



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-414-01-01/2012  
I/12/004

Rzeszów, dnia      kwietnia 2012 r.

**Pan  
Bolesław Kazalski  
Dyrektor  
Zespołu Opieki Zdrowotnej  
w Strzyżowie**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę w Zespole Opieki Zdrowotnej w Strzyżowie w zakresie prawidłowości gospodarowania majątkiem ZOZ w Strzyżowie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia sposób gospodarowania majątkiem Zespołu w latach 2009-2010 przez byłego dyrektora Jarosława Kosonia.

Zespół Opieki Zdrowotnej w Strzyżowie był w okresie objętym kontrolą samodzielną placówką, której organem założycielskim było Starostwo Powiatowe w Strzyżowie, a dyrektor posiadał uprawnienia do jednoosobowego kierowania Zespołem, w tym do zaciągania zobowiązań. Kierowanie Zespołem obejmowało nadzór nad szpitalem powiatowym, przychodniami specjalistycznymi i działem administracji.

Pozytywną ocenę gospodarowania i zarządzania Zespołem przez poprzedniego Dyrektora ZOZ obniżają m. in. negatywne wyniki finansowe Zespołu począwszy od 2008 roku. Wprawdzie wynik finansowy za rok 2008 przedstawiał zysk brutto w kwocie 935.502,07 zł, ale jednocześnie bilans roczny wykazywał stratę z działalności gospodarczej w wysokości 720.958,08 zł, zrównoważoną zyskiem nadzwyczajnym wynikającym z umorzenia pożyczki Skarbu Państwa. Bilans za kolejny 2009 rok podobnie wykazywał stratę z działalności gospodarczej w wysokości 851.853,27 zł i następny bilans za rok 2010 również wykazał stratę z działalności gospodarczej w wysokości 7.493.702,27 zł (przy sumie bilansowej na poziomie 10.859.728,20 zł). Podkreślić należy, że podstawowymi składnikami straty były: strata ze sprzedaży w wysokości 1.894,841,29 zł oraz wyższe koszty ogólnego zarządu 1.407.558,85 zł do 1.378.407,17 zł z roku poprzedniego i tzw. „inne koszty operacyjne” o wartości 3.493.543,95 zł (w tym koszty procesowe, rezerwy na niepewne należności - aktualizacja należności itp.).

Wprawdzie kolejne sprawozdania finansowe ZOZ z lat 2008-2010 zostały poddane badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta i uzyskiwały pozytywną opinię eksperta lecz wyłącznie w zakresie poprawnego ewidencjonowania (rzetelności) zaszłości finansowych i gospodarczych. Jednakże w opinii do sprawozdania finansowego za rok 2010 biegły odnotował uwagę o trudnej sytuacji finansowej Zespołu pisząc m. in. *nie zgłaszając zastrzeżeń do prawidłowości i rzetelności zbadanego sprawozdania finansowego zwracamy uwagę na bardzo trudną sytuację finansową jednostki, z uwagi na utworzenie w ciężar kosztów odpisu aktualizującego należności wynikające z wykonanych ponad zakontraktowany limit usług medycznych z Narodowym Funduszem Zdrowia, a dalej ekspert za ustawodawcą skomentował, że ujemny wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie może być podstawą do zaprzestania działalności, jeżeli dalsze istnienie tego zakładu uzasadnione jest celami i zadaniami, do których realizacji został utworzony, a których nie może przejąć inny zakład w sposób zapewniający nieprzerwane sprawowanie opieki zdrowotnej nad ludnością<sup>1</sup>.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli gwarantowanie opieki medycznej mimo trudności finansowych było zachowaniem właściwym, choć to właśnie zaewidencjonowane a nie pokryte należności wynikające z wykonanych ponad zakontraktowany limit usług medycznych z Narodowym Funduszem Zdrowia, stały się główną przyczyną trudności

---

<sup>1</sup> Art. 60 w/w ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm.).

finansowych Zespołu. Kontrola wykazała, że tego typu „niepewne” należności stanowiły pokaźny składnik realizowanego corocznie planu Zespołu, i tak: w roku 2008 nadwykonania zamknęły się kwotą 438.608,74 zł i odzyskaniem z tego tytułu przez ZOZ kwoty 71.000 zł na mocy ugody zawartej z NFZ (16% wartości nadwykonań – w straty rozliczono 367.608 zł); w roku 2009 wartość 1.093.390,54 zł nadwykonań i przychód z ugody w wysokości 157.734,90 zł (14% wartości nadwykonań – w straty 935.655,64 zł); w roku 2010 wartość 1.817.856,86 zł nadwykonań i przychód z ugody 406.554,76 zł. (22% wartości nadwykonań – w straty 1.411.302,10 zł).

Obniżenie oceny sposobu zarządzania Zespołem, przynajmniej w latach 2009-2010, uzasadnia także zbyt liberalne podejście - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, do zawieranych z lekarzami kontraktów i zwiększanie zatrudnienia w sytuacji narastających trudności finansowych. W kontroli ustalono, że zmiany kadrowe w ZOZ w latach 2008-2010 wykazywały ciągłą tendencję wzrostową od 423 osób w 2008 r., przez 434 w 2009 r., do 444 w 2010 r. W grupie lekarzy etatowych i kontraktowych także zmieniały się proporcje gdyż w 2008 r. pracowało 31 lekarzy na podstawie kontraktów i 18 na podstawie stosunku pracy, w 2009 r. 35 kontraktowych i 19 na umowę o pracę, w 2010 r. - 39 kontraktowych i 15 na podstawie umowy. Odnotowano również znaczny wzrost kosztów zatrudnienia lekarzy zarówno na tzw. kontraktach, jak również na umowę o pracę i tak: koszt zatrudnienia jednego lekarza kontraktowego w roku 2008 sięgał 112.874,70 zł, w 2009 r. – 130.166,37 zł; w 2010 r. – 132.479,71 zł i w 2011 r. – 143.650,28 zł, co dało wzrost kosztów w relacji 2011 r. do 2008 r. o 27%. W przypadku zatrudnienia na umowę o pracę: koszt na jednego zatrudnionego lekarza w 2008 r. wyniósł 69.282,11 zł, w 2009 r. - 78.698,94 zł, w 2010 r. – 98.705,00 zł i w 2011 r. – 105.176,62 zł. Wzrost w relacji rok 2011 do 2008 r. wyniósł 52%. W tym samym czasie nastąpił wzrost nakładów o 12% na jeden etat pielęgniarski i 23% w grupie pracowników administracji.

Piętrzące się z roku na rok trudności w ostatnich czterech latach skumulowały się w roku 2010 powodując niewypłacalność Zespołu w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz dostawców i kontrahentów. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. głównym źródłem dochodu ZOZ w Strzyżowie były przychody z działalności medycznej finansowane przez NFZ o wartości 23.123.215,03 zł (pozostałe przychody to łącznie 1.011.560,39 zł). Po stronie kosztów wynagrodzenia (13.524.202,62 zł) stanowiły główny składnik wraz z tzw. usługami obcymi (6.352.708,71 zł – m.in. kontrakty), ponadto zużycie materiałów i energii (3.510.919,98 zł). Wobec tego

Zespół poniósł stratę na działalności podstawowej w wysokości 3.302.400,14 zł oraz stratę ogółem w wysokości 7.493.702,27 zł, generowaną nierentowną działalnością podstawową i kosztami obsługi narastających roszczeń, w tym: aktualizacji należności od NFZ (tzw. nadwykonań) (2.911.247,40 zł), obsługą kontraktu z M.W. Trade (900.946,10 zł), koniecznym tworzeniem rezerw (259.000 zł) oraz odsetkami od kredytów bankowych i obciążeń budżetowych (202.042,68 zł). W tym okresie zadłużenie ZOZ Strzyżów obejmowało ogółem 11.853.999,16 zł zobowiązań (zobowiązania kredytowe 2.793.573,94 zł, zobowiązania krótkoterminowe wobec firm, instytucji i funduszy typu ZUS, ZFŚS, PKZP łącznie 6.102.511,18 zł oraz zobowiązania długoterminowe wobec firmy M.W. Trade - 2.957.914,04 zł).

Skutkiem utraty płynności finansowej Zespołu były powstające zaległości z tytułu składek do ZUS nie odprowadzane od listopada 2010 r. i brak wpłat na ZFŚS w tym samym okresie. Wg stanu na 13 kwietnia 2011 r. powstała zaległość w kwocie 1.923.163,42 zł na rzecz ZUS (część należności w kwocie 693.610,69 zł została spłacona przez firmę restrukturyzacyjną M.W. Trade w dniu 31.01.2011 r.), ale zobowiązania wymagalne nadal sięgały kwoty 1.229.522,73 zł. W kontroli ustalono, że składki na indywidualnych kontach pracowniczych były naliczane lecz fizycznie składki nie były odprowadzane na rachunek ZUS. Wprawdzie ówczesny dyrektor ZOZ czynił starania w ZUS o zastosowanie ulg w postaci rozłożenia należności na raty, ale wobec nie regulowania bieżących składek ulg nie uzyskał. W przypadku należności na rzecz ZFŚS wg stanu na 13 kwietnia 2011 r. figurowała zaległość w kwocie 806.251,07 zł, a w roku 2011 nastąpiła wypłata świadczeń na wartość 231.598 zł, zaś pozostała zaległość na koniec 2011 roku w kwocie 676 264,54 zł.

Oprócz permanentnych niedoborów środków finansowych powodowanych malejącymi przychodami z kontraktów, kierujący Zespołem dopuścił do częściowej realizacji kontraktu z NFZ w sposób niewłaściwy, narażający Zespół na konieczność zwrotu już pobranych należności powiększonych o kary umowne. Podkarpacki Oddział Wojewódzki NFZ w Rzeszowie w wyniku kontroli w ZOZ naliczył kary przewidziane kontraktem w łącznej wysokości 24.024,82 zł wraz z zaleceniem zwrotu do NFZ nienależnych płatności w kwocie 378.765,27 zł, co razem stanowiło kwotę 402.790,09 zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to wynikiem niewłaściwego nadzoru nad realizacją procedur medycznych i sporządzaniem dokumentacji. Jednocześnie okolicznością usprawiedliwiającą dla ówczesnego dyrektora ZOZ był brak obsady na stanowisku zastępcy dyrektora, mimo

podejmowanych przez Samorząd Powiatu procedur konkursowych przez okres co najmniej dwóch lat.

W ocenie NIK wdrożenie działań oddłużających ZOZ w Strzyżowie spowodowane było zapaścią finansową (nieregulowanie zobowiązań, utrata zdolności kredytowej) i mimo, że pozwoliło odsunąć groźbę upadłości placówki, przeprowadzone zostało bez udokumentowanych analiz rynku czy konsultacji z Samorządem Powiatu jako organem założycielskim. Kontrola wykazała, że ówczesny dyrektor ZOZ był wprawdzie uprawniony do jednoosobowego podejmowania decyzji finansowych, ale operacja finansowa polegająca na restrukturyzacji zadłużenia z zobowiązania pieniężnego o łącznej wartości 4.865.976,10 zł, (z kwoty głównej 3.669.532,77 zł + odsetki bieżące 765.960,76 zł (skalkulowane z góry do czasu całkowitej spłaty wg harmonogramu) + prowizje 325.064,37 zł + należności uboczne 105.418,20) w umowach z firmą M.W. Trade S.A. z siedzibą we Wrocławiu zwiększyła znacznie obciążenia finansowe ZOZ. Jednocześnie należy podkreślić, że mimo, iż koszty obsługi kwoty restrukturyzowanej (średnio 20% przy poszczególnych 10 porozumieniach) przewyższały nieco poziom odsetek stosowanych na rynku bankowym czy przyjęty dla odsetek ustawowych (13%), to uzasadnieniem dla działań restrukturyzacyjnych było uzyskanie efektów w postaci rozłożenia spłaty należności na stosunkowo długi okres i odzyskanie przez Zespół płynności finansowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną trudności finansowych ZOZ w Strzyżowie był splot niekorzystnych relacji w polityce finansowania usług medycznych przez NFZ przy założeniu jednocześnie, że nie może ucierpieć w żadnym razie obsługa medyczna ludności Powiatu Strzyżowskiego. Taką ocenę uzasadniają zapisy w protokołach z posiedzeń poszczególnych organów (Rada Powiatu, Zarząd i Rada Społeczna ZOZ), w których odnotowano dyskusję nad koniecznością utrzymania obsługi ludności. Jednakże ówczesnemu dyrektorowi Zespołu nie udało się osiągnąć efektów w postaci decyzji Samorządu Powiatu wzmacniających organizacyjnie i finansowo placówkę. Jednocześnie o możliwych do wdrożenia działaniach świadczą późniejsze decyzje Samorządu w 2011 roku m.in. o poręczeniu kredytu, obciążeniu hipoteki majątku powiatu na rzecz ZOZ, udzieleniu okresowej pożyczki. Pomoc organu założycielskiego w postaci kontroli kosztów funkcjonowania poszczególnych obszarów działalności Zespołu prowadzonej na przełomie roku 2010 i 2011, ograniczyła się już tylko do skatalogowania przyczyn narastania problemów finansowych, do których zaliczono m.in.: wzrost kosztów dyżurów lekarskich kontraktowych, zmniejszenie kontraktów z NFZ, wzrost zatrudnienia w roku 2010, brak

programu naprawczo-oszczędnościowego, zawieranie umów restrukturyzacyjnych (z M.W. Trade S.A.) niekorzystnych dla Zespołu.

Przedstawiając Panu Dyrektorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- sporządzenie i przedłożenie Samorządowi Powiatu programu naprawczego dla finansów ZOZ na najbliższy okres, wskazującego możliwości utrzymania płynności finansowej Zespołu i bieżącej obsługi pacjentów, a także pokrycia strat z poprzednich lat;
- podjęcie ewentualnych rozmów z zarządem firmy M.W. Trade mających na celu renegotjację warunków restrukturyzacji zobowiązań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora w terminie 14 dni, od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo złożenia do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.