjnych oraz dostosowaniem ich do potrzeb pacjenta, w celu efektywniejszego funkcjonowania podmiotu leczniczego. Z uwagi na planowane dalsze rozszerzenie działalności medycznej Spółki, podjęto działania w celu utworzenia Pododdziału Okulistycznego i Pododdziału Okulistycznego Leczenia Jednego Dnia.

Program naprawczy zakładał też wprowadzenie odpłatności za usługi dodatkowe i komercyjne procedury medyczne.

(dowód: akta kontroli str. 445-544, 547-570, 510-651)

Analiza zdolności Spółki do pozyskania dodatkowych środków z tytułu odpłatnej sprzedaży usług zdrowotnych przeprowadzona została jeszcze przed przekształceniem SPZOZ-u w spółkę i zawarta (pkt. 3.2.) w opracowaniu pn. „Analiza ekonomiczno-finansowa (biznesplan) SPZOZ w Kutnie. Podano w niej m.in., iż w związku z rozwojem działalności prywatnej Kliniki Kardiologii Interwencyjnej Allenort, dla SPZOZ w Kutnie istnieją dalsze możliwości rozwoju ambulatoryjnego leczenia specjalistycznego w powiązaniu z działalnością tej kliniki.

(dowód: akta kontroli str. 492-537)

Zgodnie z ww. założeniami biznesplanu, KSS sp. z o.o. podejmuje działania związane z pozyskiwaniem dodatkowych środków z tytułu odpłatnej sprzedaży usług medycznych.

W roku 2013 otworzono prywatny gabinet chirurgiczny, podjęto działania związane z obecnością szpitala oferującego swoje usługi na imprezach masowych Dni Kutna, Święto Róż. Dla rozpropagowania usług zostały nakręcone filmy reklamowe o segmentach usług medycznych, które są dostępne poprzez stronę internetową spółki. Zgodnie z podpisaną umową między KSS Sp. z o.o. w Kutnie a Kliniką Allenort, przez Spółkę są prowadzone komercyjne usługi medyczne na rzecz Kliniki, obejmujące m.in. świadczenie usług: w zakresie intensywnej terapii, anestezjologicznych, endoskopowych układu pokarmowego, dostaw gazów medycznych, odbioru odpadów komunalnych i medycznych, a także, w zakresie udostępnienia oraz współpracy w izbie przyjęć, udostępnienia sprzętu medycznego, prowadzenia konsultacji medycznych w określonych specjalizacjach oraz świadczenia usług medycznych dla pacjentów kierowanych przez Allenort.

KSS planuje współpracę z Kliniką Allenort głównie w zakresie ambulatoryjnego leczenia specjalistycznego, w szczególności w zakresie przygotowywania pacjentów do zabiegów poprzez wykonywanie badań, EKG, prób wysiłkowych, jak również prowadzenia pacjentów po szpitalnym leczeniu interwencyjnym. W wyniku tej współpracy, Spółka zakładała wzrost sprzedaży usług realizowanych przez: poradnię kardiologiczną (o 70 tys. zł w skali roku), III Oddział Wewnętrzny (miesięcznie 5 pacjentów po 3 tys. zł, razem przyszłe przychody szacowane są na 180 tys. zł), Pracownię EKG (bieżnia wysiłkowa, HOLTER, USG) – szacowane przychody (10 badań po 150 zł miesięcznie) miałyby wynosić ok. 18 tys. zł w skali roku.

Ponadto, NZOZ planuje wynajmowanie innym podmiotom zmodernizowanego bloku operacyjnego (łącznie ze sprzętem), w celu jego maksymalnego wykorzystania. Obecnie trwają rozmowy o współpracy w zakresie dzierżawy bloku dla zabiegowych usług okulistycznych. Planowana wartość dzierżaw wyniesie 10 tys. zł/m-c (łącznie do 120 tys. zł rocznie). Planowane jest też rozszerzenie usług w zakresie diagnostyki oraz drobnych zabiegów dolnego odcinka przewodu pokarmowego.

(dowód: akta kontroli str. 445-544, 547-570, 510-651, 1486-1498)

Zagadnienia dotyczące warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, w tym m.in. zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców Powiatu, były przedmiotem współpracy prowadzonej przez Powiat z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, Samorządem Województwa Łódzkiego i Wojewodą Łódzkim oraz ŁOW NFZ. Starosta Kutnowski brała

udział w posiedzeniach Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego i była członkiem zespołu konsultacyjnego do spraw ratownictwa medycznego. W wyniku prac Konwentu procedowane były min. zasady kontraktowania usług medycznych na II półrocze 2011 r. i na lata 2012-2014, organizacja i kontraktowanie ratownictwa medycznego na terenie województwa łódzkiego oraz zasady organizacji Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych, w tym wymogu posiadania ładowiska przy szpitalnym oddziale ratunkowym, a także zasady realizacji świadczeń z zakresu nocnej świątecznej pomocy lekarskiej. W szczególności, na wniosek Wojewody Łódzkiego, Starosta opiniowała projekt Planu Działania Państwowego Ratownictwa Medycznego dla Województwa Łódzkiego, wnioskując jednocześnie o pozostawienie Centrum Powiadamiania w Kutnie. Ustalenia Konwentu przekazywane były m.in. do NFZ i Ministerstwa Zdrowia. Ponadto, Konwent opiniował projekty planów finansowych ŁOW NFZ, zwracając uwagę na sposób podziału środków na oddziały szpitalne oraz konieczność ujęcia w nim większych środków w celu właściwego zabezpieczenia opieki zdrowotnej mieszkańcom województwa. Na spotkaniach Konwentu omawiano też zagadnienia równego traktowania przez NFZ podmiotów leczniczych i rozważano możliwości pobierania opłat od pacjentów za świadczenia zdrowotne. W ramach Konwentu omawiano też możliwość wdrożenia projektu „Portrety szpitali - mapy możliwości, czyli monitorowanie jakości usług publicznych i benchmarking z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego”.

Powiat na bieżąco współpracował z gminami i ŁOW NFZ m.in w zakresie realizowanych na terenie województwa i finansowanych przez NFZ programów zdrowotnych (m.in. Populacyjnego Programu Profilaktyki i Wczesnego Wykrywania Raka Szyjki Macicy, Programu Profilaktyki Raka Piersi), przy opracowywaniu planu przygotowań podmiotów leczniczych powiatu na potrzeby obronne państwa (zatwierdzonego przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 7 stycznia 2013 r.), określaniu w latach 2012-2013 rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych funkcjonujących na terenie powiatu kutnowskiego, wyznaczeniu Zastępczych Miejsc Szpitalnych i dystrybucji tabletek jodku potasu oraz biorąc udział w konkursie „Zdrowa Gmina” organizowanym przez Polską Unię Onkologii.

We współpracy z „Kutnowskim Szpitalem Samorządowym” i Niepublicznymi Zakładami Opieki Zdrowotnej działającymi na terenach gmin, Zarząd Powiatu uzgodnił wykaz lekarzy, którzy wezmą udział w utworzeniu Wojewódzkiej Sieci Onkohematologicznej, koordynowanej przez Regionalny Ośrodek Onkologiczny Szpitala im. M. Kopernika w Łodzi. W związku z zatrważającą statystyką przekazaną przez Ministerstwo Zdrowia dotyczącą wyników badań zdrowia jamy ustnej, w czerwcu 2013 samorząd powiatowy zwrócił się do samorządów gminnych z prośbą o aktywne włączenie się do działań mających na celu podniesienie świadomości zdrowotnej społeczeństwa w zakresie zapobiegania próchnicy zębów.

Ponadto, w związku z koniecznością sporządzenia Wojewódzkiego Planu działania na wypadek wystąpienia epidemii, w 2012 r. do gmin skierowano pisma dotyczące zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych u ludzi, a gminy przekazały samorządowi powiatowemu informacje dotyczące miejsc kwarantanny. W czerwcu 2013 r. Powiat przekazał Zarządowi Województwa Łódzkiego uzyskane od gmin dane dotyczące kluczowych problemów zdrowotnych, które wymagają intensywnych działań profilaktycznych, służących do opracowania „Strategii Polityki Zdrowotnej dla Województwa Łódzkiego na lata 2014 – 2020”. Natomiast w kwietniu 2014 r. Starostwo Powiatowe w Kutnie i Państwowa Stacja Sanitarno – Epidemiologiczna w Kutnie zorganizowały I Powiatową Konferencję dotyczącą Profilaktyki Uzależnień, na którą zostali zaproszeni przedstawiciele samorządów gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1401, 1486-1498, 1503-1504)

W badanym okresie Powiat nie brał udziału w negocjowaniu z NFZ wartości kontraktów na poszczególne świadczenia medyczne. Zadanie to wykonywała Spółka, będąca stroną umowy z NFZ. W 2013 r. Powiat bezskutecznie interweniował natomiast w ŁOW NFZ w sprawie zwiększenia KSS kontraktu na świadczenia w zakresie neurologii.

Przedstawiciel Właściciela otrzymywał też (do wiadomości) prowadzoną przez Spółkę z NFZ korespondencję w sprawie wielkości kontraktowanych wybranych świadczeń oraz

planowanego uruchomienia nowych komórek organizacyjnych (w tym pododdziału okulistycznego), realizujących nowe rodzaje świadczeń medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1411, 1486-1498)

Powiat Kutnowski analizował ruch migracyjny ludności na terenie powiatu. Dane w tym zakresie zostały zawarte w „Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Kutnowskiego wraz z wieloletnim planem inwestycyjnym na lata 2007 – 2013”⁶⁰.

Kwestie te zawarte są również w projekcie opracowywanej na zlecenie Powiatu „Strategii Rozwoju Powiatu Kutnowskiego na lata 2014 – 2020”⁶¹.

Wyniki przeprowadzonych przez Powiat (lub na zlecenie Powiatu) analiz m.in. w zakresie liczby osób korzystających z pomocy społecznej, stopy bezrobocia, dochodów mieszkańców, ujęte zostały w opracowaniach: „Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Powiatu Kutnowskiego”⁶², „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Kutnowskiego na lata 2007-2013”⁶³.

Ponadto, aktualnie wyniki tych analiz ujęte są w „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Kutnowskiego na lata 2014 – 2020”⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1486-1498)

Z informacji pozyskanej od Zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Zdrowotnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi wynika, że:

- na potrzebę racjonalizacji rozmieszczenia placówek ochrony zdrowia wskazywano m.in. w Programie Wojewódzkim — Strategii Polityki Zdrowotnej Województwa Łódzkiego na lata 2006 — 2013, jednakże obszar ten okazał się problematyczny w skali województwa z uwagi na zmieniające się regulacje prawne w systemie zdrowia, zmiany formy organizacyjno-prawnej podmiotów leczniczych, a także brak możliwości prowadzenia spójnej polityki zdrowotnej, uwarunkowanej wielością organów założycielskich podmiotów leczniczych funkcjonujących w regionie;
- w 2012 roku została powołana Regionalna Rada Polityki Zdrowotnej będąca ciałem o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym, m.in. w zakresie podejmowanych działań dotyczących planowania, organizacji i funkcjonowania polityki zdrowotnej w regionie łódzkim. W skład Rady wchodzi przedstawiciele m.in.: Wojewody Łódzkiego, Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego, Zrzeszenia Szpitali Powiatowych i Miejskich Województwa Łódzkiego, Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, a także Sejmiku Województwa Łódzkiego. W 2014 r. Członkowie Rady opiniowali m.in. diagnozę do „Strategii Polityki Zdrowotnej dla Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”, analizę SWOT dla województwa w zakresie ochrony zdrowia oraz sam projekt „Strategia Polityki Zdrowotnej dla Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”;
- na etapie tworzenia powyższych dokumentów Zarząd Województwa Łódzkiego wystąpił do starostów powiatów oraz prezydentów miast na prawach powiatu o przedstawienie aktualnych celów strategicznych i zadań w obszarze ochrony zdrowia, które nadają kształt działaniom podejmowanym przez władze powiatu oraz o wskazanie kluczowych problemów zdrowotnych, które wymagają wdrożenia intensywnych działań profilaktycznych na terenie powiatu. W dokumencie na lata 2014 - 2020 wskazano również specjalności, w obszarze których należałoby podjąć działania zwiększające dostęp do świadczeń.
- partnerem do dyskusji w zakresie organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu ochrony zdrowia ze środków publicznych jest także Łódzki Oddział NFZ;

⁶⁰ uchwała Rady Powiatu Nr 81/XIV/2007 z dnia 12 października 2007 r. w sprawie przyjęcia „Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Kutnowskiego wraz z wieloletnim planem inwestycyjnym na lata 2007 – 2013”, zmieniona uchwałą Nr 266/XVII/09 z dnia 21 grudnia 2009 r.,

⁶¹http://pgkutno.pl/media/files_manager/files/strategie/diagnoza_strategiczna_powiatu_kutnowskiego.pdf,

⁶² Przyjęta Uchwałą nr 71/XII/2007 Rady Powiatu w Kutnie z dnia 08 sierpnia 2007 r., <http://www.bip.kutno.pl/dokumenty/366>,

⁶³ Przyjęta Uchwałą nr 42/VII/2007 Rady Powiatu z dnia 7 marca 2007 r., <http://www.bip.kutno.pl/dokumenty/1020>,

⁶⁴ przyjętej do realizacji Uchwałą Nr 264/XLI/14 Rady Powiatu w Kutnie z dnia 11 czerwca 2014 r., <http://www.bip.kutno.pl/dokumenty/6379>,

- Samorząd Województwa Łódzkiego na bieżąco podejmuje działania mające na celu dostosowanie organizacji udzielania świadczeń do potrzeb zdrowotnych lokalnej społeczności, jak również służące poprawie stanu zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego, czy też obniżeniu poziomu śmiertelności mieszkańców regionu łódzkiego. Wśród zrealizowanych działań m.in. utworzono centrum urazowe w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. M. Kopernika w Łodzi, utworzono Centrum diagnozowania i leczenia chorób zakaźnych w Wojewódzkim Specjalistycznym Szpitalu im. dr Wł. Biegańskiego w Łodzi, utworzono centrum profilaktyki i leczenia udarów mózgu, poprawiono dostęp do rehabilitacji neurologicznej, podjęto działania w celu rozwoju onkologii, przede wszystkim poprzez wielomilionowe nakłady na Regionalny Ośrodek Onkologiczny;
- w ramach monitoringu Programu Wojewódzkiego - Strategii Polityki Zdrowotnej Województwa Łódzkiego na lata 2006 - 2013 dokonywano co roku diagnozy stanu zdrowia mieszkańców województwa łódzkiego. Ponadto, sytuację epidemiologiczną w regionie opisano w 2014 roku w ramach diagnozy do „Strategii Polityki Zdrowotnej dla Województwa Łódzkiego na lata 2014 -2020”.

(dowód: akta kontroli str. 1414-1418)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przedstawionym wyżej zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Starostwa z NFZ i z innymi jednostkami w celu analizy potrzeb zdrowotnych oraz tworzenia warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

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 Kontroli⁶⁵, wnosi o:

1. Analizę możliwości poprawy sytuacji finansowej Spółki „Kutnowski Szpital Samorządowy” Sp. z o. o. w Kutnie, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych.
2. Zapewnienie skutecznych mechanizmów monitorowania sytuacji finansowej Spółki.
3. Ujęcie w księgach rachunkowych zobowiązania dotyczącego ZFŚS, które Powiat przejął po zlikwidowanym SPZOZ.

⁶⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi.

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 21 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.

Łódź,

dnia 8 października 2014 r.

.....
miejscowość

.....
Data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis