

P. Starosta
P. Wicestarosta
P. Skarónek
✓ OR
EZ



24.11.2017. (M)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

STAROSTWO POWIATOWE w ŁASKU	
SEKRETARIAT	
wpt. dn.	24. 11. 2017
nr dziennika	16775/17
łność zał.	
podpis przyjmującego	Skarónek

OR. 1710.2.2.2017

LLO.411.002.01.2017

D/17/501

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/17/501 – Wydzierżawianie mienia komunalnego powiatów, obejmującego składniki majątkowe szpitali w Pszczynie, Białogardzie, Opatowie oraz Łasku na rzecz Centrum Dializa sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/67/2017 z dnia 14.04.2017 r. i nr LLO/108/2017 z dnia 28.06.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łasku, 98-400 Łask, ul. Południowa 1 (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Wesołowska, Starosta Łaski od 24.02.2015 r.; poprzednim Starostą Łaskim w okresie od 29.11.2010 r. do 23.02.2015 r. był Cezary Gabryjańczyk (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia:

1. Nierzetelnym postępowaniem był brak ze strony Zarządu Powiatu bieżącej, systematycznej i wnikliwej kontroli realizacji umowy dzierżawy zawartej z Centrum Dializa Sp. z o.o. w Sosnowcu, zwanej dalej „Dializą”. Brak kontroli realizacji umowy sprzyjał powstaniu sytuacji, w której Dializa nie wywiązuje się z zobowiązań inwestycyjnych. Przeprowadzone przez NIK oględziny Szpitala wykazały, że – wbrew zapewnieniom - Dializa nie utworzyła stacji dializ, nie zbudowała pomieszczenia rezonansu magnetycznego, nie zakupiła rezonansu magnetycznego, nie tworzy też Szpitalnego Oddziału Ratunkowego.
2. Brak było odpowiedniej reakcji na wpływające od 2012 r. do Zarządu Powiatu liczne skargi i informacje (m.in. od związków zawodowych, Okręgowej Izby Pielęgniarek, posła na Sejm RP) dotyczące nierespektowania przez Dializę gwarancji zatrudnienia i gwarancji warunków pracy i płacy pracowników SP ZOZ przez okres 12 miesięcy od daty ich przejęcia. Sygnały te nie były należycie analizowane

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

i weryfikowane, skutkiem czego Zarząd Powiatu, nie podjął właściwych działań mających na celu ustalenie, czy są one prawdziwe. W szczególności Zarząd Powiatu nie skorzystał z przysługującego mu na mocy zawartej umowy prawa do żądania od Dializy okazania dokumentów z kontroli przeprowadzonej u dzierżawcy przez Państwową Inspekcję Pracy. Swoją ocenę w tej sprawie Zarząd Powiatu opierał się głównie na informacjach Dializy, która twierdziła, że postanowienia umowy dzierżawy są respektowane, a Szpital funkcjonuje prawidłowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do wydzierżawienia mienia

Opis stanu
faktycznego

1. Przed udostępnieniem mienia Centrum Dializa Sp. z o.o. w Sosnowcu (zwanej dalej „Dializą”) szpital powiatowy funkcjonował jako Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej (SP ZOZ, Szpital), przekształcony decyzją Wojewody Łódzkiego z 7 września 1999 r., jako szpital powiatowy, dla którego organem założycielskim był Powiat Łaski

Pierwsze działania związane ze zmianą formy prawnej SP ZOZ były podjęte w październiku 2009 r. Dnia 27 października 2009 r. Rada Powiatu w Łasku (Rada) podjęła uchwałę², w której Rada upoważniła Zarząd Powiatu Łaskiego (Zarząd) do zmiany formy prawnej SP ZOZ poprzez utworzenie spółki prawa handlowego ze 100% udziałem jednostki samorządu terytorialnego, która przejmie zadania i obowiązki aktualnie realizowane przez SP ZOZ. Jako uzasadnienie podano działanie w celu zapewnienia mieszkańcom powiatu łaskiego bezpieczeństwa zdrowotnego i lepszej dostępności do bezpłatnych świadczeń medycznych, a także trudną sytuację finansową SP ZOZ.

Kolejną uchwałą, z dnia 7 lipca 2011 r.³ Rada przyjęła kierunki i zmiany funkcjonowania SP ZOZ, jednocześnie uchylając uchwałę z 27 października 2009 r. Załącznik do uchwały określał zmiany i kierunki funkcjonowania SP ZOZ. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że majątek SP ZOZ zostanie udostępniony na podstawie umowy dzierżawy, która będzie miała charakter wieloletni.

Poprzedni Starosta Łaski Cezary Gabryjczyk, w złożonych wyjaśnieniach stwierdził m.in., że pierwotnie brano pod uwagę kilka wariantów rozwiązania problemów SP ZOZ, a ostatecznie Zarząd Powiatu zdecydował o wydzierżawieniu majątku SP ZOZ. Były dyrektor SP ZOZ (Jerzy Szmit) zeznał, że inicjatywa wydzierżawienia majątku Szpitala wyszła zarówno od niego, jak i od Zarządu Powiatu.

Łódzki Urząd Wojewódzki (ŁUW) pismem z dnia 22.07.2011 r. skierowanym do Rady zawiadomił o wszczęciu postępowania w celu kontroli legalności uchwały Rady z dnia 7 lipca 2011 r. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że zgodnie z założeniami uchwały zmiany mają polegać na przejęciu świadczeń zdrowotnych po zmienionym organizacyjnie SP ZOZ, w oparciu o wydzierżawiony zespół składników majątkowych. Organ nadzoru wyraził wątpliwość, czy proponowane rozwiązania pozostają w zgodzie

² Uchwała nr XL/309/09 z dnia 27 października 2009 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do zmiany formy prawnej SP ZOZ w Łasku

³ Uchwała nr IX/79/11 rady Powiatu Łaskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie przyjęcia kierunków i zmian funkcjonowania SP ZOZ w Łasku

z obowiązującymi przepisami prawa, a zwłaszcza z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

W odpowiedzi na pismo ŁUW, Przewodniczący Rady stwierdził m.in., że przepisy ustawy o działalności leczniczej pozwalają na ograniczenie działalności SP ZOZ-ów przez likwidację części komórek organizacyjnych, a z zapisów ustawy nie wynika, aby Powiat miał obowiązek zasięgać zgody Wojewody na ograniczenie komórek organizacyjnych, w tym oddziałów szpitalnych. Oznacza to, że przyjęty w uchwale kierunek działań nie narusza prawa.

Z przekazanej kontrolerowi informacji z ŁUW wynika, że w przedmiotowej sprawie nie zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze.

(dowód: akta kontroli str.7-22,23-56,337-338)

2. Z analizy sprawozdań finansowych za lata 2009-2011 wynika, że kapitał własny SP ZOZ był ujemny i oscylował w granicach -19 mln zł, a zadłużenie wynosiło ok. 30 mln zł. Zły stan finansowy jednostki potwierdzają wyjaśnienia b. starosty C. Gabryjczyka, z których wynika m.in., że zadłużenie SP ZOZ już od 1999 r. - kiedy Powiat Łaski stał się organem założycielskim dla tego podmiotu - sukcesywnie się pogłębiało. Zdaniem składającego wyjaśnienia, było to spowodowane tym, że w wyniku reformy administracyjnej kraju, SP ZOZ jako ówczesny szpital wojewódzki obsługujący mieszkańców województwa, stał się szpitalem powiatowym dla niedużego Powiatu Łaskiego. Wysokie koszty prowadzonej działalności powodowały, że kontrakty z NFZ nie zabezpieczały płynności finansowej tej placówki.

W październiku 2011 r. opracowany został przez podmiot zewnętrzny (AMG Finanse Sp. z o.o. w Łodzi) dokument dotyczący obszarów restrukturyzacyjnych SP ZOZ. Jak zeznał ówczesny dyrektor SP ZOZ, z programu tego w zasadzie nie skorzystano, gdyż w niedługim czasie nastąpiło wydzierżawienie składników majątkowych Szpitala. Kontrolerowi przedłożono także ocenę uchwał Rady Powiatu w sprawie przyjęcia kierunków zmian funkcjonowania SP ZOZ, sporządzoną w listopadzie 2011 r. przez firmę AMG Finanse Sp. z o.o. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że przyjęty przez Radę Powiatu kierunek funkcjonowania szpitala oparty o formułę wydzierżawienia jego składników majątkowych wydaje się optymalny i najbezpieczniejszy.

(dowód: akta kontroli str. 57-336)

3. Związki zawodowe działające przy SP ZOZ w Łasku w skierowanym do Rady Powiatu piśmie z dnia 22 grudnia 2011 r. wyraziły sprzeciw wobec projektów uchwał Rady Powiatu dotyczących wydzierżawienia SP ZOZ. W piśmie tym stwierdzono m.in., że związki mają wątpliwości co do zgodności koncepcji wydzierżawienia z przepisami prawa, tym bardziej, że Zarząd Powiatu nie przedstawił prawnych podstaw do takiego działania. Związki wyraziły też pogląd, że Zarząd Powiatu w drodze dzierżawy próbuje zdjąć z siebie część obowiązków publicznoprawnych i przerzucić je na podmiot prywatny

(dowód: akta kontroli str.339-345)

4. Z zeznań ówczesnej głównej księgowej SP ZOZ wynika m.in., że pod koniec 2011 r. SP ZOZ przekazał do Starostwa Powiatowego szereg informacji dotyczących m.in. rodzaju majątku z podziałem na grupy majątkowe, przychody, koszty wg rodzaju oraz umowy zawarte z NFZ – Oddział w Łodzi na świadczenie usług medycznych. Te informacje były udzielane trzem

podmiotom, w tym najwięcej informacji - Dializie (np. o stanie zatrudnienia, stażu pracy, wysokości wynagrodzeń z podziałem na składniki). Przedstawiciele Dializy osobiście pozyskiwali te informacje na terenie SP ZOZ, a także wizytowali oddziały Szpitala, co potwierdzają również zeznania Dyrektora Centrum Dializa Sp. z o.o. – Szpital w Łasku.

(dowód: akta kontroli str. 346-357)

5. Ciągłość udzielanych przez Szpital świadczeń leczniczych została zabezpieczona w wyniku podpisania w dniu 29 czerwca 2012 r. dwóch porozumień w sprawie przejęcia praw i obowiązków o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej - leczenie szpitalne. Porozumienia podpisały następujące podmioty: NFZ- Łódzki Oddział Wojewódzki, SP ZOZ oraz Dializa.

(dowód: akta kontroli str. 358-389)

6. Organy Powiatu Łaskiego posiadały wiedzę na temat udostępnionych składników majątkowych, ich ilości i wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 411-481)

7. Dnia 9 lutego 2012 r. Rada podjęła uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości⁴ i ruchomości⁵ SP ZOZ. Do uchwały dotyczącej wydzierżawienia ruchomości były dołączone spisy stanu ruchomości na dzień 31 grudnia 2011 r. W konsekwencji nie nastąpiła likwidacja SP ZOZ, lecz wydzierżawienie znacznej części składników majątkowych tego pomiotu Dializie.

Obie uchwały zostały przesłane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 13 lutego 2012 r. Wojewoda Łódzki w stosunku do tych uchwał nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych.

Także dnia 9 lutego 2012 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu SP ZOZ⁶. Statut miał obowiązywać od 1 czerwca 2012 r. W statucie stwierdzono m.in., że zadaniem SP ZOZ jest udzielanie świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz udzielanie świadczeń specjalistycznych z zakresu: dermatologii, zdrowia psychicznego, leczenia uzależnień od alkoholu. Kolejną uchwałą⁷ Rada zmieniła uchwałę w zakresie obowiązywania nowego statutu – od 1 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 411-481,488-495,505)

8. W sprawie uchwały dotyczącej wydzierżawienia nieruchomości pięć związków zawodowych działających w Szpitalu skierowało w lutym 2012 r. do Rady Powiatu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dokonanego wzmiankowaną uchwałą. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że uchwała ta narusza postanowienia ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, gdyż wydzierżawienie spowoduje znaczne ograniczenie dotychczasowej działalności SP ZOZ.

Z kolei 3 związki zawodowe wezwały Radę do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą nr XV/135/12 z 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania

⁴ Uchwała nr XV/136/12 Rady powiatu Łaskiego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie nieruchomości na okres 20 lat w trybie przetargu pisemnego ograniczonego

⁵ Uchwała nr XV/137/12 Rady powiatu Łaskiego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie ruchomości na okres 5 lat w trybie przetargu pisemnego ograniczonego.

⁶ Uchwała nr XV/135/12 Rady Powiatu Łaskiego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu SP ZOZ w Łasku.

⁷ Uchwała nr XVIII/16/12 z dnia 26 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę nr XV/135/12 z 9 lutego 2012 r.

SP ZOZ nowego statutu. Zdaniem związków pozostawienie nowemu SP ZOZ działalności ograniczonej do 3 poradni narusza przepisy prawa.

W powyższych sprawach Rada w marcu 2012 r. podjęła uchwałę nieuwzględniającą zastrzeżeń związków zawodowych do wydzierżawienia nieruchomości SP ZOZ na okres 20 lat⁸ oraz uchwałę w sprawie nieuwzględnienia postulatu związków dot. nadania nowego statutu SP ZOZ⁹.

(dowód: akta kontroli str.496-504)

9. Dnia 20 marca 2012 r. Zarząd Powiatu podjął uchwałę w sprawie ogłoszenia pisemnego przetargu ograniczonego na wydzierżawienie nieruchomości i ruchomości SP ZOZ¹⁰. W uchwale wskazano siedmiu członków komisji przetargowej. W załączniku do uchwały określono warunki przetargu oraz opis nieruchomości i wykaz ruchomości.

W dniu 4 maja 2012 r. w dzienniku „Gazeta Prawna” ukazało się ogłoszenie Zarządu Powiatu Łaskiego o pisemnym przetargu ograniczonym na wydzierżawienie nieruchomości i ruchomości SP ZOZ. Cenę wywoławczą czynszu dzierżawnego nieruchomości ustalono na 150 tys. zł netto, a ruchomości na 20 tys. zł netto miesięcznie. Termin składania ofert ustalono na 4 czerwca 2012 r.

Na stronie internetowej Starostwa podano informacje dot. przetargu, w tym m.in. szczegółowe warunki i kryteria wyboru oferenta, regulamin pracy komisji przetargowej, wykaz i opis nieruchomości i ruchomości, liczbowe wykazy pracowników.

Oferty złożyły następujące podmioty:

- Arion Med. Sp. z o.o. w Lublinie, która zaoferowała czynsz dzierżawny nieruchomości w wysokości 151 tys. zł netto miesięcznie i ruchomości – 21 tys. zł netto miesięcznie. Z bilansu sporządzonego na koniec 2011 r. wynikało, iż aktywa trwałe tej spółki wynosiły 12 tys. zł, kapitał własny – 1,6 tys. zł., strata netto -3,4 tys. zł, zobowiązania 108,1 tys. zł przy braku należności.
- Centrum Dializa Sp. z o.o. w Sosnowcu, która zaoferowała czynsz dzierżawny nieruchomości w wysokości 170,7 tys. zł netto miesięcznie, a ruchomości 32,5 tys. zł netto miesięcznie. Ponadto zaoferowano inwestycje, remonty i wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną na kwotę 42,7 mln zł, w tym: dostosowanie budynków, budowli pomieszczeń do wymogów rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 lutego 2011 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej¹¹ – 26 mln zł, inwestycje w obiekty, sprzęt i wyposażenie w latach 2012-2017 - 1,4 mln rocznie, utworzenie stacji dializ (2,5 mln zł), utworzenie kardiologii inwazyjnej (4 mln zł), utworzenie Szpitalnego Oddziału Ratunkowego (3 mln zł), zakup tomografu komputerowego (1,2 mln zł, zakup rezonansu magnetycznego (2 mln zł) budowa pomieszczenia rezonansu magnetycznego 1 mln zł), remont

⁸ Uchwała nr XVI/150/12 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

⁹ Uchwał nr XVII/149/12 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie nieuwzględniania wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

¹⁰ Uchwała nr 179/201 Zarządu Powiatu Łaskiego z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia pisemnego przetargu ograniczonego na wydzierżawienia na okres 20 lat nieruchomości SP ZOZ, a na 5 lat ruchomości SP ZOZ.

¹¹ Dz.U. Nr 31, poz.158.

i modernizacja kotłowni (3 mln zł). Na koniec 2011 r. spółka ta wykazała aktywa trwałe w wysokości 5 mln zł, kapitał własny był ujemny (-2 mln zł), kapitał podstawowy 100 tys. zł, strata netto -998 tys. zł, zobowiązania 36 mln zł, przy należnościach 19 mln zł.

Komisja przetargowa w dniu 6 czerwca 2012 r. stwierdziła, że największą liczbę punktów uzyskała Centrum Dializa sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 510-987)

10. W dniu 25 czerwca 2012 r. pomiędzy Powiatem Łaskim, SP ZOZ i Centrum Dializa Sp. z o.o. podpisana została umowa dzierżawy. Na mocy tej umowy Powiat Łaski z dniem 30 czerwca 2012 r. wydzierżawił Dializie na okres 20 lat nieruchomości SP ZOZ będącą własnością Powiatu, a SP ZOZ na okres 5 lat od daty 30 czerwca 2012 r. wydzierżawił Dializie sprzęt medyczny i wyposażenie przeznaczone do udzielania świadczeń zdrowotnych. Do umowy były załączone: wykaz i opis nieruchomości oraz wykaz ruchomości.

Projekt umowy był opiniowany przez radcę prawnego Starostwa. W umowie nie określono podstawy prawnej jej zawarcia. W złożonych wyjaśnieniach ówczesny radca prawny stwierdziła m.in., że nie było formalnego wymogu podawania podstawy prawnej, a umowę zawarto na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o gospodarce nieruchomościami. W umowie nie zawarto kar umownych za brak realizacji inwestycji i niedotrzymania zatrudnienia pracowników przez okres 12 miesięcy, gdyż - jak stwierdziła radca prawny - nie było takiego obowiązku. W Starostwie nie było projektów umowy, jak również ewentualnych jej korekt.

(dowód: akta kontroli str. 987a-1010)

11. Ustalenie wysokości wywoławczej czynszu dzierżawnego za nieruchomości i ruchomości (wyposażenie Szpitala) nie było dokonane na podstawie kalkulacji sporządzonej przez wyspecjalizowane w tym zakresie osoby. Jak wyjaśnił były Starosta, czynsz za nieruchomości był określony w wysokości zabezpieczającej spłatę pożyczki i kredytu zaciągniętych na realizację zobowiązań SP ZOZ. Ustalony w wyniku przetargu czynsz za nieruchomości był regulowany systematycznie i w wymaganych kwotach.

Odnosnie czynszu za ruchomości, ówczesna główna księgowa SP ZOZ stwierdziła, że nie wie kto i w jaki sposób dokonał jego ustalenia. Główna księgowa nie otrzymała dyspozycji od dyrektora SP ZOZ co do określenia tego czynszu. O jego wysokości dowiedziała się w momencie, gdy otrzymała projekt umowy dzierżawy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że od 1 lipca 2012 r. Dializa uiszczala na rzecz działającego w nowej strukturze organizacyjnej SP ZOZ, a następnie na rzecz jego następcy prawnego, tj. niżej wskazanej spółki, czynsz dzierżawny za ruchomości. Z zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli wynika, że czynsz ten był regulowany systematycznie i w wymaganych kwotach.

Przekazanie majątku Szpitala nastąpiło na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych podpisanych w czerwcu 2012 r. pomiędzy Dializą i Starostwem oraz Dializą i SP ZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 913-984, 1011-1014, 1015-1060)

Dnia 24 kwietnia 2013 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę¹² wyrażającą zgodę na przekazanie w formie aportu nieruchomości zabudowanej położonej w Łasku przy ul. Warszawskiej 62 oraz działki gruntu o powierzchni 0,096 ha spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, która powstanie po przekształceniu SP ZOZ w Łasku (dot. to SP ZOZ działającego w oparciu o wyżej przedstawiony statut- przyp. NIK). Dnia 21 października 2013 r. Zarząd Powiatu Łaskiego podjął uchwałę¹³ w sprawie przekształcenia SP ZOZ w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Aktem notarialnym z dnia 21 października 2013 r. dokonano przekształcenia SP ZOZ w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, działającą pod firmą Powiatowy Zespół Poradni w Łasku Sp. z o.o. Kapitał spółki wynosił 379 tys. zł i wszystkie w nim udziały objął Powiat Łaski. Spółka jako następcą prawnym SP ZOZ, przejęła po tym podmiocie działalność w zakresie prowadzenia następujących poradni: dermatologicznej, zdrowia psychicznego oraz uzależnienia i współuzależnienia od alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 1075-1121, 1122-1124)

12. W lutym 2014 r. Powiat Łaski otrzymał dotację celową w wysokości 203 tys. zł na spłatę zobowiązań podmiotu tworzącego, przejętych w wyniku przekształcenia od SP ZOZ w Łasku odsetek. Natomiast decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (z 21.11.2-13 r.) w związku z przekształceniem, Powiatowi Łaskiemu umorzono zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 1,6 mln zł.

W listopadzie 2013 r., na mocy umowy pożyczki zawartej między Powiatem Łaskim a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów, Powiat Łaski otrzymał pożyczkę w kwocie 18,9 mln zł na spłatę zobowiązań przejętych przez Powiat w związku z przekształceniem SP ZOZ w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2015 r. działalności leczniczej. Natomiast na mocy umowy kredytu długoterminowego z dnia 25 czerwca 2014 r., Powiat Łaski otrzymał kredyt w wysokości 6 mln zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Powiatu Łaskiego, w tym na spłatę zobowiązań przejętych przez Powiat w związku z przekształceniem SP ZOZ w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu nie dołożył szczególnej staranności przy określaniu wysokości wywoławczej czynszu dzierżawnego. Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴, zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością. Kontrola wykazała, że wysokość wywoławcza czynszu nie została ustalona na podstawie kalkulacji sporządzonej przez wyspecjalizowane w tym zakresie osoby. Nie polecono wyszacowania czynszu pracownikowi z Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, jak również

¹² Uchwała nr XXXI.273/13 Rady Powiatu Łaskiego z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie wyrażenie zgody na przekazanie na własność w formie aportu nieruchomości zabudowanej położonej w Łasku przy ul. Warszawskiej 62, stanowiącej własność Powiatu Łaskiego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która powstanie po przekształceniu SP ZOZ w Łasku

¹³ Uchwała nr 393/13 Zarządu Powiatu Łaskiego z dnia 21 października 2013 r. w sprawie przekształcenia SP ZOZ w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Powiatowy Zespół Poradni w Łasku” sp. z o.o.

¹⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1868.

nie zlecono tego zadania wyspecjalizowanemu w tym zakresie podmiotowi. Odnosnie do czynszu za ruchomości, ówczesna główna księgowa SP ZOZ, jak wyżej wskazano, wyjaśniła, że nie wie kto i w jaki sposób dokonał jego ustalenia, zaś o jego wysokości dowiedziała się w momencie, gdy otrzymała projekt umowy dzierżawy.

W ocenie NIK powyższe działania Zarządu Powiatu w zakresie przygotowania do wydzierżawienia mienia SP ZOZ należy cenić negatywnie pod względem rzetelności, z punktu widzenia dbałości o ochronę interesów Powiatu, a także jako naruszające art. 50 ustawy o samorządzie powiatowym. Jako nierzetelne uznać należy niedokonanie udokumentowanej analizy zasadności i prawnej dopuszczalności przyjętej formy zadysponowania majątkiem SP ZOZ, a także brak dokonania rzetelnej kalkulacji wysokości wywoławczej czynszu dzierżawnego.

Za wskazane wyżej nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Zarząd Powiatu.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania do wydzierżawienia składników majątkowych ówczesnego SP ZOZ.

2. Zabezpieczenie interesów wydzierżawiającego w zawartej umowie dzierżawy

Opis stanu
faktycznego

W umowie dzierżawy zawarto m.in. następujące postanowienia:

- działalność leczniczą w wydzierżawionych pomieszczeniach Dzierżawca zobowiązany jest rozpocząć z dniem 1 lipca 2012 r. i z tą datą przejmuje również pracowników SP ZOZ,
- dzierżawca przejmuje z dniem 1 lipca 2012 r. zobowiązania SP ZOZ wynikające z umów zawartych z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim NFZ,
- warunkiem wejścia w życie umowy jest uzyskanie przez dzierżawcę cesji kontraktów z NFZ (sprzed 1 lipca 2012 r.) oraz wpisu do rejestru Wojewody Śląskiego (wg informacji uzyskanych od Wojewody wpis ten miał miejsce z dniem 1 lipca 2012 r.),
- dzierżawca zobowiązał się do przejścia w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy, pracowników SP ZOZ w Łasku, wg stanu na dzień tego przejścia i kontynuowania zatrudnienia, co najmniej przez okres 12 miesięcy oraz realizowania wszystkich zobowiązań jakie wynikają ze stosunku pracy za okres od daty przejścia tych pracowników, przez minimum 12 miesięcy,
- ograniczenie zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych w stosunku do świadczeń udzielanych przez SP ZOZ w Łasku wymaga uprzedniej pisemnej zgody zarządu Powiatu Łaskiego,
- dzierżawca zobowiązuje się do spełnienia m.in. wszystkich zobowiązań zawartych w „Szczegółowych warunkach wyboru oferenta”,
- dzierżawca zobowiązał się m.in. do: uzyskania zgody wydzierżawiającego na poddzierżawę, najem lub oddanie do użytkowania osobie trzeciej,

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

powiadomienie o każdej zmianie formy prawnej prowadzonej działalności gospodarczej,

- wdzierżawiający jest uprawniony na każdym etapie i w każdym czasie do kontroli sposobu i terminowości wykonania umowy przez dzierżawcę, a dzierżawca zobowiązuje się umożliwić przeprowadzenie tej kontroli, w tym zapewnić wstęp przedstawicieli wdzierżawiającego na przedmiot dzierżawy, udostępnić wszelkie żądane dokumenty związane z wykonaniem umowy oraz przekazywać informacje niezbędne do oceny sposobu realizacji umowy,
- dzierżawca zobowiązany jest do zapłacenia czynszu dzierżawnego na rzecz Powiatu z tytułu dzierżawy nieruchomości w kwocie 210 tys. zł brutto miesięcznie i na rzecz SP ZOZ z tytułu dzierżawy sprzętu medycznego i wyposażenia w kwocie 40 tys. zł brutto miesięcznie,
- tytułem zabezpieczenia majątkowego dzierżawca nieruchomości oraz ewentualnych roszczeń, dzierżawca ustanowi cesję polisy ubezpieczeniowej na rzecz wdzierżawiającego do wartości księgowej budynków, która na dzień zawarcia umowy wynosi 7,7 mln zł.
- umowa zawarta jest na czas określony: 20 lat w zakresie dzierżawy nieruchomości i 5 lat w zakresie dzierżawy ruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 988-1008)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie zastrzegając w umowie dzierżawy kar umownych Zarząd Powiatu pozbawił się instrumentu dyscyplinującego dzierżawcę i ułatwiającego Powiatowi skuteczne dochodzenie roszczeń w przypadku niezrealizowania lub nienależytego zrealizowania przez Dializę zadeklarowanych w ofercie inwestycji. W ocenie NIK, umowa dzierżawy została w tym zakresie przygotowana w sposób nierzetelny. Zobowiązania inwestycyjne stanowiły, zgodnie z wolą stron, istotny element umowy dzierżawy.

Za tę nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Zarząd Powiatu.

Ocena
cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie zabezpieczenie interesów wdzierżawiającego, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

3. Zapewnienie przez wdzierżawiającego realizacji postanowień umowy

Opis stanu
faktycznego

1. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że od momentu podpisania umowy dzierżawy (czerwiec 2012 r.) do czasu zakończenia badań przez NIK, Starostwo nie prowadziło kontroli jej realizacji, opierało się jedynie na informacjach przekazywanych przez Dializę, głównie w formie kwartalnych sprawozdań. Zasady kontroli zostały szczegółowo opisane wyżej przy opisie umowy dzierżawy. Starostwo jednak żadnych kontroli nie prowadziło, co wskazano już we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia. Potwierdziły to zeznania złożone przez b. Starostę oraz wyjaśnienia obecnej Pani Starosty. W związku z zaniechaniem działań kontrolnych nie wyznaczono też osób do przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1013,1201-1203)

2. Brak kontroli spowodował niezrealizowanie istotnych zobowiązań jakie Dializa zadeklarowała w umowie dzierżawy, tj.:

- na dzień 1.07.2012 r. stan zatrudnienia w Szpitalu wynosił ogółem 543 osoby, w tym: lekarze – 147 osób, pielęgniarki – 183 osoby. Na dzień 30.06.2013 r. zatrudnienie ogółem wyniosło 362 osoby (spadek o 33,3%), lekarzy 119 osób (spadek o 19%), pielęgniarek 118 osób (spadek o 35,5%).

(dowód: akta kontroli str. 1204-1209)

- z zadeklarowanych w ofercie przetargowej 42,7 mln zł inwestycji, do końca I kwartału 2017 r. zainwestowano tylko 7,4 mln zł tj. zaledwie 17% planowanej kwoty, natomiast upływ czasu potrzebnego na realizację zadań inwestycyjnych (od 1 lipca 2012 r. do końca I kwartału 2017 r.) wyniósł 86%. Z dokonanych na terenie szpitala oględzin wynika, że nie utworzono stacji dializ (2,5 mln zł), nie zbudowano pomieszczenia rezonansu magnetycznego (za 1 mln zł), nie zakupiono rezonansu magnetycznego (za 2 mln zł), nie podjęto działań w celu utworzenia Szpitalnego Oddziału Ratunkowego (za 3 mln zł). Zarząd Powiatu nie kontrolował realizacji umowy dzierżawy, także i w tym zakresie, a osoby odpowiedzialne opierały się na kwartalnych sprawozdaniach Dializy nie interesując się w ogóle, jak przebiega realizacja inwestycji.

Ustalono ponadto, że na dostosowanie przedmiotu dzierżawy do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 lutego 2011 r., do końca I kwartału 2017 r. wydatkowano zaledwie 2,4 mln zł, przy deklarowanej kwocie 26 mln zł, co stanowi 9% planowanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1215,1289-1330)

W ocenie NIK istotnym było sporządzanie przez Dializę (po rozpoczęciu działalności leczniczej tj. po 1 lipca 2012 r.) programu dostosowania przejętych obiektów Szpitala do wymogów ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia i przedłożenie tego dokumentu po zaopiniowaniu przez właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organowi prowadzącemu rejestr, tj. Wojewodzie Śląskiemu - art. 207 ustawy o działalności leczniczej. Brak kontroli ze strony ówczesnego Zarządu Powiatu spowodował, że Dializa takiego programu nie sporządziła, przejęła natomiast program sporządzony przez SP ZOZ i przedłożyła ten dokument, jako własny do zaopiniowania Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Łodzi w dniu 26 czerwca 2012 r., tj. w dacie kiedy jeszcze nie prowadziła na terenie Szpitala działalności leczniczej (działalność tą rozpoczęła w momencie jej rejestracji tj. od 1 lipca 2012 r.), w sytuacji gdy z ww. przepisu wynikało, iż taki program przedstawia podmiot prowadzący działalność leczniczą. Ponadto we wniosku do Inspektora, Dializa podała, że reprezentuje „zakład opieki zdrowotnej mieszczący się w Łasku przy ul. Warszawskiej 62 A”. Kontrola NIK wykazała, iż w dacie złożenia ww. wniosku pod wskazanym adresem taki podmiot w ogóle nie funkcjonował. Przesłuchany na tę okoliczność pracownik Dializy (od 1.07.2012 r. będący dyrektorem Szpitala), który podpisał wniosek i program, nie potrafił wyjaśnić okoliczności opisanych faktów, stwierdził natomiast, że działał na polecenie Zarządu Dializy. Zarząd Powiatu nie

wykazywał zainteresowania ani problemem dostosowaniem Szpitala do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r., ani samym programem tego dostosowania, o czym świadczy fakt, iż nie było żadnych kontroli realizacji umowy dzierżawy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 355-357, 1216-1266, 1267-1286)

- z dniem 19 sierpnia 2013 r. Dializa rozwiązała z NFZ- Oddział w Łodzi umowę w zakresie świadczenia usług gastroenterologii, bez zawiadomienia o tym fakcie Zarządu Powiatu Łaskiego, czym naruszono postanowienia umowy dzierżawy dotyczące realizowania usług medycznych przejętych od SP ZOZ).

(dowód: akta kontroli str. 1829-1833)

- z informacji uzyskanych od Okręgowego Inspektora Pracy w Katowicach wynika m.in., że lekarze w szpitalu byli zatrudniani w warunkach naruszenia 11 godzinnego wypoczynku. Z kolei w informacji uzyskanej przez NIK w toku kontroli od Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi podano m.in., że we wrześniu 2012 r. kontrola PIP wykazała nieprzestrzeganie Kodeksu pracy m.in. w zakresie nienaliczania i niewypłacania nagród jubileuszowych, natomiast kontrola w 2013 r. wykazała m.in. nieprzeliczanie w okresie 3 lat czasu pracy pielęgniarek w przypadku stwierdzenia, że wykonywały pracę w godzinach nadliczbowych wynikających z przekroczenia normy przeciętnie tygodniowej - nie wypłacenie im wynagrodzenia i dodatku za przepracowane godziny nadliczbowe.

(dowód: akta kontroli str. 1776-1778, 1813-1815, 2053-2060)

- w umowie dzierżawy Dializa zobowiązała się do należytej realizacji świadczeń zdrowotnych w oparciu o umowy podpisane z NFZ – Oddziałem Wojewódzkim w Łodzi, natomiast kontrole NFZ wykazały m.in. następujące nieprawidłowości:
 - W kontroli z 2013 r. oceniono negatywnie m.in., że świadczenia z zakresu anestezjologii i intensywnej terapii nie są realizowane przez personel lekarski w liczbie określonej przepisami prawa, nie dostosowano liczby pielęgniarek na oddziale neurologii i oddziale udarowym do rozporządzenia Ministra Zdrowia, nie realizowano świadczeń pielęgniarskich z należytą starannością, zgodnie z podpisaną umową. Na Dializę nałożono karę w kwocie 17,5 tys. zł,
 - W dwóch kontrolach z 2014 r. oceniono negatywnie m.in., że nie zapewniono pacjentom przebywającym na oddziale rehabilitacji pomieszczeń sanitarno-higienicznych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych, nie przestrzegano harmonogramów udzielania świadczeń przez personel medyczny, nie realizowano umów przy użyciu pełnego zestawu sprzętu zgłoszonego do tych umów. Łączne kary - 34 tys. zł,
 - Spośród pięciu kontroli z 2015 r., w czterech z nich oceniono negatywnie m.in., że nie udzielano świadczeń zgodnie z podpisaną umową w szczególności w zakresie podawania dawek EPO zapewniających uzyskanie i utrzymanie stężeń hemoglobiny na odpowiednim poziomie o co najmniej 65% pacjentów stale dializowanych, nie wykonywano przeglądów technicznych aparatury i nie odnotowywano ich w odpowiednich dokumentach oraz

nie przeprowadzono przeglądów technicznych systematycznie, nie zapewniono personelu z odpowiednimi kwalifikacjami uregulowanymi przepisami prawa, świadczenia w zakresie leczenia OZW były realizowane przez osoby nie posiadające kwalifikacji określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 22 listopada 2013 r.¹⁶, w ramach leczenia OZW w pracowni hemodynamicznej nie zapewniono stałej obecności pielęgniarki i technika radiologii, nie przeprowadzano systematycznych przeglądów technicznych sprzętu, nie zapewniono rodzajem opieki położnej z godnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. (zalecono zapewnić taką opiekę niezwłocznie), nie zapewniono opieki pielęgniarskiej na oddziale chirurgii szczękowo-twarzowej (zlecono niezwłoczne zapewnienie opieki), nie zapewniono opieki lekarskiej w godzinach poza dyżurnych w oddziale położniczo-ginekologicznym (zalecono zapewnić taką opiekę niezwłocznie). W 2015 r. nałożono łącznie kary w wysokości 245 tys. zł i zażądano zwrotu środków finansowych przekazanych przez NFZ w kwocie 502 tys. zł,

- W jednej z dwóch kontroli z 2016 r. oceniono negatywnie m.in. że nie zapewniono pacjentom całodobowego dostępu do Zakładu Diagnostyki Obrazowej,
- W kontroli z 2017 r. oceniono negatywnie fakt niezapewnienia sprzętu niezbędnego do udzielania świadczeń zgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli str.1816-1830)

- W licznej korespondencji kierowanej do Starostwa, sygnalizowano okoliczności wskazujące na występowanie nieprawidłowości w działalności Szpitala, i tak:

(dowód: akta kontroli str.1834-1840)

- W październiku 2012 r. poseł na Sejm RP Grzegorz Schreiber skierował do Wojewody Łódzkiego pismo, w którym stwierdził m.in., że swego rodzaju prywatyzacja SP ZOZ-ów poprzez wydzierżawianie Dializie mienia szpitali nie jest zjawiskiem ograniczonym wyłącznie do Łasku, gdyż do takiej sytuacji doszło również w szpitalu w Pszczynie. Poseł stwierdził, że WSA w Gliwicach uchylił uchwałę Rady Powiatu Pszczyńskiego o wydzierżawieniu mienia użytkowanego przez tamtejszy ZOZ spółce Dializa, wskazując jako powód tego rozstrzygnięcia jej niezgodność z ustawą o samorządzie powiatowym, która w art. 4 określa jako zadanie własne gminy promocję i ochronę zdrowia. Zdaniem Posła, zachodzi przesłanka do stwierdzenia, że przekazanie w dzierżawę nastąpiło sprzecznie z prawem. Ponadto Poseł zasignalizował, że z pozyskanych informacji wynika, iż Dializa nie zamierza respektować umowy dzierżawy co do postanowień dotyczących gwarancji pracy i jej warunków dla pracowników SP ZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 506-509)

- Wojewoda Łódzki skierował do Zarządu Powiatu z datą 24 października 2012 r. pismo w którym stwierdzono, że Poseł na Sejm RP wnioskował zbadanie pod względem respektowania przepisów

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 694 ze zm.).

prawa przekazanie podmiotowi zewnętrznemu zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia (wydzierżawienie nieruchomości i ruchomości) oraz czy legalne było pozbawienie SP ZOZ jego mienia w związku z wydzierżawieniem nieruchomości, jak również czy zgodne z prawem jest zmuszanie pracowników Szpitala do odejścia z pracy. W odpowiedzi, ówczesny Starosta stwierdził że wydzierżawienie nieruchomości i ruchomości odbyło się zgodnie z prawem. Odnośnie spraw pracowniczych Starosta stwierdził, że właściwymi podmiotami do tego typu rozstrzygnięć są sądy pracy i PIP.

- z datą 26 października 2012 r. Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych Ziemi Sieradzkiej wystąpiła do Starosty informując o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Szpitala m.in. w zakresie obniżenia etatów do 0,1 i wynagrodzeń do 150 zł za miesiąc, o zastraszaniu pielęgniarek i położnych celem wymuszenia rezygnacji z dodatków stażowych i nagród jubileuszowych, o przeniesieniach na 3 miesiące ok. 20 pielęgniarek na ich koszt do innych odległych nawet ponad 100 km miejscowości. W odpowiedzi Starosta stwierdził m.in., że poprosił Dializę o informacje dotyczące tych spraw. Nadmienił też o dwóch kontrolach PIP jakie były prowadzone w Dializie: pierwsza stwierdziła prawidłowość przekazania pracowników pomiędzy SP ZOZ a Centrum Dializa, a druga dot. przestrzegania umowy dzierżawy w zakresie przejętych pracowników. Niestety – nadmienił Starosta - wyników tych kontroli Starostwo nie posiada. Zdaniem NIK, fakt braku w Starostwie wyników tych kontroli jest jedną z okoliczności świadczących o niedostatecznym stopniu zainteresowania Zarządu Powiatu sytuacją w Szpitalu.

Ponownie Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych Ziemi Sieradzkiej skierowała pismo do Starosty z datą 2 maja 2013 r. zwracając się z prośbą o informacje dot. jakości świadczonych przez Dializę usług, a także realizacji umowy dzierżawy, której Starostwo jest stroną. W odpowiedzi Starosta powołał się na sprawozdanie Dializy za I kwartał 2013 r., w którym jest wykaz pacjentów hospitalizowanych, analiza wykorzystania łóżek, wykonanie umów zawartych z NFZ.

(dowód: akta kontroli str. 1841-1846)

- w dniu 15 października 2012 r. Burmistrz Łasku skierował do Starosty pismo informujące o zaproponowaniu pielęgniarkom 1/10 etatu. Starosta na to pismo nie odpowiedział,

(dowód: akta kontroli str.1854)

- z datą 3 października 2012 r, organizacja związkowa działająca przy Centrum Dializa – Szpital w Łasku skierowała do Starosty pismo informujące że w Szpitalu nie są przestrzegane prawa pracownicze wynikające z podpisanej umowy dzierżawy. Stwierdzono, że Dializa próbuje zmusić pracowników Szpitala do podpisywania porozumień zmieniających dotychczasowe warunki pracy i płacy. Z pisma wynika, że pielęgniarki są zmuszane do zrzeczenia się wszystkich dotychczas przysługujących im dodatków, pod groźbą delegowania do pracy w odległych miejscowościach (Tomaszów Mazowiecki, Pszczyna),

zaś kilkanaście osób otrzymało już takie oddelegowania. W ocenie związków zawodowych takie działania noszą znamiona mobbingu, jak również dyskryminują pracowników. W konkluzji związku wezwali do podjęcia niezwłocznych działań skłaniających Dializę do zaprzestania łamania przepisów prawa i postanowień umowy dzierżawy,

(dowód: akta kontroli str. 1857-1859)

- z datą 15 października 2012 r. poseł na Sejm RP, Grzegorz Schreiber skierował do Starosty pismo wnioskujące o przeprowadzenie szczegółowej analizy umowy dzierżawy z dnia 25 czerwca 2012 r. Stwierdził on, że z posiadanych przez niego informacji wynika, że Dializa nie zamierza respektować postanowień umownych dotyczących gwarancji pracy, zaś w przypadku niewyrażenia przez pracowników zgody na wypowiedzenia zmieniające są oni przenoszeni do pracy w odległych miejscowościach. Ponadto, Poseł stwierdził m.in., że kolejnym pracownikom przedstawiane jest wypowiedzenie warunków pracy zmniejszające wymiar czasu pracy do 1/10 etatu i wynagrodzenia do 150 zł, zaś takie traktowanie pracowników jest naruszeniem zapisów umowy dzierżawy.

W odpowiedzi na powyższe pismo, Starosta powołał się na wyjaśnienia Prezesa Dializy, z których wynikało, iż w szpitalu dwukrotnie była kontrola PIP, ale nie otrzymano nadal zaleceń pokontrolnych. Odnośnie spraw pracowniczych, Starosta stwierdził, że w tym zakresie właściwe są sądy pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1860-1861, 1863-1864)

Reakcją Starosty na otrzymanie wyżej opisanych dokumentów było wystąpienie do Dializy (22 października 2012 r.) z wezwaniem do przestrzegania obowiązków wynikających z umowy dzierżawy i przywrócenia sytuacji zgodnej z umową.

W odpowiedzi Prezes Dializy stwierdził m.in., że jego firma nie narusza postanowień umowy dzierżawy w części dot. spraw pracowniczych. Stwierdził także, że nie ma potrzeby usuwania uchybień umowy dzierżawy w zakresie przejętych pracowników bo takich uchybień nie ma. Stwierdził także, że „wszystkie oskarżenia zawarte w pismach mają charakter populistyczny i wpisują się w ogólnopolskie działania związków, a działalność Pana Posła jest próbą zbitcia kapitału politycznego. Roszczenia pracowników mogą być kierowane do sądu pracy”,

(dowód: akta kontroli str. 1852-1862, 1865-1866)

- również do Przewodniczącego Rady Powiatu wpływało szereg pism informujących o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Szpitala po podpisaniu umowy dzierżawy (Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych Ziemi Sieradzkiej z 30 września 2012 r., Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łasku z 21 września 2012 r., związków zawodowych działających przy Szpitalu z 12 września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1872-1876)

Rada Powiatu na sesji w dniu 30.08.2012 r. wyraziła zaniepokojenie wobec działań Dializy dotyczących formy zmiany warunków zatrudnienia dużej grupy pracowników łaskiego Szpitala. Rada zwróciła

się z prośbą o przedstawienie ekspertyzy prawnej sankcjonującej zgodność tego typu działań z umową dzierżawy. W sprawie stanowiska Rady, Dializa wyjaśniła, że zwróciła się do radcy prawnego o zaopiniowanie działań związanych z wykonywaniem umowy dzierżawy w części dot. przejęcia pracowników, ponadto stwierdzono, że prawidłowość postępowania w sprawach pracowniczych zostanie zweryfikowana przez kontrolę PIP.

(dowód: akta kontroli str.1877-1882)

Z uwagi na to, iż w Starostwie nie było ww. dokumentów kontroler wystąpił do Dializy z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej ww. opinii prawnej, jak również przedstawienia ustaleń kontroli PIP. Do czasu zakończenia badań NIK, Dializa nie przekazała żądanych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 1883)

- z oświadczeń złożonych kontrolerowi NIK przez osoby pracujące w Szpitalu, wynika m.in. że: jednej z pielęgniarek we wrześniu 2012 r. zaproponowano podpisanie porozumienia zmieniającego warunki płacy i pracy, jak również skierowano tę osobę do pracy w odległej o 250 km Pszczynie, nie zapewniając tam zakwaterowania ani wyżywienia. Polecono jej rozpoczęcie pracy w Pszczynie następnego dnia o godzinie 8.00, w sytuacji gdy dnia poprzedniego kończyła ona pracę o godzinie 19.00. Zagrożono, że w przypadku odmowy, zostanie ona zwolniona dyscyplinarnie. Innej osobie z kolei zaproponowano pracę w Turku. Już w październiku 2012 r. proponowano podpisanie porozumień zmieniających warunki pracy i płacy, w których pozbawiano pracowników dodatków funkcyjnych, dodatków za wysługę lat, nagród jubileuszowych. Jednej z pielęgniarek zlecono wywożenie w nocy zwłok do prosektorium, mimo, że to nie należało do jej obowiązków. Gdy odmówiła wykonywania tych obowiązków, została zwolniona z pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1884-1918)

- na posiedzeniu Komisji Edukacji, Zdrowia, Kultury, Promocji i Sportu Rady Powiatu (27 marca 2017 r.), na które nie przybył zaproszony przedstawiciel Dializy, przedstawiono przypadek hospitalizacji jednej z pacjentek Szpitala. Po przybyciu chorej na izbę przyjęć nie można było zrobić EKG bo była popsuta aparatura. Zasugerowano zrobienie USG, ale sanitariusz powiedział, że urządzenie nie jest zakontraktowane. Mimo że chora była cukrzykiem insulinę podano jej dopiero wieczorem i to w wyniku interwencji męża. W następnych dniach insulina była podana tylko w wyniku interwencji męża. Zabieg był wykonany bez badania USG i innych badań. Operujący doktor stwierdził, że zabieg się udał, natomiast pacjentka czuła się coraz gorzej, była sina, zimna i trzymała się za brzuch. Pacjentka, jak i jej rodzina stwierdzili, że w szpitalu było bardzo zimno (duże mrozy), a ogrzewanie nie funkcjonowało od tygodnia. Na sali operacyjnej też było bardzo zimno. Po operacji pacjentka leżała w zimnym pokoju, musiano okrywać ją dodatkowymi kocami. Po zabiegu pacjentka miała trudności z oddychaniem, ale poinformowany o tym lekarz stwierdził, że nic się nie dzieje. Lekarz był wzywany przez pacjentkę w nocy, ale się nie zjawił. Codziennie był na oddziale inny lekarz, a każdy z nich

mówił ze widzi pacjentkę pierwszy raz. Dopiero lekarz, który wrócił z urlopu stwierdził, że natychmiast jest potrzebna druga operacja ponieważ wdała się martwica. Po drugiej operacji stan zdrowia się nie poprawił. Utrudniano przewiezienie chorej do innego szpitala.

Przypadek ten był omawiany na posiedzeniu Komisji Edukacji, Zdrowia, Kultury, Promocji i Sportu Rady Powiatu z udziałem świadków zdarzenia, jednak nie skutkowało podjęciem przez Zarząd Powiatu żadnych działań, poza wysłuchaniem informacji Dyrektora Szpitala na spotkaniu w kwietniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1919-1936)

- w dniu 30 czerwca 2017 r. upłynął termin dzierżawy ruchomości Szpitala w związku z zawarciem w umowie 5 letniego okresu wydzierżawienia ruchomości (wyposażenia Szpitala). Trzy dni później, w dniu 3 lipca 2017 r., podpisana została na rok nowa umowa dzierżawy sprzętu medycznego i wyposażenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2017 r. W imieniu Dializy umowę podpisał Dyrektor Zarządzający na podstawie pełnomocnictwa szczególnego, udzielonego przez prokurenta spółki. Wysokość czynszu dzierżawnego nie była ustalona na bazie sporządzonej w tym celu kalkulacji.

(dowód: akta kontroli str. 1937-2052)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu nierzetelnie realizował swoje uprawnienia w zakresie prowadzenia kontroli w szpitalu, określone w § 5 ust. 1 umowy dzierżawy. Dopuścił tym samym do braku skutecznej kontroli realizacji umowy dzierżawy. Zarząd Powiatu nie wykazywał w tym kierunku istotnej aktywności, opierając się w tym zakresie (jak stwierdzili w złożonych wyjaśnieniach jego członkowie) jedynie na informacjach przekazywanych przez samego dzierżawcę. Brak odpowiednich działań kontrolnych ze strony Zarządu Powiatu spowodował, że Dializa nie realizowała w pełnym zakresie i terminowo zadeklarowanych w ofercie inwestycji. Wbrew zapewnieniom, i przy biernej postawie Zarządu Powiatu, Dializa nie utworzyła stacji dializ, nie zbudowała pomieszczenia rezonansu magnetycznego, nie zakupiła rezonansu magnetycznego, nie tworzy też Szpitalnego Oddziału Ratunkowego.
2. Brak rzetelnej reakcji Zarządu Powiatu na liczne sygnały (w postaci pism) o negatywnych zjawiskach, jakie miały miejsce w Szpitalu, dotyczące m.in. permanentnego naruszania praw pracowniczych. Zarząd Powiatu, mając takie informacje, nie podejmował nawet w minimalnym zakresie własnych działań, ograniczając się do uzyskiwania stanowiska Dializy, który to podmiot stwierdzał, że żadne nieprawidłowości w prowadzonej przez niego placówce nie występują. Podkreślić należy, że sygnały te płynęły z różnych środowisk i instytucji i tak np. od związków zawodowych działających w Szpitalu, Posła na Sejm RP, Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Sieradzu, Burmistrza Łasku.
3. Brak analizy przez Zarząd Powiatu kwartalnych sprawozdań z działalności medycznej i realizacji inwestycji, sporządzanych przez Dializę na podstawie zawartej umowy dzierżawy.

4. Brak rzetelnej reakcji na omawiany na posiedzeniu Komisji Edukacji, Zdrowia, Kultury, Promocji i Sportu Rady Powiatu z udziałem świadków zdarzenia drastyczny przypadek nieprawidłowej hospitalizacji jednej z pacjentek Szpitala. I w tym przypadku Zarząd Powiatu nie wszczął żadnego postępowania wyjaśniającego. Jedynie na spotkaniu w kwietniu 2017 r. Zarząd Powiatu wysłuchał informacji Dyrektora Szpitala, w której nie odniesiono się do zasygnalizowanych na posiedzeniu Komisji (27 marca 2017 r.) nieprawidłowości dotyczących tej sprawy.

Powyższe nieprawidłowości wynikały głównie z nierzetelnych działań Zarządu Powiatu w zakresie kontroli realizacji postanowień umowy dzierżawy. Zabezpieczenie interesów Powiatu i jego mieszkańców wymaga stałej, bieżącej i wnikliwej kontroli realizacji wykonywania umowy. Wymienione wyżej nieprawidłowości wskazują na to, że Zarząd Powiatu nierzetelnie realizował obowiązki w opisanym zakresie, czego przejawem był brak reakcji na niewykonanie zobowiązań przyjętych przez Dializę w zawartej umowie. Na skutek tych zaniechań nie wykonano (do dnia zakończenia kontroli) istotnych dla Szpitala zadań inwestycyjnych oraz – jak wynika z kontroli przeprowadzonych przez NFZ – prowadzono w sposób niewłaściwy działalność leczniczą.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Zarząd Powiatu. W złożonych w toku kontroli NIK wyjaśnieniach, były Starosta C. Gabryjczyk stwierdził m.in., że kontrole realizacji umowy dzierżawy polegały na tym, iż dyrektor szpitala na sesjach Rady Powiatu prezentował kwartalne sprawozdania z działalności tej jednostki, realizowanych inwestycji oraz odpowiadał na pytania radnych jak i przedstawicieli związków zawodowych. Natomiast Starosta T. Wesołowska wyjaśniła m.in., że wzmiankowana kontrola odbywała się poprzez składanie Starostwu przez Dializę kwartalnych sprawozdań, zawierających informacje niezbędne do oceny realizacji umowy dzierżawy. Ponadto Dializa przekazywała coroczne informacje dotyczące realizowanych nakładów inwestycyjnych.

Ocena
częstkowa

7
e
u

NIK ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia przez wydzierżawiającego realizacji postanowień umowy.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o zapewnienie wypełniania przez Dzierżawcę wszystkich obowiązków zapisanych w umowie dzierżawy mienia Szpitala, w szczególności poprzez:

1. Prowadzenie szczegółowych kontroli w zakresie przestrzegania postanowień umowy dzierżawy z dnia 25 czerwca 2012 r., przede wszystkim w zakresie realizacji deklarowanych przez Dializę zadań inwestycyjnych.
2. Bieżące i rzetelne reagowanie na informacje i sygnały dotyczące podejrzeń występowania nieprawidłowości w prowadzonym przez Dializę Szpitalu.

¹⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.

3. Podejmowanie przewidzianych prawem działań w przypadku stwierdzenia zagrożenia lub naruszenia obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w zakresie dostosowania obiektów Szpitala do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r.¹⁸.
4. Dokonywanie rzetelnej analizy składanych przez Dializę kwartalnych sprawozdań z działalności medycznej i realizacji inwestycji.
5. Określanie wysokości kwot wywoławczych przy przeprowadzanych postępowaniach przetargowych na podstawie sporządzanych w tym celu kalkulacji.

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 Łodzi.

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 21 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.

Łódź, dnia 10 sierpnia 2017 r.

Tekst ujednoczony, na podstawie uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 października 2017 r., zgodnie z art. 61b ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. z 2012 r., 739).

