



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, stycznia 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Andrzej Nowakowski
Prezydent Miasta Płocka**

LWA-4101-25-02/2010
P/10/097

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Płocka² dotyczącą przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006-2010 (I półrocze), z uwzględnieniem zdarzeń sprzed 1 stycznia 2006 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub związek z przedmiotem kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 27 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia negatywnie działania Miasta Płocka podejmowane zarówno w związku z likwidacją Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Płocku³ jak i utworzeniem Płockiego Zakładu Opieki Zdrowotnej⁴ Sp. z o.o., która przejęła realizację zadań w zakresie świadczenia usług medycznych.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- w niewłaściwy sposób sprawowany był nadzór właścicielski nad procesem likwidacyjnym,
- nie zostały osiągnięte założenia dotyczące zwiększenia jakości i dostępności świadczeń medycznych;
- nie doprowadzono do zbilansowania kosztów działalności nowoutworzonej placówki medycznej z osiąganymi przychodami.

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

² Dalej także *Urząd*.

³ Dalej *SZPZOZ lub Zespół*

⁴ Dalej *Płocki ZOZ Sp. z o.o. lub Spółka*.

1. Główną przesłanką likwidacji SZPZOZ w Płocku oraz powierzenia zadań samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej spółce prawa handlowego, był brak możliwości pokrycia przez Zespół ujemnego wyniku finansowego⁵. Postępowanie likwidacyjne SZPZOZ w Płocku przeprowadzono na podstawie uchwały Rady Miasta Płocka z 21 lutego 2006 r. W trakcie procesu likwidacji SZPZOZ zbywano majątek SZPZOZ w celu spłaty jego zobowiązań. Po zaspokojeniu wierzycieli likwidowanego SZPZOZ organ założycielski na dzień zakończenia likwidacji (31.12.2008 r.) przejął zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 27,7 tys. zł (w tym 19,1 tys. zł dotyczyło zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę⁶). Zobowiązania te zostały spłacone z budżetu Miasta w 2009 r.

Po zakończeniu likwidacji, majątek ruchomy SZPZOZ został przejęty przez *Komisję do spraw przejęcia przez Gminę Płock mienia ruchomego, zobowiązań, należności, praw oraz dokumentów SZPZOZ po jego likwidacji*⁷. Prawa własności środków trwałych i wyposażenia po likwidacji Zespołu (wg wartości oszacowanej przez rzeczoznawcę 30 listopada 2008 r. i 16 marca 2009 r.) wniesiono aportem do Spółki, celem podwyższenia kapitału zakładowego.

2. Zgodnie z ww. uchwałą Rady Miasta Płocka, z dniem wejścia jej w życie, tj. 13 kwietnia 2006 r., Prezydent Miasta rozpoczął likwidację Zespołu powołując na stanowisko Likwidatora SZPZOZ ówczesnego Dyrektora Zespołu, a jednocześnie Prezesa nowoutworzonej Spółki - Pana [...] ^{8 9}.

Zdaniem NIK, powyższa sytuacja była wprawdzie zgodna z obowiązującymi przepisami, naruszała jednak przejrzystość relacji pomiędzy likwidowanym (SZPZOZ), a nowotworzonym podmiotem (Spółka). W interesie likwidowanego SZPZOZ leżało bowiem uzyskanie jak najwyższej ceny za składniki majątkowe w celu pokrycia zobowiązań, natomiast w interesie nabywcy - Spółki Płocki ZOZ, pozyskanie składników majątkowych po cenie jak najniższej. Pan [...] ¹⁰, reprezentując jednocześnie Zespół i Spółkę podpisywał m.in. umowy sprzedaży - jako sprzedający i kupujący oraz najmu - jako wynajmujący i najemca ¹¹.

Likwidator sporządził harmonogram likwidacji SZPZOZ ¹², powiadomił sąd i kontrahentów SZPZOZ o otwarciu likwidacji, sporządził sprawozdanie finansowe SZPZOZ, które zostało poddane badaniu przez biegłego rewidenta, przeprowadził inwentaryzację majątku na dzień otwarcia i zamknięcia postępowania likwidacyjnego SZPZOZ. Po zakończeniu procesu likwidacji, Likwidator przekazał

⁵ Z uzasadnienia do uchwały nr 891/LIII/06 Rady Miasta Płocka z 21 lutego 2006 r. w sprawie likwidacji SZPZOZ w Płocku

⁶ Umowa z 24 kwietnia 2006 r. zawarta z wykonawcą robót Zakładem „REM-BUD”

⁷ Powołana Zarządzeniem Nr 724/07 Prezydenta Miasta Płocka z 19 czerwca 2007 r.

⁸ NIK Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.)

⁹ Zarządzenie Nr 4815/06 Prezydenta Miasta Płocka z 13 kwietnia 2006 r.

¹⁰ NIK Delegatura w Warszawie dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.)

¹¹ Np. umowa sprzedaży z 30 listopada 2007 r. umowy najmu z 26 października 2006 r. i 31 października 2006 r.

¹² Zarządzenie Nr 6/2006 Likwidatora SZPZOZ w Likwidacji w Płocku z 25 kwietnia 2006 r. w sprawie harmonogramu likwidacji SZPZOZ w Płocku

majątek ruchomy SZPZOZ oraz dokumentację ww. *Komisji*. Wśród przekazanych dokumentów nie było dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji środków trwałych SZPZOZ wg stanu na dzień 12 kwietnia 2006 r. (przeddzień likwidacji). Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 5 listopada 2010 r., Spółka przekazała Skarbnikowi Miasta Płocka dokumentację inwentaryzacyjną w formie kserokopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem (będącym w posiadaniu Spółki).

Brak powyższych dokumentów inwentaryzacyjnych w posiadaniu Urzędu naruszał art. 73 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, według którego dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w jednostce bądź w innej jednostce, świadczącej usługi w zakresie przechowywania dokumentów, w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie.

Ustalenia kontroli wskazują, że zarówno Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych jak i Wydział Skarbu i Budżetu Urzędu Miasta, nie dokonały analizy poprawności przeprowadzenia inwentaryzacji majątku SZPZOZ w likwidacji oraz weryfikacji jej wyników.

3. Kontrola NIK wykazała, że w trakcie postępowania likwidacyjnego Likwidator sprzedał środki trwałe oraz wyposażenie na łączną kwotę 1 963,8 tys. zł, przy czym brak było stosownej zgody Prezydenta Miasta Płocka¹⁴ na sprzedaż środków trwałych o wartości 51,5 tys. zł. W sprawozdaniu z przeprowadzonego postępowania likwidacyjnego SZPZOZ z 10 marca 2009 r. Likwidator wykazał sprzedaż środków trwałych i wyposażenia na łączną kwotę 1 910,8 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały udzielone wyjaśnienia dotyczące stwierdzonych rozbieżności.

Powyższe sprawozdanie, złożone przez Likwidatora Prezydentowi Miasta Płocka, nie przedstawiało sytuacji SZPZOZ na dzień otwarcia likwidacji w zakresie danych finansowych, majątkowych, zatrudnienia, wykazu wierzycieli i stanu zobowiązań, wykazu dłużników i stanu należności, wykazu majątku trwałego i pozostającego we władaniu SZPZOZ, a także nie zawierało pełnego wykazu sprzedanych środków trwałych i wyposażenia SZPZOZ w likwidacji oraz pełnego wykazu nieruchomości przekazanych Gminie.

Organ założycielski SZPZOZ nie egzekwował korekty powyższego sprawozdania, pomimo że brakujące elementy tego dokumentu zostały wymienione w piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta Płocka z 2 kwietnia 2009 r., adresowanym do Likwidatora. Ponadto nie zostały wyegzekwowane od Likwidatora kluczowe dla procesu likwidacji dokumenty, tj. plan finansowy likwidacji SZPZOZ oraz plan zaspokojenia zobowiązań (określone w harmonogramie likwidacji SZPZOZ).

W ocenie NIK ww. nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór nad działalnością Likwidatora. Według *Regulaminów organizacyjnych Urzędu* (obowiązujących od 19 października 2007 r.) odpowiedzialność za nadzór nad procesem likwidacji SZPZOZ została przypisana do

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu. NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w wyjaśnieniach Pani Katarzyny Michalskiej, Dyrektora tego Wydziału¹⁵, złożonych w toku kontroli: „(...) ww. nadzór należy rozumieć jako dbałość o zorganizowaną w pewien sposób całość zagadnień związanych ze zdrowiem mieszkańców Miasta (...) Wydział nie prowadził wszystkich spraw związanych z likwidacją SZPZOZ w likwidacji w Płocku”¹⁶. Zdaniem NIK, nadzór nad procesem likwidacji SZPZOZ powinien obejmować całokształt spraw związanych z jego działalnością, w tym zagadnienia ekonomiczno-finansowe.

W trakcie kontroli stwierdzono, że ze środków pozostających do dyspozycji SZPZOZ poniesiono wydatki na łączną kwotę 26,3 tys. zł z tytułu zorganizowania trzech przyjęć z okazji otwarcia Bloku Operacyjnego i Oddziału Chirurgicznego Szpitala Św. Trójcy w Płocku oraz spotkania Wigilijnego, co było działaniem niegospodarnym ze względu na trudną sytuację finansową tego podmiotu.

4. Od dnia powstania Spółki Płocki ZOZ Sp. z o.o.¹⁷. Zgromadzenie Wspólników podwyższało kapitał zakładowy, który na 30 czerwca 2010 r. wynosił 43 890,5 tys. zł (87 781 udziałów o wartości 500 zł każdy). Gmina Płock pokryła objęte udziały wkładem pieniężnym w wysokości 7 891,0 tys. zł oraz wkładem niepieniężnym w postaci praw własności nieruchomości gruntowych, w wysokości 35 999,5 tys. zł. Nieruchomości stanowiące własność Gminy i będące w nieodpłatnym użytkowaniu SZPZOZ w likwidacji zostały przejęte przez Gminę podczas procesu likwidacji, a następnie wniesione aportem do nowoutworzonej Spółki w celu podwyższenia kapitału zakładowego.

NIK ocenia negatywnie pozbawienie (przed rozpoczęciem procesu likwidacji), SZPZOZ przez organ założycielski, czterech nieruchomości zabudowanych¹⁸ będących w nieodpłatnym użytkowaniu Zespołu, z których trzy¹⁹ zostały wniesione aportem do Spółki (w lutym 2005 r. i 2006 r.). Było to sprzeczne z zasadą dotyczącą gospodarki majątkowo-finansowej spzoz, wynikającą z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej²⁰ – samodzielnie gospodarowanie nieruchomościami przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie. Pozbawienie przez podmiot, który utworzył publiczny zakład opieki zdrowotnej składników przydzielonego mienia było możliwe jedynie w sytuacji określonej w art. 53a ust. 1 ustawy o zoz, tj. w przypadku połączenia, podziału albo przekształcenia zakładu, przeprowadzanych na zasadach określonych w ustawie.

Spośród nieruchomości wniesionych do Spółki jako aport przez Zgromadzenie Wspólników, Spółka sprzedała cztery: trzy nieruchomości zostały sprzedane w trybie pisemnych przetargów ofertowych za

¹⁴ Obowiązek taki wynikał z § 5a uchwały Rady Miasta Płocka Nr 485/XXVI/04 z 25.05.2004 r. zmieniającej uchwałę Nr 171/XII/03 z 26.06.2003 r.

¹⁵ Od 1 stycznia 2003 r.

¹⁶ Pismo Nr WZS.0911-1/10/2010 z 30 listopada 2010 r.

¹⁷ Tj. od 25 marca 2004 r.

¹⁸ Na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta Płocka: z 14 lipca 2004 r. oraz z 16 maja i z 18 listopada 2005 r.

¹⁹ Położonych przy ul. Borowickiej w Płocku, w Bulkowie Butary i Łubkach Nowych.

²⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm. (dalej ustawa o zoz)

łącną kwotę 618,4 tys. zł, a jedna²¹, za kwotę 2 250,0 tys. zł w przetargu ustnym. Spółka nie dysponowała planami ekonomiczno - finansowymi wykorzystania środków pochodzących ze zbycia ww. trzech nieruchomości, przeznaczając je na sfinansowanie potrzeb bieżących. Jedynie w przypadku sprzedaży nieruchomości przy ul. Kolegialnej 47 w Płocku, w planie ekonomiczno-finansowym Spółki na 2008 r. założono wykorzystanie pozyskanych środków na sfinansowanie przebudowy budynku przy ul. Reja oraz przebudowę pozostałych budynków przy ul. Kościuszki - w celu dostosowania ich do wymogów przeciwpożarowych oraz sanitarno- epidemiologicznych.

5. Likwidacja zadłużonego SZPZOZ-u i powołanie Spółki odbyło się przy zachowaniu ciągłości udzielania świadczeń medycznych. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że nie zostały osiągnięte założone cele związane z procesem likwidacji SZPZOZ, które miały zapewnić realizację przez Spółkę wszechstronnej i dostępnej opieki zdrowotnej na wysokim poziomie jakościowym²².

Likwidowany SZPZOZ zaprzestał udzielania świadczeń medycznych 2 stycznia 2007 r., a na podstawie cesji kontraktu zawartego z Narodowym Funduszem Zdrowia świadczenie usług medycznych rozpoczął Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Płocki ZOZ w Płocku utworzony przez Spółkę Płocki ZOZ Sp. z o.o.²³.

Utworzenie NZOZ Płocki ZOZ Sp. z o.o. zapewniło kontynuację świadczeń zdrowotnych. NIK zauważa jednak, że w początkowym okresie jego działalności miało miejsce ograniczenie dostępu do świadczeń zdrowotnych udzielanych przez Szpital Św. Trójcy w Płocku, o czym może świadczyć spadek (w porównaniu do 2006 r.) liczby łóżek szpitalnych o 6% w 2007 r. i o 3% w 2008 r., w tym na Oddziale Chorób Wewnętrznych spadek wyniósł 19%. W kolejnych latach liczba łóżek szpitalnych wzrosła. Wskazać przy tym należy, że wskaźnik średniego wykorzystania łóżka²⁴ wynosił w badanym okresie wahał się od 75,8% na koniec 2006 r. do 82,9% na 30 czerwca 2010 r.

W kontrolowanym okresie odnotowano także wzrost liczby osób oczekujących i wydłużenie czasu oczekiwania na świadczenie usług medycznych przez Oddział Chorób Wewnętrznych i Oddział Ortopedii (Chirurgii Urazowo-Ortopedycznej) Szpitala Św. Trójcy w Płocku. Na koniec 2009 r., w porównaniu do 2006 r., liczba osób oczekujących na udzielenie świadczenia na Oddziale Chorób Wewnętrznych i Oddziale Ortopedii wzrosła odpowiednio z 28 do 162 oraz z 18 do 357 dni. Średni czas oczekiwania wzrósł z 24 dni na Oddziale Chorób Wewnętrznych w 2006 r. do 104 dni na koniec 2009 r., a na Oddziale Ortopedii ze 162 dni na koniec 2006 r. do 302 dni na koniec 2009 r. Wskazać przy tym należy, że na koniec 2009 r. liczba osób hospitalizowanych ogółem wzrosła o 8% w porównaniu do końca 2006 r., w tym na Oddziale Chorób Wewnętrznych o 6%, a na Oddziale Ortopedii o 65%.

²¹ Położona przy ul. Kolegialnej w Płocku

²² Zawarte w uzasadnieniu do uchwały Nr 891/LIII/06 Rady Miasta Płocka z 21 lutego 2006 r. w sprawie likwidacji SZPZOZ w Płocku

²³ Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 11 października 2005 r. przyjęło uchwałę o utworzeniu NZOZ „Płocki ZOZ”, z dniem 2 stycznia 2007 r. rozpoczął prowadzenie działalności medycznej

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, fakt że Gmina – Miasto Płock reprezentujący jedynego udziałowca Spółki, nie analizowała ww. danych w zakresie kształtowania się dostępności świadczeń zdrowotnych. Nie analizowano również przyczyn kształtowania się niekorzystnych tendencji w tym aspekcie.

6. NIK zauważa, że podstawą decyzji o likwidacji SZPZOZ i utworzeniu Spółki, było przyjęcie założenia że zostanie utworzona nowoczesna, sprawna i efektywna ekonomicznie placówka opieki zdrowotnej, która zapewni świadczenia zdrowotne, gwarantując zbilansowanie kosztów działalności z osiąganymi przychodami²⁵. Dotychczas podjęte działania w tym zakresie okazały się niewystarczające.

W okresie objętym kontrolą NIK, zarówno SZPZOZ w likwidacji oraz nowoutworzona Spółka działały ze stratą. W 2006 r. SZPZOZ w likwidacji prowadząc jeszcze działalność medyczną zakończył rok stratą netto na poziomie 1 743,0 tys. zł (strata na sprzedaży -4 198,3 tys. zł). Od 2 stycznia 2007 r. działalność medyczną rozpoczęła Spółka odnotowując w kolejnych latach stratę netto w wysokości: 9 635,0 tys. zł w 2007 r., 6 016,0 tys. zł w 2008 r., 3 457,0 tys. zł w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. – 1 865,0 tys. zł. Udział przychodów uzyskanych z kontraktów NFZ w przychodach ze sprzedaży ogółem w latach 2007-2010 (I półrocze) wahał się od 85,63% w 2007 r. do 94,75% w 2008 r.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2007-2010, z uwagi na konieczność utrzymania płynności finansowej Spółka była dofinansowywana przez Miasto Płock w postaci wpłat za objęcie udziałów oraz w formie dopłat. Wpływy pieniężne z budżetu miejskiego wyniosły: w 2007 r. – 4 644,5 tys. zł, w 2008 r. – 5 050,0 tys. zł, w 2009 r. – 4 794,3 tys. zł (w tym 2 706,0 tys. zł dopłata na częściowe pokrycie straty z 2008 r.), w 2010 r. – 1 027,5 tys. zł (w lipcu 2 700,0 tys. zł dopłata na częściowe pokrycie straty z 2008 r.).

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

1. Podjęcie działań, w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Spółki Płocki ZOZ Sp. z o. o.
2. Prowadzenie monitoringu i analiz w zakresie dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych.
3. Wyjaśnienie rozbieżności w dokumentach dotyczących środkach trwałych, które zostały sprzedane przez Likwidatora w trakcie likwidacji SZPZOZ.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezydenta o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o

²⁴ Liczba osobodni danego okresu dzielona przez średnią liczbę łózek rzeczywistych

²⁵ Zgodnie z uchwałą nr 344/XVIII/03 Rady Miasta Płocka z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącą organem założycielskim dla niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej

sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.