



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 24 lutego 2011 r.

**Pan
Józef Stanisław MRÓWKA
Starosta Lwówecki**

LWR-4101-19-04/2010
P/10/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Starostwo Powiatowe w Lwówku Śl., zwane dalej „Starostwem”, w przedmiocie przekształceń własnościowych szpitali publicznych, nadzorowanych w latach 2006-2010 przez Powiat Lwówecki.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność Urzędu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

1. Powiat Lwówecki przygotował i przeprowadził proces likwidacji Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Lwówku Śl., zwanego dalej „SPZZOZ” na podstawie uchwały Nr XXIII/44/08 Rady Powiatu w Lwówku Śl. z 29 sierpnia 2008 r., w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone uchwałą Nr XXIX/71/08 Rady Powiatu z 5 grudnia 2008 r. i uchwałą Nr XXIX/34/09 Rady Powiatu z 30 lipca 2009 r. Zauważyć należy, iż pierwsza z uchwał zmieniających miała bezpośredni związek ze skargą Wojewody

Dolnośląskiego – skierowaną 20 października 2008 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – na treść uchwały Nr XXIII/44/08 w jej pierwotnym kształcie:

- określającym otwarcie postępowania likwidacyjnego SPZZOZ na dzień przypadający przed wejściem w życie uchwały w tej sprawie,
- nie wskazującym niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej (wpisanego do właściwego rejestru zakładów opieki zdrowotnej), mającego zapewnić ciągłość świadczeń medycznych (bez istotnych ograniczeń ich dostępności) po likwidacji SPZZOZ².

Po wprowadzonych zmianach uchwała ta spełniała wymogi określone w *art. 43 ust. 1 i art. 60 ust. 4b ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej*³, jak również została pozytywnie zaopiniowana przez m.in. Radę Społeczną SPZZOZ, Wojewodę Dolnośląskiego i rady 5 gmin Powiatu Lwóweckiego, których mieszkańcom SPZZOZ udzielał świadczeń zdrowotnych.

Zmiana formy prawnej działalności SPZZOZ poprzez jego likwidację, powołanie jednoosobowej spółki prawa handlowego pod firmą Powiatowe Centrum Zdrowia Spółka z o.o. z siedzibą w Lwówku Śl., zwanej dalej „PCZ”, a także utworzenie przez nią niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, zwanego dalej „NZOZ”, zarekomendowane zostało w pochodzącym z lipca 2008 r. opracowaniu firmy konsultingowej z Opola, zleconym przez Zarząd Powiatu Lwóweckiego za cenę 40.260 zł. Uzasadnieniem wszczęcia przez Powiat Lwówecki takiej procedury, były głównie przesłanki ekonomiczne, przejawiające się we wzrastającym poziomie zadłużenia SPZZOZ i braku możliwości spłaty tego długu.

2. Badania kontrolne wykazały, że były Starosta Lwówecki nie zrealizował w pełni postanowień uchwały Nr 122/95/2008 Zarządu Powiatu z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie powołania pierwszego likwidatora SPZZOZ. Nie zawarł bowiem ze wskazaną w tej uchwale osobą umowy określającej zadania i obowiązki likwidatora, co utrudniało prawidłowy nadzór nad jego działalnością. Oznaczało to jednocześnie niewywiązanie się z dyspozycji §5 uchwały Nr XXIII/44/08 Rady Powiatu z 29 sierpnia 2008 r., nakazującej Zarządowi Powiatu ustanowienie likwidatora i określenie jego zadań w zawartej z nim umowie. Biorąc pod uwagę jednoznaczność zapisów obu uchwał w przedmiotowym zakresie, na uwzględnienie nie zasługują okoliczności wskazane przez byłego Starostę Lwóweckiego, tj. m.in. przedłożenie przez li-

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

² Postanowieniem z 6 lutego 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu umorzył postępowanie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego w związku ze zmianami wprowadzonymi do uchwały Nr XXIII/44/08 Rady Powiatu z 29 sierpnia 2008 r. uchwałą Nr XXIX/71/08 Rady Powiatu z 5 grudnia 2008 r.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

kwidatora programu likwidacji, który potraktowano jako jego zakres obowiązków, a także fakt, iż funkcję likwidatora objął dotychczasowy dyrektor SPZZOZ. Nadmienić należy, iż umowę określającą zakres uprawnień i obowiązków likwidatora zawarto dopiero z następną osobą, zajmującą to stanowisko od 15 marca do 30 września 2009 r. na podstawie uchwały Nr 164/22/2009 Zarządu Powiatu z 10 marca 2009 r.

Brak formalnego powierzenia i wskazania pierwszemu z likwidatorów (zajmującemu to stanowisko od 1 września 2008 r. do 15 marca 2009 r.) zakresu jego obowiązków utrudniał – w ocenie NIK – zarówno prawidłowy nadzór nad jego działalnością, jak i wywiązywanie się przez niego z zadań związanych z tą funkcją. Stwierdzono m.in., że składane Zarządowi Powiatu przez likwidatora sprawozdania z procesu likwidacji SPZZOZ nie miały jednolitej formy i cyklicznego charakteru, a „Program likwidacji SPZZOZ” nie został formalnie przyjęty przez Zarząd Powiatu i istniał (jako dokument) w formie pierwotnego projektu do czasu zakończenia procesu likwidacji, choć był w tym czasie co najmniej czterokrotnie prezentowany i omawiany przez tenże Zarząd, a harmonogram czynności likwidacyjnych był zmieniany.

3. Termin zakończenia likwidacji SPZZOZ, przewidziany pierwotnie – w uchwale Nr XXIII/44/08 Rady Powiatu z 29 sierpnia 2008 r. – na 31 grudnia 2013 r., został – uchwałą Nr XXIX/34/09 Rady Powiatu z 30 lipca 2009 r. – zmieniony na 30 września 2009 r. Powodem tego był zamiar ograniczenia kosztów związanych z likwidacją SPZZOZ oraz stworzenie warunków do ubiegania się o dotację z budżetu państwa (w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”) z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań po zlikwidowanym SPZZOZ, które Powiat Lwówecki przejął w wysokości 23.083,4 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli Powiat Lwówecki nie otrzymał wnioskowanej pomocy finansowej z budżetu państwa, pomimo zwrócenia się w tej sprawie 18 grudnia 2009 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego i uzyskania 7 września 2010 r. pozytywnej oceny Narodowego Funduszu Zdrowia.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność zadysponowania nieruchomościami po zlikwidowanym SPZZOZ. Dopiero bowiem 22 grudnia 2009 r., tj. 2 miesiące i 22 dni po zakończeniu działalności przez likwidatora, nieruchomości zabudowane w Gryfowie Śl. i w Lwówku Śl. (przejęte od SPZZOZ przez Powiat Lwówecki jeszcze wcześniej, bo odpowiednio 31 lipca i 31 sierpnia 2009 r.) zostały zagospodarowane poprzez ich wydzierżawienie PCZ w zamian za czynsz miesięczny w wysokości 15,0 tys. zł netto w okresie od 1 października do 31 grudnia 2009 r., a w wysokości 30,0 tys. zł netto miesięcznie od 1 stycznia

2010 r. De facto nieruchomości te były już jednak użytkowane przez PCZ, któremu zostały udostępnione na mocy zawartej z likwidatorem SPZZOZ umowy dzierżawy z 29 stycznia 2009 r. Zwłokę w wydzierżawieniu przez Powiat Lwówecki nieruchomości przejętych od SPZZOZ Pan Starosta tłumaczył negocjacjami z PCZ, prowadzonymi w zakresie określenia warunków dzierżawy i wskazania nieruchomości potrzebnych do prowadzenia działalności statutowej.

Po dniu likwidacji SPZZOZ, tj. po 30 września 2009 r., w obrocie prawnym pozostawało 25 umów dzierżawy majątku po SPZZOZ, podpisanych z podmiotami zewnętrznymi. Umowy te likwidator bezzasadnie przekazał we wrześniu 2009 r. do PCZ, które z własnej inicjatywy zwróciło je 27 października 2009 r. właścicielowi nieruchomości, reprezentowanemu przez Zarząd Powiatu. W zaistniałej sytuacji, w wyniku niewłaściwego wywiązania się likwidatora ze swoich obowiązków i niedostatecznego nadzoru nad jego działalnością ze strony Zarządu Powiatu, dopiero 25 listopada 2009 r. tenże Zarząd Powiatu upoważnił pisemnie PCZ do pobierania i przekazywania na rachunek Starostwa opłat czynszowych z tytułu 25 zawartych umów dzierżawy. Niemniej jednak do czasu zakończenia badań kontrolnych PCZ nie przekazało Starostwu takich opłat, pobranych w 2009 r. od dzierżawców w łącznej wysokości 69,6 tys. zł, a Zarząd Powiatu ich nie dochodził. NIK nie podziela przy tym wyjaśnień Zastępcy Starosty Lwóweckiego, wskazującego w tej sprawie, że postanowienia obowiązującej od października 2009 r., a zawartej 22 grudnia 2009 r. przez Zarząd Powiatu z PCZ umowy dzierżawy nieruchomości, uwzględniały w ramach miesięcznego czynszu dzierżawnego (18,3 tys. zł brutto) kwotę opłat czynszowych należnych od poddzierżawców, gdyż przedmiotowa umowa nie obejmowała odpowiedniego zapisu. Przyjęcie stanowiska Zastępcy Starosty Lwóweckiego oznaczałoby, że koszt dzierżawy przez PCZ nieruchomości po zlikwidowanym SPZZOZ wyniósł w IV kwartale 2009 r. jedynie 2,9 tys. zł, biorąc pod uwagę saldo należnego od PCZ w tym okresie czynszu z tytułu umowy zawartej 22 grudnia 2009 r. (łącznie 54,9 tys. zł) i wpływów PCZ w tym samym okresie z tytułu opłat czynszowych od poddzierżawców (w sumie 52,0 tys. zł). Podkreślić należy, iż w zawartej 29 stycznia 2009 r. i obowiązującej do końca września tego roku umowie dzierżawy nieruchomości między likwidatorem SPZZOZ a PCZ, czynsz miesięczny ustalony został w tej samej wysokości, tj. 18,3 tys. zł brutto miesięcznie, a dodatkowe kwoty z tytułu opłat czynszowych (ok. 17,0 tys. zł) likwidator pozyskiwał od poddzierżawców. Badania kontrolne wykazały ponadto, że we wzmiankowanej umowie dzierżawy z 22 grudnia 2009 r. nie uwzględniono również kwestii przekazania przez PCZ na rachunek Starostwa opłat czynszowych uiszczonych przez poddzierżawców za

miesiąc wrzesień 2009 r. w łącznej kwocie 17,6 tys. zł, będącej częścią składową kwoty 69,6 tys. zł czynszów pobranych od poddzierżawców przez PCZ w 2009 r., a nie dochodzonej przez Zarząd Powiatu.

PCZ terminowo regulował opłaty z tytułu dzierżawy majątku Powiatu Lwóweckiego, należącego wcześniej do zlikwidowanego SPZZOZ. W przypadku pozostałych dwóch najemców składników tego majątku, tj. prosektoriów, występowały opóźnienia w regulowaniu czynszów. Dla jednego z nich, w związku z zaleganiem od września 2009 r. z opłatami w łącznej wysokości 78,5 tys. zł, skutkowało to rozwiązaniem przez Starostwo umowy dzierżawy w dniu 21 lipca 2010 r. Jednakże do czasu zakończenia kontroli w Starostwie nie sporządzono i nie wystosowano wniosku o sądowy nakaz zapłaty, mimo upływu 7 miesięcy od doręczenia dłużnikowi upomnienia. W przypadku drugiego z najemców, w reakcji na upomnienie wystosowane przez Wydział Budżetu i Finansów Starostwa 3 miesiące po terminie płatności, zaległości w kwocie 19,9 tys. zł zostały uregulowane wraz z odsetkami za zwłokę.

5. Przekształcenie SPZZOZ w PCZ prowadzące NZOZ zapewniło kontynuację dotychczasowej działalności leczniczej w Powiecie Lwóweckim i nie spowodowało ograniczenia dostępu do świadczeń zdrowotnych, co NIK ocenia pozytywnie. W zakresie lecznictwa szpitalnego, w sytuacji spadku o 0,86% liczby osób uprawnionych do świadczeń (z 47.516 na koniec 2008 r. do 47.106 na koniec I półrocza 2010 r.), poprawie uległ zarówno wskaźnik zaopatrzenia ludności w łóżka szpitalne na tysiąc mieszkańców (odpowiednio z 4,10 łóżka do 4,44 łóżka), jak i wskaźnik średniego wykorzystania łóżka (odpowiednio z 256,8 dni do 309,7 dni), a liczba osób hospitalizowanych zwiększyła się o 18,1%, tj. odpowiednio z 7.768 osób do 9.172 osób.

Korzystne zmiany dotyczyły efektywności działania i sytuacji finansowej w pierwszym roku istnienia NZOZ w stosunku do ostatniego roku funkcjonowania SPZZOZ, gdyż przy wzroście przychodów ogółem (z 19.727,3 tys. zł w 2008 r. do 20.620,7 tys. zł w 2009 r.), obniżyły się koszty ogółem działalności (odpowiednio z 21.794,4 tys. zł do 19.068,1 tys. zł), co oznaczało zastąpienie straty na działalności gospodarczej w roku 2008 na poziomie 2.067,1 tys. zł, zyskiem na działalności gospodarczej w roku następnym w wysokości 1.552,6 tys. zł. Na koniec 2009 r. poprawnie kształtowały się także podstawowe wskaźniki charakteryzujące działalność PCZ, w tym wskaźnik płynności finansowej (1,82) i wskaźnik rentowności majątku (22,91%).

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

1. ***Wyegzekwowanie od PCZ kwoty 69,6 tys. zł opłat czynszowych pobranych w 2009 r. od poddzierżawców nieruchomości przejętych przez Powiat Lwówecki po likwidacji SPZ-ZOZ.***
2. ***Kontynuowanie działań na rzecz pozyskania dotacji z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.