



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4112-03-02/2013

S/13/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/003 – Utworzenie i funkcjonowanie spółki prawa handlowego „Mazowiecki Szpital Wojewódzki Drewnica” Sp. z o.o.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Sowa, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84616 z dnia 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego (dowód: akta kontroli str. 179)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie², z punktu widzenia gospodarności, utworzenie w 2009 r. i utrzymywanie przez Samorząd Województwa Mazowieckiego spółki „Mazowiecki Szpital Wojewódzki Drewnica” Sp. z o.o.³

Samorząd nie zapewnił możliwości sfinansowania zadania, dla realizacji którego Spółka została utworzona, tj. budowy szpitala. Na podstawie uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego oraz Zgromadzenia Wspólników (Zarząd Województwa Mazowieckiego)⁴ Spółka została wyposażona w kapitał zakładowy w kwocie 20 103,0 tys. zł (w tym 4 934,0 tys. zł wkładu pieniężnego oraz grunty o wartości 15 169,0 tys. zł). Dotychczasowe koszty funkcjonowania Spółki wyniosły łącznie 1 198,3 tys. zł. Łączna strata za lata finansowe 2010-2012 wyniosła 857,2 tys. zł.

Spółka faktycznie nie realizowała zasadniczego celu, określonego w jej umowie, polegającego na wybudowaniu w miejscowości Ząbki obiektu szpitalnego o profilu leczenia, opieki i rehabilitacji osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi. Finansowanie kosztów funkcjonowania Spółki w sytuacji, w której nie realizuje ona powierzonego zadania, należy uznać za niegospodarne wydatkowanie środków publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Utworzenie Spółki

Opis stanu faktycznego

1.1. Uzasadnieniem potrzeby budowy nowego obiektu szpitalnego dla Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych „Drewnica”,

¹ Dalej także „Urząd.”

² NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej także „Spółka”.

⁴ Uchwałą Sejmiku Województwa nr 191/09 z 16 listopada 2009 r., Uchwała nr 1/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 28 grudnia 2010 r.

w Ząbkach⁵ był zły stan techniczny zajmowanych przez niego budynków oraz obowiązek ich dostosowania do wymogów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej⁶.

Koncepcja powołania spółki celowej do budowy nowego budynku dla Szpitala była przedmiotem obrad Zarządu Województwa na posiedzeniu nr 188 w dniu 6 listopada 2008 r. W dniu 8 stycznia 2009 r. Skarbnik Województwa przekazał Zarządowi „Informację dotyczącą możliwości budowy nowego obiektu dla Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych Drewnica w Ząbkach”. W Informacji zostały wskazane trzy warianty realizacji przedmiotowej inwestycji:

- prowadzenie inwestycji przez Samorząd Województwa (przez wyłonionego wykonawcę generalnego, który wybudowałby szpital w zamian za przekazanie mu zbędnych gruntów pozostających w zarządzie Szpitala),
- powołanie spółki celowej do przeprowadzenia procesu inwestycji,
- powierzenie Szpitalowi zastępstwa inwestorskiego dla budowy szpitala (Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych „Drewnica” dysponował projektem budowlanym szpitala oraz pozwoleniem na budowę).

Na posiedzeniu nr 209 w dniu 20 stycznia 2009 r. Zarząd zobowiązał Skarbnika Województwa „do powołania Spółki celowej która przeprowadzi proces utworzenia nowego obiektu” dla Szpitala.

W Informacji z dnia 22 czerwca 2009 r. skierowanej do Zarządu Województwa Skarbnik Województwa⁷ zaproponował wyposażenie Spółki w środki pieniężne w wysokości 500 tys. zł.⁸ Ponadto przedstawił projekt umowy Spółki, zakładający wyposażenie spółki w nieruchomości zlokalizowane przy funkcjonującym Szpitalu, na części których (ok. 13 ha) zostanie wybudowany nowy budynek szpitala, a środki na budowę zostaną pozyskane ze sprzedaży pozostałych działek.

(dowód: akta kontroli str. 3-29, 31, 123-165, 189-191)

1.2. Spółka z o.o. „Mazowiecki Szpital Wojewódzki Drewnica” z siedzibą w Ząbkach utworzona została przez Sejmik Województwa Mazowieckiego na podstawie uchwały nr 111/09 z 27 lipca 2009 r., zgodnie z art. 13 i 18 pkt 19e ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹.

Uchwałą nr 191/09 z 16 listopada 2009 r.¹⁰ Sejmik Województwa ustalił kapitał zakładowy Spółki na 15 600,0 tys. zł (w tym wkład pieniężny w wysokości 2 434,0 tys. zł oraz aport w postaci nieruchomości gruntowych niezbędnych do budowy szpitala, o wartości 13 166,0 tys. zł). W dniu 28 grudnia 2010 r. Uchwałą nr 1/2010 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników¹¹ kapitał zakładowy został podwyższony do kwoty 20 103,0 tys. zł. (o 2 500,0 tys. wkładu pieniężnego oraz aport nieruchomości gruntowej o wartości 2 003,0 tys. zł.)

(dowód: akta kontroli str. 30-43, 61-62, 245-248)

Uchwałą nr 3234/308/09 z 16 grudnia 2009 r. Zarząd Województwa upoważnił Marszałka Województwa do podpisania umowy Spółki.

Umowa Spółki została podpisana 21 grudnia 2009 r.¹².

⁵ Dalej także „Szpital”.

⁶ Dz. U. Nr 213, poz. 1568 ze zm. Termin dostosowania szpitala do wymogów określonych w rozporządzeniu został określony na 31 grudnia 2012 r. Na podstawie art. 207 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., Nr. 217) termin ten został zmieniony na 31 grudnia 2016 r.

⁷ Pismo Nr SF.WN./AK/0521-70/09.

⁸ Taki koszt funkcjonowania Spółki przez okres jednego roku oszacował Wydział Nadzoru Finansowego w dniu 20 czerwca 2009 r.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁰ Uchwała zmieniająca uchwałę Nr 111/09.

¹¹ Kancelaria Notarialna Czesława Kolcuń, Grażyna Cylińska - Rep. A nr 16960/2010.

¹² Kancelaria Notarialna Czesława Kolcuń, Grażyna Cylińska - Rep. A nr 21288/2998.

W umowie określono m.in. cel Spółki, tj. wybudowanie w miejscowości Ząbki obiektu szpitalnego o profilu leczenia, opieki i rehabilitacji osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi oraz prowadzenie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str., 40, 44-59)

Spółka została zarejestrowana 25 lutego 2010 r.¹³ W dniu 24 października 2011 r. Sejmik Województwa wprowadził do Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) zadanie „Dokapitalizowanie Spółki „Mazowiecki Szpital Wojewódzki Drewnica” Sp. z o.o. w latach 2011 – 2034 w celu budowy Mazowieckiego Szpitala Wojewódzkiego Drewnica w Ząbkach”, określając łączny limit zobowiązań z tego tytułu na kwotę 304 610,7 tys. zł. W uchwałach budżetowych na lata 2012¹⁴ i 2013¹⁵ Samorząd Województwa uwzględnił środki na dokapitalizowanie Spółki w kwotach odpowiednio: 2 716,0 tys. zł i 5 856,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 85-107, 265)

W toku posiedzeń Zarządu Województwa, które miały miejsce w I połowie roku 2012¹⁶ rozważano rezygnację z budowy nowego budynku i pozyskanie od Powiatu Pułtuskiego części pomieszczeń szpitala w Pułtusk. Ostatecznie podtrzymano decyzję o budowie obiektu szpitalnego przez Spółkę¹⁷.

Łączne koszty funkcjonowania Spółki w latach 2010 – 2013 (do 27 marca) wyniosły 1 198,3 tys. zł. Spółka ponosiła straty na działalności: w 2010 r. – 278,1 tys. zł, w 2011 r. – 180,2 tys. zł, w 2012 r. – 398,8 tys. zł. (łącznie 857,2 tys. zł). Efektem działalności Spółki w tym okresie był zakup dokumentacji projektowej od Szpitala, rozstrzygnięcie przetargu na aktualizację dokumentacji projektowej oraz ogłoszenie przetargu na wybór agenta emisji obligacji w celu sfinansowania budowy obiektu szpitalnego.

(dowód: akta kontroli str. 108-120, 249-252, 258-260, 264)

Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W wyjaśnieniach złożonych NIK¹⁹, pan Waldemar Kuliński, Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego stwierdził, że finansowanie budowy nowego szpitala w Drewnicy z budżetu Województwa skutkowałoby wysokim wzrostem wskaźników zadłużenia. Powołując Spółkę zakładano, że pozyska ona środki na finansowanie ze źródeł zewnętrznych. Rozważane i analizowane były różne źródła finansowania inwestycji: partnerstwo publiczno-prywatne, zaciągnięcie kredytu długoterminowego, emisja obligacji oraz warunki wsparcia Spółki przez Województwo. Z tego powodu nie było możliwości udzielenia w momencie powołania Spółki poręczeń lub gwarancji przez Województwo. Samorząd Województwa podejmował działania zmierzające do zmiany przeznaczenia gruntów zbędnych dla prowadzenia działalności przez Szpital, a środki z ich sprzedaży mogłyby być przeznaczone na pokrycie kosztów inwestycji.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK stwierdza, że wskazane w nich działania (z wyjątkiem działań zmierzających do zmiany przeznaczenia gruntów) miały miejsce już po podjęciu decyzji o powołaniu Spółki. Ponadto należy dodać, że

¹³ Nr KRS 0000349207.

¹⁴ Uchwała nr 192/11 z 19 grudnia 2011 r.

¹⁵ Uchwała nr 246/12 z 17 grudnia 2012 r.

¹⁶ Protokoły z posiedzeń ZW nr 147 z 27 marca 2012 r., nr 149 z 10 kwietnia 2012 r., nr 167 z 12 czerwca 2012 r.

¹⁷ Posiedzenie Zarządu Nr 167 z 12 czerwca 2012 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁹ Wyjaśnienia z 18 marca 2013 r. (pismo nr KO-II.1710.4.2013.AŚ).

harmonogram finansowo-rzeczowy budowy szpitala, w którym zostały przybliżone zamierzenia, co do terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji i nakładów koniecznych do ich sfinansowania - został sporządzony przez Spółkę dopiero w lutym 2011 r., w związku z wnioskiem złożonym do Marszałka Województwa – o uwzględnienie inwestycji w WPF Województwa²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 187, 211-230, 244, 253-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Niezapewnienie środków na budowę Szpitala.
Podejmując w 2009 r. decyzję dotyczącą utworzenia spółki celowej do budowy Szpitala, Zarząd Województwa nie określił źródła finansowania tej inwestycji. Zadanie inwestycyjne zostało wprowadzone do WPF dopiero w październiku 2011 r. W tym okresie Spółka generowała koszty, nie mając możliwości realizacji zadania z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 3-62, 85-107)

- 2) Przed podjęciem decyzji o utworzeniu spółki celowej Zarząd Województwa nie przeprowadził kompleksowej analizy poszczególnych wariantów realizacji inwestycji m.in. pod kątem kosztów, źródeł finansowania, terminu realizacji, wyboru optymalnego sposobu wykonania zadania. Przyjęto wariant, w którym koszty realizacji inwestycji zostały zwiększone o koszty funkcjonowania Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 108-119, 123-165, 181, 187-241, 253-257, 261)

Ocena częściowa

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

2. Nadzór właścicielski nad Spółką

Opis stanu
faktycznego

Uprawnienia Zgromadzenia Wspólników Spółki wykonywane były przez Zarząd Województwa Mazowieckiego. Zgodnie z art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej oraz „Wytycznymi w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Samorządu Województwa Mazowieckiego”²¹ Zarząd Województwa powołał²² w dniu 16 grudnia 2009 r. trzyosobową Radę Nadzorczą Spółki. W dniu 22 grudnia 2009 r. Zarząd Województwa wskazał²³ na Prezesa Zarządu Spółki pana Romana Jędrzejczaka, pracownika Wydziału Przekształceń i Nadzoru nad Zakładami w Departamencie Zdrowia Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 125, 166-174, 178,)

Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za lata 2010 – 2011 były każdorazowo oceniane przez Radę Nadzorczą Spółki, jako zgodne z księgami i dokumentami Spółki oraz zgodne ze stanem faktycznym oraz rekomendowane do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Wspólników Spółki.

Zgromadzenie Wspólników Spółki w latach 2011 – 2012 zatwierdzało sprawozdania z działalności Spółki z lat 2010 – 2011 oraz udzielało absolutorium Zarządowi i Radzie Nadzorczej Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 60-84, 121-122, 242-243)

²⁰ Pismo Prezesa Zarządu Spółki z 9 lutego 2011 r., Nr MSWD-9/11.

²¹ Wprowadzonych Uchwałą ZW nr 1411/249/2009 z 9 czerwca 2009 r., zmienionych Uchwałą nr 1496/66/11 z 19 lipca 2011 r.

²² Uchwała nr 3235/308/09.

²³ Uchwała nr 3316/310/09.

W okresie objętym kontrolą Prezes Zarządu Spółki informował Marszałka Województwa, Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu oraz Skarbnika Województwa (pisma i e-maile) m.in. o:

- potrzebie wsparcia przez Samorząd Województwa działań podejmowanych dla pozyskania finansowania inwestycji w związku z niskim kapitałem zakładowym Spółki - w stosunku do szacowanych kosztów inwestycji oraz braku możliwości, po wybudowaniu szpitala, wypracowania nadwyżki środków finansowych z prowadzonej działalności leczniczej²⁴,
- konieczności sprzedaży zbędnych nieruchomości w celu pozyskania środków na sfinansowanie inwestycji (w związku z brakiem możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż ten wariant zwiększyłby zadłużenie Województwa),
- możliwości finansowania inwestycji (zaciągnięcie kredytu przez Spółkę, emisja obligacji) oraz kosztach funkcjonowania Spółki podczas realizacji inwestycji i po oddaniu Szpitala do użytkowania²⁵.

Ponadto sprawy związane z budową szpitala i funkcjonowaniem Spółki omawiane były na posiedzeniach Zarządu Województwa.

Poza harmonogramem, o którym mowa na str. 5 niniejszego wystąpienia, Spółka, działając w warunkach niepewności co do możliwości pozyskania finansowania, nie opracowała jakichkolwiek planów rzeczowo-finansowych, obejmujących realizację celu do którego została powołana.

(dowód: akta kontroli str. 244)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarząd Województwa, pełniący funkcję Zgromadzenia Wspólników Spółki, sprawował jedynie formalny nadzór nad Spółką, zatwierdzając sprawozdania z działalności Spółki w latach 2010 – 2011. Tym samym, Zarząd Województwa akceptował sytuację, w której Spółka celowa nie realizowała zadania, dla którego została powołana²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 33-84, 264)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie nadzoru nad Spółką.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) dokonywanie kompleksowych analiz przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji, w celu optymalnego doboru metod i środków wykonania zadania,
- 2) gospodarne wydatkowanie środków publicznych przewidzianych na sfinansowanie modernizacji lub budowy obiektów Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych „Drewnica” w Ząbkach.

²⁴ Pisma z 30 czerwca 2010 r., z 20 września 2010 r. 21 października 2011 r.

²⁵ Pisma z 9 i 30 listopada 2011 r., 4 stycznia 2012 r., 27 stycznia 2012 r., 20 lutego 2012 r.

²⁶ Patrz efekty rzeczowe działalności Spółki - str. 4 niniejszego wystąpienia.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

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 Warszawie.

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 14 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.

Warszawa, dnia kwietnia 2013 r.

Kontroler
Rafał Sowa
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis