



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-22-02/2012
P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/036 - Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83402 z dnia 14 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Śremie, ul. Mickiewicza 17, 63-100 Śrem

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Ruta, Starosta Śremski

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Powiatu Śremskiego w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia struktura zadłużenia Powiatu Śremskiego i jego dynamika, terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz uruchomionych poręczeń i gwarancji oraz podejmowanie przez Powiat Śremski działań mających na celu poprawę sytuacji finansowej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala w Śremie. Natomiast nieprawidłowości polegały na: nieprzestrzeganiu w latach 2010-2012 (I. półrocze) przez Powiat obowiązujących zasad zaciągania zobowiązań, wykazywaniu nierzetelnych danych w zbiorczych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz nieskuteczność działań podejmowanych w celu poprawy sytuacji finansowej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala w Śremie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia Powiatu Śremskiego i jego dynamika

Opis stanu faktycznego

Wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów planowanych Powiatu Śremskiego w żadnym z badanych lat nie przekroczył 60% (art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.) i wahał się od 13,19% w 2008 r. do 27,24% w 2012 r. Wartości tego wskaźnika, w relacji do dochodów wykonanych wahały się od 12,86% w 2008 r. do 36,40% w II kwartale 2012 r.

Wskaźnik obsługi długu, tj. planowanych rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych i wydatków z tytułu kosztów odsetek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających

z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem, nie przekroczył w powyższym okresie wartości 15% (art. 169 ust. 1 ww. ustawy) i zawierał się w przedziale od 2,40% w 2008 r. do 5,89% w II kwartale 2012 r. W odniesieniu do wykonanych rozchodów wskaźnik ten wahał się od 2,34% w 2008 do 5,36% w II kwartale 2012 r.

W strukturze zadłużenia Powiatu Śremskiego w latach 2008 – 2012 (II kwartał) zawierały się wyłącznie kredyty i pożyczki, w kwotach odpowiednio: 5.478.182,16, 8.615.681,12, 13.625.989,72, 11.704.437,36 i 10.807.535,88 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1574]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Powiatu Śremskiego w badanym obszarze.

2. Przestrzeganie przez Zarząd Powiatu Śremskiego limitów określonych przez Radę Powiatu w Śremie oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji.

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2010 r. Powiat Śremski zaciągnął jeden kredyt długoterminowy (w dniu 1 września 2010 r. w Spółdzielczym Banku Ludowym w Śremie) na okres od 1 września 2010 r. do 31 grudnia 2020 r. w kwocie 6.272.829,00 zł, przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego. Kwota zaciągniętego kredytu nie przekroczyła limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek określonego w uchwale Rady Powiatu w Śremie z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na 2010 r. (po nowelizacjach). Było to zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (ustawa o finansach publicznych z 2009 r.).

W 2011 r. Powiat Śremski nie zaciągał nowych kredytów.

[Dowód: akta kontroli, str. 488-526]

W latach 2010 - 2011 Zarząd Powiatu Śremskiego nie udzielał poręczeń. W okresie tym Powiat Śremski obciążony był poręczeniami udzielonymi w latach 2007-2009, które dotyczyły trzech zobowiązań kredytowych zaciągniętych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital w Śremie (SP ZOZ).

Na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ (ustawa o finansach publicznych z 2005 r.) oraz art. 12 pkt 8 lit. d) ustawy o samorządzie powiatowym⁴, limity ww. poręczeń określone zostały w uchwałach budżetowych Rady Powiatu Śremskiego.

Poręczenia udzielone przez Zarząd Powiatu Śremskiego w latach 2007, 2008 i 2009 (w kwotach odpowiednio 4.332.611,78, 3.060.566,77 i 8.500.000 zł) nie przekroczyły limitów określonych w uchwałach budżetowych Rady Powiatu w Śremie.

[Dowód: akta kontroli, str. 9-17, 568-732, 1575-1576]

2.2. W latach 2010-2012 (II kwartał) Powiat Śremski obsługiwał osiem kredytów długoterminowych w kwotach:

- 2.476.000,00 zł, z przeznaczeniem na realizację przebudowy drogi, na podstawie umowy z dnia 30 lipca 2004 r.,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² DzU Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

- 2.283.000,00 zł, z przeznaczeniem na realizację inwestycji, na podstawie umowy z dnia 30 czerwca 2005 r.,
 - 1.148.656,00 zł, z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogowych, na podstawie umowy z dnia 19 grudnia 2005 r.,
 - 580.000,00 zł, z przeznaczeniem na cele inwestycyjne SP ZOZ, na podstawie umowy z dnia 28 czerwca 2007 r.,
 - 1.348.443,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego, na podstawie umowy z dnia 27 listopada 2008 r.,
 - 124.898,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego, na podstawie umowy z dnia 23 grudnia 2008 r.,
 - 4.840.750,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, na podstawie umowy z dnia 27 sierpnia 2009 r.,
 - 6.272.829,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego, na podstawie umowy z dnia 1 września 2010 r.,
- oraz jedną pożyczkę w kwocie 511.000,00 zł, zaciągniętą w dniu 12 grudnia 2005 r. na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

[Dowód: akta kontroli, str. 229-526, 927]

Zaciąganie przez Powiat długoterminowych kredytów i pożyczek poprzedzane było stosownymi uchwałami Rady Powiatu w Śremie, podejmowanymi na podstawie art. 12 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

[Dowód: akta kontroli, str. 233-234, 259-260, 295-296, 309-310, 352-353, 416-417, 470, 501]

Stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., podpisane umowy kredytowe i pożyczki nie zawierały postanowień w zakresie kapitalizacji odsetek. Zaciąganie przez Zarząd Powiatu Śremskiego zobowiązań kredytowych prowadzone było każdorazowo w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stosownie do postanowień art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 235-258, 261-289, 297-306, 311-341, 354-378, 418-446, 451-477, 502-526]

2.3. W latach 2010-2012 (II kwartał) Powiat Śremski nie zaciągał oraz nie obsługiwał krótkoterminowych pożyczek i kredytów.

[Dowód: akta kontroli, str. 927, 1579, 1591]

2.4. Jak już podano w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w kontrolowanym okresie, Powiat Śremski obciążały następujące poręczenia udzielone SP ZOZ w Śremie:

- w dniu 31 grudnia 2007 r. na kwotę 4.332.611,78 zł, z tytułu kredytu długoterminowego w kwocie 3.000.000,00 zł oraz odsetek od tego kredytu, przeznaczonego na inwestycje SP ZOZ, na okres od dnia 31 grudnia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.,
- w dniu 31 marca 2008 r. na kwotę 3.060.566,77 zł, z tytułu kredytu długoterminowego w kwocie 2.000.000,00 zł oraz odsetek od tego kredytu, przeznaczonego na spłatę zadłużenia, na okres od dnia 31 marca 2008 r. do dnia 28 lutego 2023 r.,
- w dniu 29 lipca 2009 r. na kwotę 8.500.000,00 zł, z tytułu kredytu przeznaczonego na finansowanie modernizacji budynku Szpitala w Śremie, na okres od dnia 8 czerwca 2009 r. do 31 listopada 2010 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 568-732, 1580]

W umowach poręczeń, Zarząd Powiatu Śremskiego określał kwoty i terminy ich obowiązywania, co było zgodne odpowiednio z art. 86 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. i art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 598-609, 637-650, 668-732]

2.5. Kredyty i pożyczki zaciągnięte przez Powiat Śremski w latach 2004 – 2010 i obsługiwane w latach 2010 – 2012 (II kwartał), przeznaczone były na cele określone odpowiednio w art. 48 ust. 1 pkt 2-3 ówczesniej obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵, art. 82 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 229-526]

2.6. Zarząd Powiatu Śremskiego wystąpił i uzyskał od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (RIO) pozytywne opinie o możliwości spłaty następujących kredytów i pożyczki: zaciągniętego w dniu 30 lipca 2004 r. w kwocie 2.476.000,00 zł, zaciągniętych w dniach: 30 czerwca, 12 i 19 grudnia 2005 r. w kwotach: 2.283.000,00 zł, 511.000,00 zł i 1.148.656,00 zł, zaciągniętych w dniach 27 listopada i 23 grudnia 2008 r. w kwotach: 1.348.443,00 zł i 124.898,00 zł, zaciągniętego w dniu 27 sierpnia 2009 r. w kwocie 4.840.750,00 zł oraz zaciągniętego w dniu 1 września 2010 r. w kwocie 6.272.829,00 zł.

Ponadto, Zarząd Powiatu Śremskiego wystąpił i uzyskał od RIO pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu w kwocie 2.019.980,00 zł, przeznaczonego na pokrycie deficytu budżetu oraz rozchodów z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zobowiązanie kredytowe będące przedmiotem powyższego wniosku nie zostało do dnia kontroli zaciągnięte.

[Dowód: akta kontroli, str. 531-551]

W dniu 20 kwietnia 2007 r. Rada Powiatu w Śremie podjęła uchwałę w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu w kwocie 580.000 zł na inwestycje w SP ZOZ w Śremie. Kredyt zaciągnięty został w dniu 28 czerwca 2007 r. w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. w Warszawie.

[Dowód: akta kontroli, str. 352-361, 1552-1554, 1587-1589]

2.7. Czynności prawne, polegające na zaciągnięciu ww. kredytów i pożyczki, a także udzieleniu poręczeń, dokonane zostały przez dwóch członków Zarządu, Starostę i Wicestarostę (bądź Członka Zarządu), przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu, co było zgodne z art. 262 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 251-257, 279-290, 297-306, 332-341, 356-361, 437-446, 471-483, 502-506]

Zawarcie przez członków Zarządu Powiatu Śremskiego ww. umów o kredyt (w łącznej kwocie 19.585.576 zł) nie zostało poprzedzone stosownymi uchwałami w sprawie wskazania członków zarządu do dokonania tych czynności prawnych.

W trzech przypadkach uchwały Zarządu Powiatu Śremskiego w sprawach umów poręczeń, podjęte zostały po faktycznym zawarciu tych umów. Dotyczyło to:

- uchwały z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie udzielenia poręczenia zobowiązania SP ZOZ w Śremie z tytułu kredytu w kwocie 8.400.000,00 zł, którą Zarząd Powiatu Śremskiego zawarł w dniu 8 czerwca 2009 r.,

⁵ DzU z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

- uchwały z dnia 30 września 2009 r. w sprawie udzielenia poręczenia Nordea Bank Polska SA z siedzibą w Gdyni za zobowiązania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital w Śremie z tytułu udzielenia długoterminowego kredytu w związku ze zmianą umowy kredytowej, którą Zarząd Powiatu w Śremie zawarł w dniu 28 sierpnia 2009 r.,

- uchwały z dnia 27 października 2010 r. w sprawie udzielenia poręczenia Nordea Bank Polska SA z siedzibą w Gdyni za zobowiązania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital w Śremie z tytułu udzielenia długoterminowego kredytu w związku ze zmianą umowy kredytowej, którą Zarząd Powiatu Śremskiego zawarł w dniu 22 października 2010 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 229-526, 668-686, 698-702, 726-732]

2.8. W żadnej z badanych umów kredytowych Zarząd Powiatu Śremskiego nie udzielił kredytodawcy pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem Powiatu w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki, co było zgodne z art. 264 § 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Zabezpieczeniem kredytów w zawartych umowach były weksle in blanco.

(dowód: akta kontroli str. 251-257, 279-290, 297-306, 332-341, 356-361, 437-446, 471-483, 502-506)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Powiatu Śremskiego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodjęcie przez Zarząd Powiatu Śremskiego uchwał w sprawie wskazania członków zarządu, uprawnionych do zaciągnięcia (w latach 2004-2010) kredytów długoterminowych, w łącznej kwocie 19.585.576 zł było niezgodne z art. 133 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, art. 194 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Stan zobowiązań z tytułu tych kredytów na koniec 2010 r. i 2011 r. i II kwartału 2012 r. wynosił odpowiednio: 13.625.989,72 zł, 11.704.437,36 zł i 10.807.535,88 zł.

Tadeusz Waczyński były Starosta Śremski (w okresie od 4 grudnia 2006 r. do 5 grudnia 2010 r.) nie wskazał przyczyn tej nieprawidłowości. Podkreślił natomiast, że Powiat Śremski był zawsze prawidłowo reprezentowany (zasadniczo przez Starostę i Wicestarostę).

[Dowód: akta kontroli, str. 229-526, 1550-1551, 1587-1589]

2. W ocenie NIK, nierzetelne było postępowanie Zarządu Powiatu Śremskiego, polegające na podejmowaniu uchwał w sprawie umów poręczeń po faktycznym zawarciu tych umów.

Były Starosta Śremski Pan Tadeusz Waczyński wyjaśnił, że nie pamięta okoliczności tych zdarzeń. Podkreślił natomiast, że podejmowanie uchwał nigdy nie następowało po podpisywaniu dokumentów kredytowych i poręczeniowych.

Stanowisko to nie znajduje jednak potwierdzenia w wyżej przytoczonych faktach.

[Dowód: akta kontroli, str. 668-686, 698-702, 726-732, 1550-1551, 1587-1589]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Powiatu Śremskiego w badanym obszarze.

3. Terminowość regulowania przez Powiat Śremski zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz uruchomionych poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2010-2012 (II kwartał) Zarząd Powiatu Śremskiego terminowo obsługiwał zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczki.

[Dowód: akta kontroli, str. 1581-1582, 1641]

3.2. W kontrolowanym okresie Powiat spłacił następujące kwoty zobowiązań poręczonych SP ZOZ w Śremie:

- w 2010 r. kwotę 4.024.968,77 zł (w tym 4.000.000,00 zł – raty kapitałowe i 24.968,77 zł odsetek) z tytułu poręczonego w dniu 29 lipca 2009 r. kredytu w kwocie 8.500.000,00 zł,
- w 2012 r. kwotę 330.784,96 zł (w tym 208.333,30 zł – raty kapitałowe i 122.451,66 zł odsetki) z tytułu kredytów w kwotach 3 mln zł i 2 mln zł, poręczonych odpowiednio: 31 grudnia 2007 r. i 31 marca 2008 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 124-153, 202-228, 1590]

Spłacone kwoty poręczeń zostały zaewidencjonowane we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, tj. w dziale 757, rozdziale 75704 i paragrafie 8020, (stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶) i wykazane w sprawozdaniach Rb-28S Powiatu Śremskiego za 2010 r. i za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2012 r.

W kontrolowanym okresie Zarząd Powiatu Śremskiego terminowo spłacał poręczone zobowiązania SP ZOZ w Śremie.

[Dowód: akta kontroli, str. 124-153, 202-228, 1583-1584, 1590, 1641]

Na koniec 2010 i 2011 r. wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu uruchomionych w latach 2007-2008 poręczeń, wyniosła odpowiednio 4.309.523,92 zł i 3.952.381,12 zł (kwoty kapitału bez odsetek).

[Dowód: akta kontroli, str. 1583-1584]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatu Śremskiego w badanym obszarze.

4. Prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań Rb-Z Powiatu Śremskiego za 2010 i 2011 r. oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych.

Opis stanu faktycznego

4.1. Łączne sprawozdania Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2010 i 2011 roku obejmowały sprawozdania jednostkowe 16 jednostek podległych Powiatu, tj. (Domu Pomocy Społecznej w Śremie, Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego w Śremie, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Śremie, Zespołu Szkół Specjalnych w Śremie, Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Śremie, Zespołu Szkół Technicznych w Śremie, Zespołu Szkół Rolniczych w Grzybnie, Zespołu Szkół Ekonomicznych w Śremie, Zespołu Szkół Politechnicznych w Śremie, Komendy Powiatowej PSP w Śremie, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego

⁶ DzU Nr 38, poz.207 ze zm.

w Śremie, Powiatowego Urzędu Pracy w Śremie, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Śremie, Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Śremie, Domu Pomocy Społecznej w Psarskich, Powiatowego Zarządu Dróg w Śremie) oraz własne sprawozdania jednostkowe Powiatu Śremskiego. Wszystkie jednostki podległe Powiatowi Śremskiemu wykazały w tych sprawozdaniach zerowe stany zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli, str. 9-24, 854-862]

Łączne sprawozdania Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2010 i 2011 roku, przekazano do RIO w dniach odpowiednio 24 lutego 2011 r. i 22 lutego 2012 r. Sprawozdania te zostały sporządzone i przekazane elektronicznie, za pomocą programu BeSTia – system zarządzania budżetami jst.

[Dowód: akta kontroli, str. 916-926, 1560]

4.2. Sprawozdania jednostkowe Rb-Z (Powiatu Śremskiego) za IV kwartał 2010 i 2011 roku sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Informacje przedstawione w części A sprawozdania „Zobowiązania według tytułów dłużnych” były zgodne z zapisami ksiąg rachunkowych, według stanu na koniec 2010 r. i 2011 r. Wartości zobowiązań ujęto w kwocie nominalnej, bez kosztów ich obsługi.

[Dowód: akta kontroli, str. 19-22, , 854-861, 927]

4.2.1. Dane przedstawione w ww. sprawozdaniach Rb-Z za okres 2010-2012 (II kwartał), w zakresie udzielonych poręczeń (część B sprawozdania), były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji pozabilansowej (konto 920).

[Dowód: akta kontroli, str. 19-22, 854-861, 1047-1052]

Konta pozabilansowego 920 nie ujęto w Planie kont dla budżetu Powiatu Śremskiego (załącznik Nr 1 do „Zasad rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Śremie”), przyjętym Zarządzeniem Starosty Śremskiego Nr 16/08 z dnia 21 lipca 2008 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 1010-1052]

W sprawozdaniach Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2009 r., 2010 r. i 2011 r. oraz za II kwartał 2012 r. wykazane zostały wartości nominalne niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (F1) w kwotach odpowiednio: 14.720.030,94 zł, 5.871.537,44 zł, 5.267.352,09 zł oraz 4.973.529,76 zł (ustalone na podstawie rat kapitałowych i odsetek określonych w harmonogramach spłat poręczonych kredytów). Kwoty te nie odpowiadały faktycznym stanom zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń.

Stan zobowiązań na koniec IV kwartału 2009 r., 2010 r. i 2011 r. oraz na koniec II kwartału 2012 r., ustalony na podstawie faktycznie udzielonych poręczeń oraz dokonanych z tego tytułu spłat przez Powiat Śremski, wynosił odpowiednio: 14.666.770,43 zł, 5.880.395,28 zł, 5.276.209,93 zł i 4.995.344,46 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 17-22, 598-609, 637-650, 693-697, 709-712]

W sprawozdaniu Rb-Z Powiatu Śremskiego na koniec IV kwartału 2009 r., w wierszu dotyczącym wartości poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym (F3), wykazano kwotę 8.000.000,00 zł. Faktyczna wartość udzielonego za ten okres poręczenia wynosiła 8.500.000,00 zł (w tym 500.000,00 zł z tytułu odsetek od kredytu), stosownie do umowy z dnia 29 lipca 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 17-18, 693-697]

4.2.2. Umową z dnia 31 grudnia 2007 r. Powiat Śremski poręczył zobowiązania SP ZOZ w Śremie w wysokości 4.332.611,78 zł z tytułu zaciągniętego przez tę jednostkę, na okres od 31 grudnia 2007 r. do 31 grudnia 2022 r., kredytu długoterminowego (przeznaczonego na inwestycje) w wysokości 3.000.000,00 zł. Kolejną umową z dnia 31 marca 2008 r. poręczono zobowiązania SP ZOZ w wysokości 3.060.566,77 zł, dotyczące zaciągniętego na okres od 31 marca 2008 r. do 28 lutego 2023 r. kredytu długoterminowego w kwocie 2.000.000 zł (przeznaczonego na spłatę pożyczek). SP ZOZ wywiązywał się z obowiązku spłat rat kapitałowych ww. kredytów wraz z odsetkami do listopada 2011 r.

W dniu 2 stycznia 2012 r. udzielający ww. kredytów Nordea Bank Polska SA przekazał Powiatowi Śremskiemu odrębne (w odniesieniu do ww. poręczeń) wezwania do zapłaty należnych rat kapitałowych wraz z odsetkami, w związku z brakiem ich zapłaty przez SP ZOZ. Powiat Śremski dokonał zapłaty ww. zobowiązań w dniu 5 stycznia 2012 r., natomiast w dniu 11 stycznia 2012 r. skierował do banku pismo z informacją, że z uwagi m. in. na likwidację SP ZOZ oraz brak możliwości wywiązania się tej jednostki z zaciągniętych zobowiązań kredytowych, przejmuje, jako poręczyciel, zobowiązanie SP ZOZ z tytułu zaciągniętych kredytów. Począwszy od lutego 2012 r. Powiat spłacał raty kredytowe wraz z odsetkami, na podstawie comiesięcznych informacji, przekazywanych przez bank.

Powiat Śremski, w odniesieniu do przejętych zobowiązań kredytowych SP ZOZ, wykazał w sprawozdaniu RB-Z za I i II kwartał 2012 r. w części B. Poręczenia i gwarancje (poz. F1 wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji) kwoty odpowiednio: 5.119.778,01 zł i 4.973.529,76 zł.

SP ZOZ w sprawozdaniach Rb-Z na koniec I i II kwartału 2012 r. nie wykazał zobowiązań z tytułu tych kredytów.

Zobowiązania z tytułu tych kredytów nie zostały wykazane w zbiorczych sprawozdaniach Rb-Z Powiatu Śremskiego za I i II kwartał 2012 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 19-24, 568-650, 733-739, 854-861, 867-868, 880-887, 908-910, 913-915, 1572]

4.3. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z (organu) za 2010 i 2011 r. wykazane zostały wszystkie zaciągnięte przez Powiat Śremski w latach 2004-2010 długoterminowe kredyty bankowe. Wykazane w tych sprawozdaniach w części A. stany zobowiązań kredytowych były zgodne z ewidencją księgową konta - 134.

[Dowód: akta kontroli, str. 19-24, 854-861, 927]

4.4. Zobowiązanie z tytułu zaciągniętej w 2005 r. (w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu) pożyczki w kwocie 511.000,00 zł, przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (obsługiwanej do roku 2011), ujęte zostało w sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z (organu) za IV kwartał 2010 r. Dane wykazane w sprawozdaniu były zgodne z zapisami ewidencji księgowej prowadzonej dla tej pożyczki na koncie 134, jak również ujęte we właściwej grupie wierzycieli.

[Dowód: akta kontroli, str. 858-861, 927]

4.5. Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo dwóch miesięcy 2010 r. i 2011 r. nie wykazała obsługi innych kredytów i pożyczek niż wykazane na koncie 134. Nie stwierdzono także spłat zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego, sprzedaży na raty lub umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

[Dowód: akta kontroli, str. 1591]

W działalności Powiatu Śremskiego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekazanie do RIO łącznego sprawozdania Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2010 r. w dniu 24 lutego 2011 r. naruszało postanowienia załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, zgodnie z którymi przedmiotowe sprawozdanie winno być przekazane w terminie do dnia 23 lutego, po upływie okresu sprawozdawczego.

Skarbnik Powiatu odpowiedzialna za powyższą nieprawidłowość, wyjaśniła, że okolicznościami, które miały wpływ na opóźnienie, były spiętrzenie pracy w Wydziale Finansów, związane m.in. z rozliczaniem roku poprzedniego oraz nieobecność pracownika Wydziału, spowodowana długotrwałą chorobą. Dodała także, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, w nawiązaniu do złożonego zawiadomienia RIO o uchybieniu terminu, odmówił wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie, uzasadniając to znikomym stopniem szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 19-20, 916-926, 1552-1554]

2. Wykazanie w sprawozdaniach Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2009 r., 2010 i 2011 r. oraz za II kwartał 2012 r. niezgodnych z faktycznymi kwot zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń, naruszało postanowienia § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów (zgodnie z którymi jednostkowe sprawozdania sporządza się na podstawie ewidencji lub innych dokumentów) i było działaniem nierzetelnym.

Skutkiem nierzetelnego działania było wykazanie zawyżonego o 53.260,51 zł zobowiązania w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2009 r., oraz zaniżonych stanów tych zobowiązań w sprawozdaniach za IV kwartał 2010 r. i 2011 r. oraz za II kwartał 2012 r. w kwotach odpowiednio: 8.857,84 zł, 8.857,84 zł i 21.814,70 zł.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że zobowiązania z powyższego tytułu ustalone były w prawidłowej wysokości, przy czym na wysokość zobowiązania składała się suma kwot (kapitał, odsetki – wartość zmienna zależna od kwoty WIBOR) wynikająca z harmonogramu spłaty poręczanych kredytów, a nie z zaokrąglonego limitu udzielonych poręczeń.

NIK wskazuje jednak na niezasadność stanowiska Skarbnik Powiatu, gdyż podstawą ustalenia zobowiązań Powiatu z tytułu udzielonych poręczeń jest kwota tego poręczenia, wynikająca z umowy, a nie harmonogram spłaty poręczonych kredytów.

[Dowód: akta kontroli, str. 17-22, 598-609, 637-650, 709-732, 1590]

3. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-Z Powiatu Śremskiego za IV kwartał 2009 r. niezgodnej z faktyczną kwotą poręczeń (tj. zaniżonej o 500.000 zł), naruszało postanowienia § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów (który stanowi, że jednostkowe sprawozdania sporządza się na podstawie ewidencji lub innych dokumentów) i było działaniem nierzetelnym.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że omyłkowo w sprawozdaniu wykazano kwotę poręczanego kredytu bez odsetek, chociaż one także objęte były przedmiotowym poręczeniem.

[Dowód: akta kontroli, str. 17-18, 703-712, 1552-1554]

⁷ DzU Nr 43, poz. 247

4. Nieujęcie w Planie kont dla budżetu Powiatu Śremskiego konta pozabilansowego 920 było niezgodne z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸.

Skarbnik Powiatu Śremskiego wyjaśniła, że było to wynikiem omyłki oraz, że podjęła działania mające na celu aktualizację przepisów wewnętrznych, w tym weryfikację planu kont.

[Dowód: akta kontroli, str. 1010-1052, 1545-1547]

5. Zobowiązania Powiatu Śremskiego wykazane w zbiorczych sprawozdaniach Rb-Z Powiatu za I i II kwartał 2012 r. zostały zaniżone w tych okresach o kwoty odpowiednio: 3.863.095,42 zł i 3.773.809,72 zł wynikające z nieuwzględnienia w nich zobowiązań kredytowych SP ZOZ. Było to spowodowane tym, że SP ZOZ nie wykazał, wbrew dyspozycji wynikającej z załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, zobowiązań z powyższych tytułów, które obecnie, w związku z udzielonym poręczeniem, spłaca Powiat⁹.

[Dowód: akta kontroli, str. 23-24, 598-609, 637-650, 733-739, 867-868, 880-887, 908-915, 1529-1534, 1545-1547, 1590]

6. Ewidencjonowanie przez Powiat Śremski zobowiązania z tytułu zaciągniętej w 2005 r. pożyczki w kwocie 511.000 zł, (obsługiwanej w latach 2010-2011) na koncie 134, zamiast na koncie 260, naruszało postanowienia załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z opisem konta 260 zawartym w Załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, ewidencja zaciąganych pożyczek powinna być prowadzona na koncie 260 (konto 134 służy do ewidencjonowania kredytów bankowych).

[Dowód: akta kontroli, str. 295-308, 927, 1545-1547]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Powiatu Śremskiego w badanym obszarze.

5. Działania podejmowane przez Powiat Śremski w stosunku do SP ZOZ w Śremie, w celu poprawy jego sytuacji finansowej.

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2008-2012 (II kwartał) wyniki finansowe SP ZOZ w Śremie, dla którego Powiat Śremski był organem założycielskim, przedstawiały się następująco:

- 2008 r. – zysk netto wysokości 2.869.769,68 zł,
- 2009 r. - strata netto w wysokości 22.091.314,88 zł,
- 2010 r. – strata netto w wysokości 15.032.103,84 zł,
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2011 r. (bilans likwidacyjny) – strata netto w wysokości 4.922.244,50 zł,

⁸ DzU z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ Instrukcja wypełniania sprawozdań Rb-Z przewiduje obowiązek wykazywania zobowiązań kredytowych danej jednostki, SP ZOZ w likwidacji, pomimo przejęcia obowiązku spłaty przez poręczyciela, formalnie nadal jest stroną umowy kredytowej.

- od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. – strata netto w wysokości 28.435.383,60 netto zł,
- od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. – strata netto w wysokości 4.486.896,38 zł (sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym).

W okresie tym zadłużenie SP ZOZ w Śremie, wykazane w sprawozdaniach Rb-Z wynosiło:

- 2008 – 14.876.792 zł (w tym zobowiązania wymagalne 6.580.835 zł),
- 2009 – 44.294.320 zł (w tym zobowiązania wymagalne 25.758.618 zł),
- 2010 – 51.559.365,15 zł (w tym zobowiązania wymagalne 46.623.562,31 zł) oraz zobowiązania z tytułu odsetek – 2.474.079,26 zł,
- 2011 – 59.037.214,10 zł (w tym zobowiązania wymagalne 50.055.071,08 zł) oraz zobowiązania z tytułu odsetek – 7.184.179,12 zł,
- 2012 (II kwartał) – 59.135.152,39 zł (w tym zobowiązania wymagalne 54.135.152,39 zł) oraz zobowiązania z tytułu odsetek – 11.332.237,96 zł.

Wyniki finansowe Szpitala w Śremie Sp. z o.o., jednostki ze 100% udziałem Powiatu Śremskiego, która od 1 stycznia 2012 r. prowadziła działalność leczniczą w miejsce SP ZOZ, to: strata netto w kwocie 2.291,20 zł na koniec 2011 r. oraz zysk netto w wysokości 1.032.212,34 zł na koniec II kwartału 2012 r. Na dzień 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r. podmiot ten nie posiadał zobowiązań wymagalnych, natomiast zobowiązania niewymagalne wynosiły odpowiednio: 21.713,62 zł i 4.087.100,21 zł (w tym zobowiązanie długoterminowe w kwocie 118.627,10 zł z tytułu zakupu dwóch urządzeń diagnostycznych).

[Dowód: akta kontroli, str. 888-915, 1115-1135, 1563, 1585]

5.2. Wsparcie finansowe Powiatu Śremskiego udzielone SP ZOZ w Śremie, polegało na spłacie w 2010 r. i 2012 r. poręczonych SP ZOZ kredytów w kwotach odpowiednio: 4.024.968,77 zł i 330.784,96 zł, a także na przekazaniu, w latach 2008-2009, dotacji w łącznej wysokości 500.000 zł (z przeznaczeniem na: rozbudowę zbiornika retencyjnego, remont i adaptację pomieszczeń na aptekę szpitalną oraz na remont dachu nad kotłownią i apteką szpitalną).

[Dowód: akta kontroli, str. 598-609, 637-650, 693-697, 998-1001, 1590]

5.3. Działania podejmowane przez Powiat Śremski w latach 2010-2012 (II kwartał), w ramach nadzoru nad SP ZOZ w Śremie, polegały m.in. na:

- zatwierdzaniu rocznych sprawozdań finansowych SP ZOZ, stosownie do postanowień art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- analizowaniu informacji i sprawozdań z wykonania planu finansowego SP ZOZ oraz kwartalnych sprawozdań o przychodach, kosztach i wyniku finansowym, planów i sprawozdań rzeczowo-finansowych i sprawozdań z działalności SP ZOZ, stosownie do postanowień 265 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. oraz § 6 ust. 1 pkt 1-4, ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego¹⁰,

¹⁰ DzU Nr 94, poz. 1097 – uchylone z dniem 1 lipca 2011 r.

- przeprowadzeniu przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu w Śremie kontroli SP ZOZ za I półrocze 2010 r. na podstawie § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia.

W wyniku ww. działań Rada Powiatu Śremskiego negatywnie zaopiniowała działalność Szpitala w zakresie finansowym w latach 2009-2011 i zobowiązała dyrektora SP ZOZ, a następnie likwidatora do: zaprzestania wykonywania, pogłębiających zadłużenie, usług medycznych niezakontraktowanych przez NFZ (23.097.340,02 zł), podejmowania działań zmierzających do zwiększenia przychodów i zmniejszenia kosztów oraz do poprawy wyniku finansowego.

Zarząd Powiatu w dniu 23 czerwca 2010 r., dokonał zatwierdzenia z uwagami rocznego sprawozdania finansowego SP ZOZ za 2009 r., wykazującego stratę netto w wysokości 22.091.314,88 zł, postanawiając m.in., że strata bilansowa zostanie pokryta przez ww. jednostkę we własnym zakresie z wyniku finansowego lat następnych. Sprawozdanie finansowe za 2010 r., zamykające się stratą w wysokości 15.032.103,84 zł, zostało zatwierdzone uchwałą z dnia 29 czerwca 2011 r., przy czym w dniu 7 września 2011 r. Zarząd postanowił, że strata za 2010 r. zostanie pokryta ze środków finansowych uzyskanych po zakończeniu postępowania likwidacyjnego SP ZOZ. Zatwierdzenie sprawozdania finansowego za 2011 r. (od 1 lipca do 31 grudnia), w którym osiągnięto stratę w wysokości 28.435.383,60 zł, nastąpiło w drodze uchwały ww. organu z dnia 27 czerwca 2012 r., w której postanowiono, że strata pokryta zostanie ze środków finansowych uzyskanych po zakończeniu postępowania likwidacyjnego.

W 2010 roku Zarząd Powiatu Śremskiego złożył do Prokuratury Rejonowej w Śremie dwa odrębne zawiadomienia (dotyczące dwóch osób kierujących SP ZOZ) o podejrzeniu popełnienia przestępstw: z art. 296 kk, polegającego na wyrządzeniu SP ZOZ znacznej szkody majątkowej w wyniku zawarcia, na niekorzystnych warunkach, umów z lekarzami o udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz na zawarciu umowy na wynajem i bezpłatne użytkowanie nieruchomości, a także przestępstwa z art. 231 kk, polegającego na wprowadzeniu w błąd Zarządu Województwa Wielkopolskiego oraz Zarządu Powiatu w Śremie, przy zawieraniu umowy na dofinansowanie projektu Szpitala ze środków UE.

Postanowieniem Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2012 r., postępowanie prowadzone m.in. w ww. sprawach zostało umorzone.

[Dowód: akta kontroli, str. 786-825, 1151-1524, 1595-1640]

5.3.1. W dniu 9 czerwca 2011 r. Rada Powiatu Śremskiego podjęła uchwałę w sprawie likwidacji SP ZOZ w Śremie na podstawie art. 60 ust. 4b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹¹ (ustawa o zakładach opieki zdrowotnej). W § 6 uchwały postanowiono, że zakończenie czynności likwidacyjnych nastąpi w terminie do dnia 31 grudnia 2021 r. oraz, że termin zakończenia czynności likwidacyjnych „może ulec skróceniu”. W uzasadnieniu uchwały Rada Powiatu w Śremie wskazywała na wyniki finansowe SP ZOZ, które stawiają organ założycielski w sytuacji konieczności podjęcia radykalnych decyzji zmierzających do zahamowania ciągłego zadłużania się zewnętrznego i wewnętrznego oraz rozpoczęcia spłaty długu, a także na strukturę prawną samorządowego szpitala powiatowego, która nie daje możliwości prowadzenia działalności komercyjnej i pozyskania dodatkowych środków finansowych.

W dniach 26 października 2011 r. oraz 25 stycznia 2012 r. Rada Powiatu w Śremie wprowadziła zmiany do uchwały, polegające na odpowiednio:

¹¹ DzU z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

- zadysponowaniu składnikami materialnymi i niematerialnymi SP ZOZ w taki sposób, że majątek zakładu w trakcie likwidacji zostanie przekazany do odpłatnego lub nieodpłatnego używania, zbycia lub wniesiony jako aport do wskazanej w uchwale Spółki, a majątek zakładu, który nie zostanie zadysponowany w powyższy sposób, staje się własnością Powiatu,
- dopisaniu, że zakończenie działalności leczniczej nastąpi do dnia 31 grudnia 2020 r.

Informacja o otwarciu likwidacji SP ZOZ na podstawie uchwały Rady Powiatu z dnia 9 czerwca 2011 r. została wpisana do KRS, rejestru Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, postanowieniem sądu rejestrowego z dnia 10 sierpnia 2011 r.

W 2011 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (WSA) wniesiona została skarga wierzyciela (Magellan S.A. w Łodzi), w której ww. uchwale Rady Powiatu z dnia 9 czerwca 2011 r. zarzucono niezgodność z art. 43 ust. 1 oraz art. 60 ust. 4 b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Zarzut ten uzasadniano m.in.: brakiem wskazania podmiotu, który zapewniłby osobom korzystającym ze świadczeń likwidowanego SPZOZ nieprzerwane udzielanie świadczeń (podmiot nie istniał w chwili podejmowania uchwały), brakiem wskazania terminu zakończenia działalności leczniczej oraz określenia sposobu i formy zapewnienia dalszego nieprzerwanego udzielania świadczeń medycznych oraz brakiem określenia sposobu i trybu zadysponowania składnikami materialnymi i niematerialnymi. W skardze zarzucono także organom Powiatu wyznaczenie terminu zakończenia działań likwidacyjnych na dzień 31 grudnia 2021 r., co w istocie ma na celu doprowadzenie do niemożności zaspokojenia wierzycieli SP ZOZ, w ekonomicznie uzasadnionej perspektywie czasu. W dniu 7 grudnia 2011 r. ww. skarga została oddalona, ze względu na brak legitymacji procesowej skarżącego, wynikający z braku interesu prawnego po stronie tego podmiotu.

W skargach złożonych w 2011 roku przez innych wierzycieli (reprezentowanych przez tego samego pełnomocnika) powyższej uchwale zarzucono m.in. naruszenie art. 43 ust. 1 i art. 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, poprzez ograniczenie możliwości uzyskania przez wierzycieli likwidowanego SP ZOZ zaspokojenia ich wymagalnych wierzytelności. WSA w Poznaniu w wydanych w 2011 i 2012 roku wyrokach oddalał wniesione skargi, argumentując to uchybieniami terminów do ich wniesienia, bądź brakiem interesu prawnego zachodzącego po stronie skarżącego.

W 2012 roku, do WSA w Poznaniu skargę na ww. uchwałę wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, który zarzucił jej naruszenie art. 60 ust. 4b pkt 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i art. 60 ust. 4 w zw. z art. 206 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹² („ustawa o działalności leczniczej”). W skardze podniesiono m.in. brak wskazania w uchwale konkretnej daty zakończenia czynności likwidacyjnych SP ZOZ, jak również niedostosowanie jej treści do postanowień art. 60 ust. 4 ww. ustawy, stanowiącego, że okres od dnia otwarcia likwidacji do jej zakończenia nie może być dłuższy niż 12 miesięcy. Na uzasadnienie przywołano stanowisko Ministerstwa Zdrowia, wyrażone w piśmie (Nr MZ-OZZ-070-25081-1/AWI/11) z dnia 27 czerwca 2011 r., iż likwidacja SP ZOZ rozpoczęta pod rządami ustawy o zakładach opieki zdrowotnej powinna zostać zakończona, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, najpóźniej w dniu 30 czerwca 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK (28 listopada 2012 r.) nie wydano wyroku w przedmiotowym postępowaniu.

¹² DzU Nr 112, poz. 654 ze zm.

Rada Powiatu w Śremie, uchwałą z dnia 21 grudnia 2011 r., umniejszyła majątek SPZOZ o kwotę 33.036.730,39 zł (90% ogółu). We władaniu SP ZOZ pozostawiono jedynie cztery pomieszczenia w jednym z budynków oraz lokal wynajmowany Zakładowi Opiekuńczo-Leczniczemu. W uzasadnieniu Rada Powiatu wskazała, że świadczenia zdrowotne likwidowanego SP ZOZ udzielane będą z dniem 1 stycznia 2012 r. przez nowo utworzoną spółkę prawa handlowego i w tej sytuacji dla dalszego funkcjonowania Szpitala w likwidacji, mienie stanowiące fundusz założycielski będzie mu zbędne, a zmniejszenie tego funduszu umożliwi Zarządowi oddanie zbędnych nieruchomości w najem Spółce.

[Dowód: akta kontroli, str. 745-758, 764-766, 772-773, 1075-1080, 1458-1500, 1525-1528, 1642-1643]

Powiat Śremski nie przystąpił do programu wieloletniego, określonego w uchwale 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”. Uzasadnieniem tej decyzji, jak wynikało z wyjaśnień Starosty, był brak istnienia pozytywnych przesłanek do ubiegania się o wsparcie z tego tytułu, w związku z brakiem posiadania przez SP ZOZ na dzień 31 grudnia 2008 r. zobowiązań publicznoprawnych, które m.in. obejmować by mogła dotacja celowa, udzielana w ramach tego Programu.

[Dowód: akta kontroli, str. 1529-1534]

5.3.2. Spółka Szpital w Śremie została zawiązana aktem notarialnym z dnia 9 czerwca 2011 r. Wpis do KRS, Rejestru Przedsiębiorców, Spółka uzyskała w dniu 27 czerwca 2011 r.

Na podstawie umowy najmu z dnia 23 grudnia 2011 r. Powiat Śremski wynajął ww. Spółce, na czas oznaczony do dnia 30 listopada 2014 r., nieruchomości wraz z obiektami szpitala, o łącznej powierzchni użytkowej 15.924,00 m², w celu prowadzenia działalności gospodarczej, obejmującej w szczególności świadczenie usług medycznych. Czynsz najmu brutto określony został na kwotę 101.913,60 zł miesięcznie. Aneksiem z dnia 27 marca 2012 r. do powyższej umowy dokonano zmiany powierzchni użytkowej wynajmowanych nieruchomości na 15.925,50 m², przy czym czynsz najmu określono na kwotę netto 88.386,53 zł miesięcznie.

Stosownie do umowy najmu oraz aneksu do tej umowy z dnia 30 grudnia 2011 r. SP ZOZ w likwidacji wynajął Szpitalowi w Śremie Sp. z o.o., na czas określony od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., ruchomości stanowiące jego własność. SP ZOZ w likwidacji oświadczył, iż część ruchomości zostało zajętych przez komornika sądowego. Miesięczny czynsz najmu określony został na kwotę 10.000,00 zł netto. Przekazane protokołem z dnia 30 grudnia 2011 r. składniki majątkowe obejmowały: sprzęt radiowo-telewizyjny, sprzęt i aparaturę medyczną, meble medyczne, bieliznę, odzież roboczą, wartości niematerialne, meble i sprzęt kwaterunkowy, sprzęt biurowy, pozostały sprzęt kwaterunkowy. Z wykazu środków trwałych wynikało, że wartość: środków trwałych wynosi ogółem 23.954.642,02 zł brutto, a wartości niematerialnych – łącznie 120.008,35 zł brutto.

Szpital w Śremie Sp. z o.o. działalność medyczną (leczniczą) realizował począwszy od 1 stycznia 2012 r. SP ZOZ w likwidacji ograniczył natomiast świadczenie usług medycznych w ramach umowy z NFZ, do leczenia specjalistycznego w poradni kardiologicznej.

Powiat Śremski nie przekazywał do ww. Spółki środków finansowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 835-853, 1081-1135, 1561]

W działalności Powiatu Śremskiego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania Powiatu Śremskiego polegające na monitorowaniu sytuacji finansowej SP ZOZ w celu poprawy wyników finansowych tego podmiotu okazały się nieskuteczne.

W ocenie NIK, postępowanie Powiatu Śremskiego polegające na pozbawieniu SP ZOZ w Śremie w likwidacji, składników mienia o wartości 33.036.730,39 zł (służącego prowadzeniu podstawowej działalności), było niezgodne z zasadami określonymi w art. 43 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹³, które stanowią, że podmiot tworzący tego rodzaju jednostkę może pozbawić ją składników przydzielonego lub nabytego mienia w przypadku jego połączenia albo przekształcenia, prowadzonych na zasadach określonych w ustawie (taka sytuacja w przedmiotowej sprawie nie zachodzi), zaś mienie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego, dopiero po zakończeniu likwidacji (po zaspokojeniu wierzycieli)¹⁴.

Starosta Śremski wyjaśnił, że podstawą prawną uchwały w sprawie zmniejszenia funduszu założycielskiego SP ZOZ w Śremie był art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia o działalności leczniczej¹⁵ oraz uchwała Rady Społecznej przy Szpitalu w Śremie z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii o zbyciu aktywów trwałych Szpitala. Dodał, że interpretacja ww. artykułu wskazuje na to, że skoro składniki mienia mogą być przekazywane podmiotowi w trakcie jego funkcjonowania, to „a contrario” mogą one być również odebrane. Podniósł równocześnie, że praktyka zmniejszania funduszu założycielskiego SP ZOZ stosowana była również w okresie obowiązywania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

NIK wskazuje jednak na to, że interpretacja ta jest sprzeczna z przywołanymi wyżej przepisami art. 43 i 61 ustawy o działalności leczniczej, i z tego względu, nie zasługuje na uwzględnienie.

2. Zasygnalizowana wcześniej kwestia niedostosowania przez Radę Powiatu w Śremie regulacji określających termin zakończenia czynności likwidacyjnych, do wymogów wynikających z ustawy o działalności leczniczej, stanowi przedmiot toczącego się w trakcie kontroli NIK postępowania sądowego, zainicjowanego przywołaną wyżej skargą Rzecznika Praw Obywatelskich. NIK wskazuje jednak na to, że określenie przez Radę Powiatu terminu zakończenia czynności likwidacyjnych na okres do dnia 31 grudnia 2021 r., przy jednoczesnym pozbawieniu likwidowanego podmiotu znacznej części mienia, w warunkach omówionych powyżej, z jednej strony wpływa negatywnie na realną możliwość niezwłocznego zaspokojenia roszczeń wierzycieli likwidowanej jednostki, z drugiej zaś strony, naraża Powiat, jako sukcesora zobowiązań zlikwidowanego SP ZOZ, na znaczny wzrost wielkości zobowiązań z tego tytułu w przyszłości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Powiatu Śremskiego w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

¹³ DzU Nr 112, poz.654 ze zm.

¹⁴ Odpowiednikiem ww. przepisów pod rządem wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) był art. 53a.

¹⁵ Przepis definiujący tworzone w ramach majątku SP ZOZ fundusze: założycielski i zakładowy.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1 podejmowanie przez Zarząd Powiatu Śremskiego wymaganych uchwał w sprawie wskazania członków zarządu, uprawnionych do wykonywania czynności prawnych, polegających na zaciąganiu zobowiązań, a także zaciąganie tych zobowiązań wyłącznie po podjęciu uchwał w tej sprawie,

2 wykazywanie w zbiorczych sprawozdaniach Rb-Z Powiatu Śremskiego, rzetelnych, tj. zgodnych ze stanem faktycznym, danych o zobowiązaniach, a także dokonanie niezbędnej korekty sprawozdania za II kwartał 2012 r.,

3 dostosowanie planu kont dla budżetu Powiatu Śremskiego oraz sposobu ewidencji zaciąganych pożyczek do obowiązujących przepisów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 20 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

¹⁶ DzU. z 2012 r., poz. 82