

Wrocław, dnia 27 stycznia 2010 r.

Pan

Jacek WŁODYGA

Starosta Jeleniogórski

LWR-41212-07/2009
S/09/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze zwanego dalej „Starostwem” w przedmiocie wybranych zagadnień związanych z przekształceniami własnościowymi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kowarach i Powiatowego Centrum Zdrowia Spółki z o.o. w Kowarach.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i niepełnego uzyskania zakładanych celów przeprowadzonych zmian, ocenia działania Starostwa w zakresie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kowarach (SPZOZ) oraz utworzenie w jego miejsce Powiatowego Centrum Zdrowia Spółki z o.o. w Kowarach.

1. W styczniu 1999 r. Powiat Jeleniogórski stał się organem tworzącym dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kowarach. W okresie swojego funkcjonowania placówka ta generowała straty na prowadzonej działalności medycznej,

a podejmowane przez jej kierownictwo działania restrukturyzacyjne nie powodowały poprawy sytuacji ekonomiczno – finansowej. W tej sytuacji na zlecenie Starostwa opracowany został we wrześniu 2002 r. program naprawczy dla SPZOZ, który uchwałą Rady Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 10 października 2002 r. przyjęty został do realizacji (z biorących udział w głosowaniu 29 radnych, 28 było za przyjęciem uchwały, a 1 osoba wstrzymała się od głosu).

Realizacja powyższego programu nie odwróciła sytuacji finansowej SPZOZ. Podstawą jego przeprowadzenia było w pierwszej kolejności ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej placówki, co się nie powiodło, a ponadto działania naprawcze podjęte zostały w sytuacji, gdy kondycja finansowa SPZOZ była już bardzo zła, poziom wszystkich wskaźników płynności wielokrotnie niższy niż uznawany za bezpieczny (wg standardów europejskich placówka była już praktycznie bankrutem), a przyjęte radykalne, choć z założenia słuszne kierunki restrukturyzacyjne nie w pełni realne i wykonalne z uwagi np. na ich zakres, pożądany czas realizacji, koszty, ograniczoną możliwość wysokości kontraktacji świadczeń zdrowotnych. Zakładano m.in. zmiany w zakresie: wielkości i struktury zatrudnienia, liczby łóżek szpitalnych, rodzaju prowadzonej działalności medycznej i kwalifikacji personelu medycznego, systemu zarządzania, przeorientowania zasobów majątkowych pod kątem ich przydatności. Planowane zmiany wiązały się także z pozyskaniem środków finansowych na przeprowadzenie koniecznych prac inwestycyjnych i odtworzeniowo – modernizacyjnych. Ponieważ zadłużenie SPZOZ nadal wzrastało i na koniec marca 2003 r. wyniosło już 16,1 mln zł, podjęto działania zmierzające do zahamowania dalszego zadłużania się placówki oraz rozpoczęcia spłaty powstałego długu. Rada Powiatu Jeleniogórskiego dnia 3 lipca 2003 r. podjęła (po uzyskaniu pozytywnej opinii wszystkich organów samorządu terytorialnego z terenu Powiatu Jeleniogórskiego oraz Wojewody Dolnośląskiego) uchwałę w sprawie likwidacji SPZOZ. Likwidacja, miała zostać zakończona 3 lipca 2006 r., przy czym SPZOZ działalność medyczną winien zakończyć dnia 31 grudnia 2003 r. Z bilansu sporządzonego na dzień postawienia SPZOZ w stan likwidacji wynikało, iż jego zadłużenie wynosiło 20,5 mln zł, w tym m.in. 8,8 mln zł z tytułu zobowiązań cywilnoprawnych i 7,0 mln zł z tytułu ubezpieczeń społecznych pracowników. Zadłużenie to miało być pokrywane z środków finansowych wypracowanych przez SPZOZ w likwidacji i z budżetu Starostwa Jeleniogórskiego.

Kontrola wykazała, że terminowo została zakończona działalność medyczna SPZOZ, natomiast termin zakończenia jego likwidacji, z powodu braku możliwości spłaty pozostałego

zadłużenia, nie zakończonej archiwizacji dokumentacji SPZOZ i korekt rozliczeń z wierzycielami został przesunięty najpierw do końca 2009 r. a później do 31 grudnia 2012 r. Uzyskiwane bowiem przychody przez SPZOZ w likwidacji nie pokrywały kosztów działalności związanej z jego likwidacją. W latach 2003 – 2009 przychody likwidowanego SPZOZ, pochodzące z dzierżawy przez Powiatowe Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Kowarach nieruchomości związanych z działalnością hospicjum, zakładu opiekuńczo – leczniczego (ZOL) i przychodni lekarskich, wyniosły bowiem ogółem 4,8 mln zł, a koszty działalności, na które znaczący wpływ miały głównie koszty finansowe w postaci naliczanych odsetek od zadłużenia - 15,4 mln zł (przy czym m.in. w okresie 2007 – do 30 września 2009 r. koszty wynagrodzeń oraz ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń likwidowanego SPZOZ przewyższały uzyskiwane przychody ze sprzedaży). W rezultacie z wypracowanych przez SPZOZ dochodów spłacone zostały zobowiązania likwidowanej jednostki w wysokości jedynie 2.432,4 tys. zł, co także oznacza, iż zakładane cele likwidacji jak dotychczas nie zostały osiągnięte. Natomiast od początku likwidacji SPZOZ do końca września 2009 r. Starostwo wydatkowało na spłatę jego zadłużenia kwotę 13,4 mln zł, w tym 9,4 mln zł na spłatę: należności głównej, 3,1 mln zł kosztów sadowych i egzekucyjnych oraz 0,9 mln zł odsetek. Środki na spłatę zadłużenia pozyskane zostały z części zaciągniętego przez Powiat Jeleniogórski w 2005 r. długoterminowego kredytu bankowego w wysokości 10,0 mln zł (wybór banku nastąpił w drodze przetargu) oraz z części wyemitowanych w 2008 r. własnych obligacji (o wartości nominalnej 8,0 mln zł) objętych na rynku pierwotnym przez bank. Spłata kredytu bankowego wraz z odsetkami winna nastąpić do końca 2014 r. (spłacanie rat kapitałowych rozpoczęte zostało w 2006 r.) natomiast wykupu obligacji przez Powiat Jeleniogórski do końca 2020 r. (sukcesywnie poczynając po upływie 3 lat od daty emisji obligacji pierwszej serii).

Pomimo częściowej spłaty zadłużenia likwidowanego SPZOZ, do uregulowania pozostały jeszcze na koniec września 2009 r. zobowiązania w łącznej kwocie 20,6 mln zł, w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne pracowników w kwocie głównej w wysokości 8,3 mln zł oraz odsetki w wysokości 8,8 mln zł, które nadal były naliczane i rosły. Ustalono, że Starostwo nie było w stanie dalej spłacać długu likwidowanego SPZOZ. Kwota zobowiązań SPZOZ we wrześniu 2009 r. stanowiła bowiem 38,7% budżetu Starostwa, który w całości został rozdysponowany.

Starostwo nie posiadało także zdolności kredytowych umożliwiających pozyskanie nowych kredytów komercyjnych na spłatę zobowiązań SPZOZ. Pokryć zobowiązań nie będą w stanie

również należności likwidowanej placówki, wynoszące na koniec września 2009 r. jedynie 379,5 tys. zł, przy pogarszającej się sytuacji finansowej likwidowanego SPZOZ z powodu narastających kosztów odsetek od nieuregulowanego zadłużenia.

W ocenie NIK niezbędne jest podjęcie przez Starostwo działań zmierzających do zaprzestania dalszego narastania zadłużenia likwidowanego SPZOZ (m.in. w drodze rokowań i zawierania dalszych ugód z wierzycielami, starań o umorzenie zadłużenia itp.) oraz zapewnienia dodatkowych źródeł i środków na jego sukcesywną spłatę. W przeciwnym wypadku mało realne będzie także zakończenie likwidacji SPZOZ w terminie przedłużonym do końca 2012 r.

2. Pozytywnie ocenić należy zapewnienie przez Powiat Jeleniogórski opieki zdrowotnej gminom Karpacz i Kowary, poprzez utworzenie w lipcu 2003 r. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Powiatowy Zespół Opieki Zdrowotnej w Kowarach”, której celem było prowadzenie działalności medycznej w miejsce zlikwidowanego SPZOZ. Ustalony ostatecznie początkowy kapitał zakładowy Spółki wynosił 3.815.876 zł i dzielił się na 6.500 udziałów o wartości nominalnej 587,06 zł każdy (pierwotnie Spółce uchwałą Rady Powiatu Jeleniogórskiego zapewniono wniesienie w postaci aportu nieruchomości stanowiących własność powiatu o wartości księgowej 6.594.896 zł). Wszystkie udziały objęte zostały przez Powiat Jeleniogórski i w całości pokryte aportem w postaci nieruchomości zabudowanych stanowiących własność Powiatu, użytkowanych przez zlikwidowany SPZOZ i składających się z dwóch działek o łącznej powierzchni 28,2 ha przy ul. Sanatoryjnej 15 i 15A w Kowarach.

W październiku 2003 r. Spółka zmieniła nazwę na „Powiatowe Centrum Zdrowia w Kowarach” (zwane dalej PCZ), a działalność medyczną rozpoczęła 1 stycznia 2004 r. Działalność ta była prowadzona w Szpitalu „Bukowiec” w Kowarach, w przychodniach lekarskich w Kowarach i Karpaczu oraz w hospicjum i zakładzie opiekuńczo-leczniczym w Kowarach. Tylko działalność szpitala prowadzona była (na działkach przy ul. Sanatoryjnej 15 i 15A w Kowarach) w obiekcie stanowiącym własność Spółki PCZ. Pozostałe placówki zlokalizowane były w obiektach dzierżawionych odpłatnie od SPZOZ w likwidacji. Starostwo przekazało także Spółce PCZ w nieodpłatne użytkowanie środki trwałe stanowiące wyposażenie medyczne pozostałe po likwidowanym SPZOZ.

W badanym okresie Spółka PCZ funkcjonowała ze zmiennym powodzeniem. W latach 2004 – 2007 generowała straty na działalności, których łączna wysokość zbliżała się do wielkości jej

kapitału zakładowego (na koniec 2007 r. straty Spółki PCZ wyniosły 3.877 tys. zł), co zagrażało dalszemu jej istnieniu (tym samym nie uzyskany został jeden z zakładanych głównych celów utworzenia Spółki PCZ, jako niezadłużonej jednostki powołanej do zorganizowania i prowadzenia działalności medycznej na terenie powiatu). Dla uniknięcia takiej sytuacji w listopadzie 2007 r. uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki PCZ dokonano podwyższenia jej kapitału zakładowego wkładem pieniężnym do wielkości 4.965.870 zł (o 1.149.980 zł) i wzrostu wartości każdego udziału do 763,98 zł.

Działanie to zapewniło wprowadzić dalsze istnienie Spółki PCZ, niemniej zdaniem NIK negatywnie ocenić należy dopuszczenie do jej zadłużenia wymagającego podejmowania kroków dodatkowo obciążających budżet powiatu oraz niepełną realizację zaproponowanych w styczniu 2007 r. działań zmierzających do zdecydowanej poprawy sytuacji finansowej i ekonomicznej Spółki PCZ. Ograniczono się bowiem głównie do zmniejszenia zatrudnienia, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych pracowników, zrezygnowano natomiast np. z całkowitej likwidacji oddziałów zabiegowych z jednoczesnym przeniesieniem ZOL-u i Hospicjum do budynku Szpitala Bukowiec. Z powodów ekonomicznych Spółka PCZ zrezygnowała także z prowadzenia Przychodni Lekarskiej w Karpaczu. Obiekt ten w lipcu 2007 r. został przez Starostwo za odpłatnością wydzierżawiony Centrum Pulmonologii i Alergologii w Karpaczu S.A. z Karpacza, które jako jedyne zaoferowało prowadzenie w nim w dalszym ciągu przychodni lekarskiej.

Zauważyć także należy, iż mimo pogarszającej się sytuacji ekonomiczno finansowej Zgromadzenie Wspólników (po zakończeniu roku obrachunkowego) przyjmowało bez zastrzeżeń sprawozdania finansowe Spółki PCZ i udzielało jej organom absolutorium (z wyjątkiem Prezesa Zarządu Macieja Dworskiego, który to stanowisko zajmował w okresie od dnia od 1 stycznia 2005 r. do dnia 15 listopada 2005 r.). W ocenie NIK sprawowanie przez Powiat Jeleniogórski nadzoru właścicielskiego nad działalnością i funkcjonowaniem Spółki PCZ było niewystarczające.

Dopiero w 2008 r. nastąpiła poprawa sytuacji ekonomicznej Spółki PCZ, jej przychody w porównaniu do 2007 r. wzrosły o 23,3%, a koszty jedynie o 4,6%, w rezultacie 2008 r. został zakończony zyskiem w wysokości 602 tys. zł. Wyższe od kosztów były także przychody Spółki PCZ w okresie dziewięciu miesięcy 2009 r., za które wypracowany zysk wyniósł 810,0 tys. zł. Pomimo poprawy sytuacji ekonomiczno – finansowej, Spółka PCZ nie była zdolna do terminowego regulowania swojego zadłużenia, uzyskiwane dochody nie gwarantowały dostosowania jej obiektów w terminie do końca 2012 r. do wymogów

zawartych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 213, poz. 1568 ze zm.).

W ocenie Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego zaszła konieczność znalezienia dla Spółki PCZ udziałowca, zdolnego do dokapitalizowania placówki, utrzymania jej dotychczasowej działalności i terminowej spłaty jej zadłużenia. W konsekwencji takiego stanowiska - zgodnie z uregulowaniami określonymi przez Radę Powiatu Jeleniogórskiego w uchwale nr V/38/07 z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji przez Powiat Jeleniogórski - przystąpiono do zbycia 90% udziałów Powiatu jeleniogórskiego w Spółce PCZ, w drodze rokowań na podstawie publicznego zaproszenia (uchwała Zarządu Powiatu z dnia 4 października 2007 r.). Dokonana przez firmę SYGMA sp. z o. we Wrocławiu (wybrana w wyniku konkursu ofert) wycena Spółki PCZ metodą dochodową oraz metodą skorygowanych aktywów stanowiła, że sprzedaż Spółki PCZ przy zachowaniu jej niezmienionej działalności winna nastąpić za kwotę nie mniejszą niż 1,02 mln zł, natomiast w przypadku zmiany zakresu jej działania, nie mniejszą niż 6,4 mln zł.

W pierwszym terminie (do 21 stycznia 2008 r.) składania ofert na zakup udziałów Powiatu w Spółce PCZ nie wpłynęła żadna oferta, a w drugim (do 31 marca 2008 r.) jedyną ofertę na kwotę 1,5 mln zł złożył EMC Instytut Medyczny S.A. z Wrocławia, który jednocześnie deklarował kontynuowanie dotychczasowej działalności medycznej w oparciu o posiadany przez Spółkę PCZ majątek. W rokowaniach oferent dodatkowo zaproponował m.in. podwyższenie kapitału zakładowego Spółki PCZ o kwotę 8,0 mln zł w ciągu trzech lat od daty zakupu udziałów oraz zagwarantował przeznaczenie na inwestycje gwarantowane do końca 2012 r. kwoty nie mniejszej niż 18,5 mln zł. Kwota ta miałaby zostać wykorzystana na pokrycie kosztów remontów w obiekcie Szpitala „Bukowiec” w Kowarach, obejmujących między innymi remont pokrycia dachowego, wymianę instalacji elektrycznej i wod-kan, wykonanie nowej kotłowni i instalacji grzewczej, remont bloku operacyjnego i sterylizacji, dostosowanie pomieszczeń szpitalnych do wymogów stawianych tego typu obiektom.

EMC Instytut Medyczny S.A. zobowiązał się także do gwarancji pracowniczych, m.in. do niepogarszania warunków pracy i płacy pracownikom, udostępnienia im pełnego katalogu świadczeń socjalnych obowiązujących w placówkach medycznych Grupy EMC oraz do nie zbywania większościowego pakietu udziałów przez okres 5 lat od dnia ich nabycia i do nie podejmowania działań w celu likwidacji spółki lub jej rozwiązania (z obowiązku tego

kupujący miałby być zwolniony w przypadku, gdy z przyczyn od niego niezależnych, wartość kontraktu w sprawie realizacji świadczeń zdrowotnych zawartego przez Spółkę PCZ z NFZ w następnych latach będzie niższa, niż 90% kontraktu zrealizowanego za 2008 r.). Ustalone w rokowaniach warunki jak wyżej zostały przeniesione do umowy sprzedaży udziałów Powiatu Spółce EMC.

Sprzedaż EMC Instytut Medyczny S.A. 90% udziałów Powiatu Jeleniogórskiego w Spółce PCZ, tj. 5.850 udziałów o wartości 4.469.283 zł za kwotę 1,5 mln zł nastąpiła dnia 5 grudnia 2008 r., a ich przejęcie przez nabywcę nastąpiło z dniem 1 stycznia 2009 r. (umowa kupna przewidywała kary finansowe wobec EMC Instytut Medyczny S.A. w wysokości stanowiącej jego zysk, w przypadku sprzedaży kupionych udziałów bez zgody Starostwa).

Kontrola wykazała, iż EMC Instytut Medyczny S.A. jak dotychczas wywiązywał się z przyjętych w umowie kupna ustaleń. W szczególności do końca września 2009 r. dokonał podwyższenia kapitału zakładowego Spółki PCZ o kwotę 534 tys. zł (700 udziałów), na prace remontowo – inwestycyjne Szpitala „Bukowiec” wydatkował łącznie 560 tys. zł, a na realizację dalszych robót zawarł umowy na wartość 3,7 mln zł. Przystąpiono między innymi do remontu dachu, wymiany stolarki okiennej oraz budowy nowej kotłowni. Jednocześnie do 30 września 2009 r. Spółka PCZ zakupiła wyposażenie medyczne o łącznej wartości 289 tys. zł (za kwotę większą niż łącznie w latach 2005-2007 oraz większą niż w 2008 r.), m.in. endoskop za 79,9 tys. zł, defibrylator za 20,0 tys. zł, sprzęt do rehabilitacji za 17,4 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu wnosi o:

- 1. Podjęcie działań zmierzających do zaprzestania dalszego narastania pozostałego zadłużenia likwidowanego SPZOZ (m.in. w drodze rokowań i zawierania ugód z wierzycielami, starań o umorzenie zadłużenia itp.) oraz zapewnienia dodatkowych źródeł i środków na jego sukcesywną spłatę.*
- 2. Wyegzekwowanie pełnej realizacji zobowiązań firmy EMC Instytut Medyczny S.A. z Wrocławia określonych w umowie nabycia 90% udziałów Powiatu Jeleniogórskiego w Powiatowym Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Kowarach.*
- 3. Zapewnienie sprawowania rzetelnego nadzoru właścicielskiego wobec działań Spółki PCZ.*

4. Dokonanie analizy dotychczasowego przebiegu procesu likwidacji SPZOZ dla skrócenia okresu jego przeprowadzania i ograniczenia jej kosztów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Starosty o przesłanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych 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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.