

Wąbrzeźno, dnia 23.10.2017 r.

OR.1710.2.2017.KA

**Dyrektor
Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12
85-950 Bydgoszcz**

Znak LBY.411.003.01.2017
S/17/003/LBY

UMOTYWOWANE ZASTRZEŻENIA DO WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 542) Starosta Wąbrzeski składa niniejszym umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wydanego na skutek kontroli S/17/003/LBY doręczonego Starostwu Powiatowemu w Wąbrzeźnie w dniu 04 października 2017r. **Zastrzeżenia dotyczą zarówno nierzetelnie ustalonego stanu faktycznego jak i oceny kontrolowanej działalności oraz wniosków pokontrolnych domagając się ich wykreślenia.**

Utrzymując systematykę wystąpienia pokontrolnego wskazuję i wywodzę, co następuje.

I. Brak rozróżniania starostwa powiatowego od powiatu

W pierwszej kolejności wnoszę zastrzeżenie, co do utożsamiania Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie z Powiatem Wąbrzeskim.

O ile bowiem wystąpienie pokontrolne wskazuje jako podmiot kontrolowany jest Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie o tyle nie określa jako podmiotu kontrolowanego Powiatu Wąbrzeskiego.

Wadliwie zatem wystąpienie pokontrolne nie dostrzega różnicy pomiędzy starostwem powiatowym jako jednostką organizacyjną powiatu i samym powiatem będącym osobą prawną.

Pozostaje to uchybieniem istotnym bowiem skutkuje utożsamianiem obowiązków Powiatu Wąbrzeskiego oraz obowiązków Starosty Wąbrzeskiego z obowiązkami starostwa powiatowego.

Skoro ustawa o samorządzie powiatowym w: art. 25; art. 33; art. 33b ust. 1 lit. a oraz art. 38c ust. 2 wyraźnie i wprost rozróżnia starostwo powiatowe od powiatu, nadużyciem jest utożsamianie obu jednostek w toku kontroli i stawianie zarzutów powiatowi i jego organom, które nie są podmiotem kontrolowanym.

Istotnie zatem prowadzenie w toku kontroli Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie kontroli działalności organów Powiatu Wąbrzeskiego oznacza wykroczenie poza zakres kontroli.

II. Brak nieuprawnionego nałożenia na podmiot sektora prywatnego zadania publicznego powiatu w zakresie ochrony zdrowia

W drugiej kolejności wnoszę zastrzeżenie co do wyrażonej oceny doprowadzenia przez przekształcenie ZOZ Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie do nieuprawnionego nałożenia na podmiot sektora prywatnego tj. Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie prowadzony przez Nowy Szpital w Wąbrzeźnie sp. z o.o. zadania publicznego powiatu w zakresie ochrony zdrowia.

Z racji na lakoniczność uzasadnienia zarzutu, a przede wszystkim pominięcie w wyrażonej przez Kontrolujących ocenie istotnych składowych stanu prawnego zarzut niniejszy wymaga obszernego uzasadnienia, które dla wygody podzielone zostanie na dalsze jednostki redakcyjne.

Przechodząc do szczegółowej analizy zagadnień poruszonych w skardze wskazać należy, co następuje.

A. Ustawa o samorządzie powiatowym – blankietowe określenie zadań powiatu

Poddając analizie przywołany przez Kontrolujących przepis art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym zakwestionować należy w całości uznanie, że tworzy on po stronie powiatu obowiązek udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie powiatu.

Uznanie, że w zakresie zadań publicznych powiatu nie mieści się prowadzenie szpitala jest przy tym wystarczające do uchylenia zarzutu postawionego w wystąpieniu pokontrolnym jakoby w wyniku przekształcenia doszło do nałożenia obowiązku wykonywania zadań publicznych na podmiot prywatny.

Proponowana przez Kontrolujących interpretacja powyższego przepisu jest pobieżna i pomija jego podstawowy element, co dyskwalifikuje jej uzyskany i przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym wynik.

Tymczasem kluczowym dla tego przepisu jest prawidłowe odczytanie wstępu do wyliczenia, to zaś prowadzi do wniosku, że art. 4 ust. 1 w istocie nie definiuje zadań powiatu ale wskazując pola działania powiatu ustala, że każdorazowo zakres tego działania opisywać będą odrębne ustawy.

Innymi słowy reguła art. 4 ust. 1 zakreśla jedynie prawdopodobne/możliwe/ewentualne pola zainteresowań powiatu przy czym odsyła do szczegółowych ustaw jako definiujących rzeczywisty zakres danego zadania.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w poglądzie Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionym w orzeczeniu z dnia 03 lipca 2002r. sygn. I SA/Ka 631/02, którego treść warto przytoczyć w stosownej części:

„Konsekwencją takiego statusu gminy jest wyraźna różnica, jaka zaznacza się w literalnym brzmieniu przepisów formułujących katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. O ile bowiem w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przesądzono, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, następnie zaś wyliczono te zadania jedynie przykładowo (o czym świadczy użyty tam zwrot "w szczególności"), o tyle w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, a także w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5.6.1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) rozstrzygnięto, że obowiązek wykonywania zadań, odpowiednio "o

charakterze ponadgminnym" oraz o "charakterze wojewódzkim", na pozostałych jednostkach ciąży jedynie w zakresie określonym ustawami."

Pogląd ten został w całości uznany i zaakceptowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 grudnia 2006r. sygn. akt III SA/Kr 55/06.

Identycznie wypowiedział się NSA z dnia 03 lipca 2002 I SA/Ka 631/02 gdzie wskazał:

„Zdaniem Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w S. norma taka wynika z art. 4 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącego, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Poglądu takiego jednak nie można podzielić. Z cytowanego przepisu wynika, że powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim tylko zakresie, w jakim wynika to z ustaw. **Oznacza to, że o tym, czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań gminnych i powiatowych.**”

W świetle powyższego naturalnym pozostaje odrzucenie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym jako samodzielnej podstawy generującej zadania tej jednostki samorządu terytorialnego.

O tym czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie decydują więc przepisy prawa materialnego, a nie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W treści wystąpienia pokontrolnego Kontrolujący nie wskazują tego rodzaju przepisu, który nakładałby tego rodzaju zadanie na powiat, a poprzestają na blankietowym art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Oznacza to, że pogląd Kontrolujących jakoby prowadzenie szpitala było po pierwsze zadaniem publicznym, a po drugie zadaniem publicznym powiatu, w istocie jest pozbawiony podstaw prawnych.

B. Brak przepisu materialnoprawnego nakładającego na powiat zadania w postaci prowadzeniu szpitala

Wbrew poglądom wyrażonym przez Kontrolujących nie ma przepisu prawa materialnego, który nakładałby na powiat obowiązek realizacji zadania publicznego w postaci prowadzenia szpitala.

W konsekwencji nie doszło do nałożenia obowiązku wykonania zadania publicznego na jednostkę sektora prywatnego bowiem powiat nie był dysponentem tego rodzaju zadań.

1) Sposób „pozyskania” szpitali

W pierwszej kolejności przeprowadzić należy pogłębioną analizę nazbyt krótkiego stwierdzenia Kontrolujących wskazującego na to, że Powiat Wąbrzeski przejął ZOZ w Wąbrzeźnie na podstawie przepisów wprowadzających reformę administracji publicznej.

Istotnym elementem zadań publicznych jest sposób ich nakładania na jednostki samorządu terytorialnego przy czym przyjętym rozwiązaniem wynikającym również z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP jest nakładać te zadania w drodze ustawy.

Tymczasem regulacja ustawy z dnia 13 października 1998 przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998r. Nr 133, poz. 872) nie nakładała na powiat żadnych zadań.

Kwestię zakładów opieki zdrowotnej ustawa ta reguluje w art. 47 według którego:

Z dniem 1 stycznia 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego **przejmują uprawnienia organu administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej**, w rozumieniu przepisów o zakładach opieki zdrowotnej.

Prezes Rady Ministrów określi do dnia 30 listopada 1998 r., w drodze rozporządzenia, wykaz zakładów, o których mowa w ust. 1, oraz jednostek samorządu terytorialnego właściwych do przejęcia uprawnień organu, który je utworzył.

Przepis wskazuje więc na przejęcie UPRAWNIENÍ organu tworzącego, a nie ZADAŃ (czyichkolwiek) przy czym o tym, która jednostka przejmie uprawnienia wobec jakiego zakładu zdecyduje Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia.

Późniejsze nowelizacje tego przepisu nie zmieniły tej podstawowej reguły.

Istotnie zatem reforma administracji publicznej i jej przepisy wprowadzające nie przekazały razem ze szpitalami żadnych zadań na powiaty, a jedynie w dość losowy sposób rozdysponowały szpitale aktualnie znajdujące się w powiatach.

Oczywistym zaprzeczeniem stanowiska kontrolujących jakoby prowadzenie szpitala/udzielanie świadczeń zdrowotnych miało być zadaniem publicznym powiatu jest brak szpitala w każdym powiecie. Gdyby było tak, jak chcą tego Kontrolujący, i prowadzenie szpitala było zadaniem własnym powiatu każdy powiat musiałby zbudować i prowadzić szpital. Rzeczywistość przeczy tego rodzaju stanowi rzeczy.

2) Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – zadania NFZ i powiatu

Odwołując się do przedstawionego przez Kontrolujących poglądu jakoby do zadań publicznych powiatu należało prowadzenie szpitala zwrócić należy uwagę, że ustawa o zakładach opieki zdrowotnej podobnie, jak ustawa o samorządzie powiatowym w najmniejszej mierze nie uzasadniają podobnego wniosku.

Odwołanie się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat poprzednich pozostaje w tym kontekście wadliwe i niewystarczające.

Kontrolujący – podobnie zresztą jak Naczelny Sąd Administracyjny - nie dostrzegają funkcjonowania w systemie prawnym ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

Tymczasem to właśnie ta ustawa zgodnie z jej art. 1 pkt 1 określa warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, oraz (art. 1 pkt 2) zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych (art. 1 Pkt. 3).

Zgodnie z treścią art. 97 ust. 3 pkt. 2 ustawy zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia, a nie samorządu, jest przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie ich realizacji i rozliczanie.

Według art. 97 ust. 3 pkt. 7 ustawy zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia jest również promocja zdrowia.

Jednocześnie zgodnie z treścią art. 117 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych koszty świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych stanowią koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, który pokrywa je z własnych przychodów w tym m.in. ze składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 116 ust. 1 pkt. 1 ustawy).

Powyższe oznacza, że zapewnienie dostępności udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych stanowi zadanie Narodowego Funduszu Zdrowia, bowiem to on: po pierwsze organizuje te świadczenia (zawierając umowy ze świadczeniodawcami), a po drugie finansuje ich realizację opłacając ich koszt.

Równolegle ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w Rozdziale 2 zatytułowanym „Zadania władz publicznych” w art. 8 wymienia w sposób jednoznaczny zadania własne powiatu w zakresie zapewnienia dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat i nie nakazuje prowadzenia zakładu opieki zdrowotnej.

Regulacja stanowi uzupełnienie art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i jest przepisem materialnoprawnym wypełniającym blankietowy zapis ustawy ustrojowej.

Zgodnie z treścią art. 8 do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności:

- 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów zdrowotnych wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- 2) przekazywanie marszałkowi województwa informacji o realizowanych na terenie powiatu programach zdrowotnych;
- 3) inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu;
- 4) pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia;
- 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

W sposób oczywisty zatem stanowisko Kontrolujących przedstawione w wystąpieniu obarczone jest błędem.

Realizacja zadań publicznych powiatu następuje poprzez ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a nie jak przedstawiają to Kontrolujący poprzez ustawę o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawę o samorządzie powiatowym.

Tym samym postawiony w wystąpieniu pokontrolnym zarzut oparty jest na wadliwie przyjętej podstawie prawnej i nie odpowiada stanowi prawnemu obowiązującemu w okresie przekształcenia ZOZ SP w Wąbrzeźnie.

3) NFZ jako dysponent zadań publicznych

Analizując kwestię zapewnienia udzielania świadczeń zdrowotnych przez powiaty warto sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych zapadłego na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej i obowiązków ciążących na niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Rozstrzygnięcia te w istocie również wykluczają tezę wystąpienia pokontrolnego jakoby Powiat Wąbrzeski w sposób nieuprawniony nałożył na podmiot prywatny wykonywanie zadań publicznych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych.

Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2010r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. II SAB/Po 54/10) wskazał, że niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, mający podpisany z Narodowym Funduszem Zdrowia kontrakt na udzielanie świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych podlega zaliczeniu do kręgu podmiotów obowiązanych stosować ustawę o dostępie do informacji publicznej. Podstawą dla tego stanowiska było ustalenie przez WSA w Poznaniu „Z samego faktu, że podmiot, który utworzył niepubliczny zakład opieki zdrowotnej jest osobą prawną nie wynika jeszcze, że nie realizuje on zadań publicznych. To charakter udzielanych świadczeń i źródło ich finansowania decydują o tym czy mamy do czynienia z wykonywaniem zadań publicznych.”

Wyrok ten utrzymany został następnie w mocy orzeczeniem NSA z dnia 02.06.2011 sygn. I OSK 358/11, a Naczelny Sąd Administracyjny wskazał wprost: **„W związku z tym, że Spółka G. zawarła kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia koszt świadczeń medycznych jest pokrywany przez NFZ. Realizując świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych spółka realizuje zadania publiczne.”**

Stanowiska obu składów orzekających nie identyfikują ustawy, jako źródła zadań publicznych realizowanych przez zakłady opieki zdrowotnej ale wskazują, że źródłem tym jest wyłącznie umowa łącząca zakład opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Stanowisko przedstawione przez Sądy pozostaje przy tym spójne z przepisami ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Oznacza to, że na gruncie niniejszej sprawy powierzenie realizacji zadań publicznych w zakresie służby zdrowia następuje na mocy umowy z NFZ, a nie na mocy umowy z powiatem.

Transfer tego rodzaju zadań pomiędzy podmiotami był natomiast dopuszczalny na mocy art. 155 ust. 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepis ten w sposób klarowny stwierdzał: „Jeżeli umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej nie stanowi inaczej, przeniesienie na osobę trzecią praw i obowiązków wynikających z umowy wymaga pisemnej zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu.”

C. Brak obowiązku prowadzenia szpitala potwierdza wyrok WSA w Krakowie III SA/Kr 404/14 – oddalona skarga Prokuratora Okręgowego w Krakowie na proces przekształcenia ZOZ w Olkuszu

Pogląd tożsamy z przedstawionym w wystąpieniu pokontrolnym wyraził Prokurator Okręgowy w Krakowie i zakwestionował uchwałę Rady Powiatu Olkuskiego w przedmiocie przekształcenia ZOZ w Olkuszu z 2009.

W wyniku rozpoznania skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 17 marca 2015r. III SA/Kr 404/14 oddalił skargę prokuratora i oceniając argumentację skargi wskazał:

„W aktualnym systemie prawnym nie ma zatem regulacji wprowadzającej obowiązek powiatu do tworzenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej, utrzymywania go w ciągłości funkcjonowania, a w konsekwencji zakaz jego likwidacji lub przekształcenia, jeżeli powiat posiada taki zakład. Obowiązek taki nie wynika w szczególności z ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ani z ustawy o samorządzie powiatowym.”

Poprawność orzeczenia i wyrażonego przez WSA w Krakowie poglądu w najwyższym stopniu potwierdza to, że Prokurator Okręgowy w Krakowie nie złożył skargi kasacyjnej od tego orzeczenia.

D. Brak ryzyka poniesienia przez powiat kosztów przejęcia szpitala

Argumentacja powyższa wskazująca na oczywisty brak po stronie powiatu obowiązku prowadzenia szpitala wyklucza możliwość identyfikacji jakiegokolwiek ryzyka „zmuszenia” powiatu do pokrycia kosztów związanych z ponownym przejęciem szpitala.

Nadużyciem ze strony Kontrolujących jest odwoływanie się do art. 4 ust. 1 Pkt. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym jako przepisu kreującego prawny obowiązek prowadzenia szpitala.

Stanowisko to potwierdził WSA w Krakowie w cytowanym powyżej i niekwestionowanym przez Prokuraturę Okręgową w Krakowie wyroku.

III. W dalszej części pragnę podnieść, że zgodnie z art. 28 ustawy jak i §3 pkt 7 Zarządzenia Nr 15/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 września 2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego – dyrektor jednostki organizacyjnej NIK w postępowaniu kontrolnym zapewnia rzetelne przedstawienie w wystąpieniach pokontrolnych oceny kontrolowanej działalności, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości także uwag i wniosków w sprawie ich usunięcia. W mojej ocenie przesłane wystąpienie nie odpowiada tym kryteriom biorąc pod uwagę w szczególności okoliczność, że Kontrolujący nie odniósł się do wyjaśnień Starosty Wąbrzeskiego i Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie składanych w trakcie kontroli, a w szczególności nie wskazał na przyczyny, dla których odmówił im wiary i mocy dowodowej. Zaniechanie to nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji zapewnienia przez Zarząd Powiatu i Starostę Wąbrzeskiego, że zachowanie już istniejącego szpitala w Wąbrzeźnie było niezbędne do zaspokojenia podstawowego zakresu potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu, zaś powiat nie posiadał środków własnych na pokrycie zadłużenia szpitala.

W takiej sytuacji, gdy wszelkie próby restrukturyzacji Szpitala Powiatowego ZOZ SP w Wąbrzeźnie nie przyniosły rezultatu, a jego zadłużenie było tak wielkie, że Powiat Wąbrzeski nie mógł go spłacić ze środków własnych, jedynym rozwiązaniem umożliwiającym mieszkańcom dostęp do szpitala w Wąbrzeźnie było przekształcenie ZOZ SP w Wąbrzeźnie w Niepubliczny ZOZ w takiej konstrukcji, że pozostaje część ZOZ SP w Wąbrzeźnie, która świadczy usługi medyczne w ograniczonym zakresie i spłaca pożyczkę ZOZ SP w Wąbrzeźnie.

IV. Powiat świadomie nie podejmował po 2011 roku działań zmierzających do likwidacji SP ZOZ, gdyż tylko jego istnienie zapewniało zaplanowaną wcześniej płynną obsługę zadłużenia zaciągniętego przez ZOZ SP przed przekształceniem. Wskazać przy tym należy, co wykazano we wstępie, że żaden przepis prawa nie zakazywał takiej formy przekształcenia szpitala, co powoduje, że przyjęta przez Powiat Wąbrzeski procedura przekształcenia szpitala nie tylko, że nie była przejawem niegospodarności, ale wręcz przeciwnie, była przejawem poczucia odpowiedzialności za istnienie szpitala w Wąbrzeźnie gwarantującego zaspokojenie potrzeb zdrowotnych mieszkańców Powiatu Wąbrzeskiego.

Bez takiego przekształcenia nie byłoby w ogóle szpitala w Wąbrzeźnie.

Był to na tamten czas jedyny możliwy sposób zapewnienia istnienia szpitala.

Zdaniem Zarządu Powiatu taka forma organizacyjno-finansowa podmiotu zapewnia możliwie najniższe koszty obsługi długu i świadczy o gospodarnym wydatkowaniu środków publicznych a nie odwrotnie niegospodarnym jak twierdzą Kontrolujący.

Każde inne rozwiązanie pociągałoby za sobą dużo większe koszty i negatywne konsekwencje dla całej społeczności Powiatu Wąbrzeskiego. Na przykład nie zrealizowano by wielu zadań inwestycyjnych, które dzięki zastosowaniu tego rozwiązania udało się przeprowadzić.

Zastosowanie sugerowanego przez Kontrolujących rozwiązania to jest likwidacji SP ZOZ-u doprowadziłoby do wdrożenia programu naprawczego przez Powiat i w konsekwencji wstrzymania co najmniej na kilka lat wszelkich działań prorozwojowych.

V. Jak już odpowiadałem podczas kontroli podkreślam jeszcze raz, że decyzję o obniżeniu czynszu należnego SP ZOZ-owi podjął Zarząd Powiatu na posiedzeniu w dniu 20 sierpnia 2015 roku. Starosta złożył jedynie stosowną adnotację „zgoda” na wniosku Nowego Szpitala, na którym widniała data „10 sierpnia 2015 roku”.

Zaproponowałem Kontrolującym, że ten fakt są w stanie potwierdzić na piśmie wszyscy członkowie Zarządu Powiatu jednak moja propozycja nie została w ogóle podjęta przez Kontrolujących. O zamiarze obniżenia czynszu wcześniej informowałem Radę Powiatu, była na to zgoda tym bardziej, że był to wkład Powiatu jako udziałowca w spółce związany z planowanym zakupem nowego ambulansu dla Nowego Szpitala Sp. z o.o. w Wąbrzeźnie w związku z licznymi wnioskami mieszkańców oraz Radnych w tym względzie.

Zdaniem Zarządu Powiatu tej kwestii nie można rozpatrywać w kategorii „niegospodarności”, gdyż Powiat pomógł Spółce poprzez podmiot całkowicie zależny jakim był SP ZOZ. W przeciwnym wypadku, powiat musiałby udzielić takiej pomocy z budżetu powiatu, który nie przywidywał środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

VI. Zarząd Powiatu nie zlecał żadnych analiz ani ekspertyz dotyczących przekształcenia ZOZ SP i przejęcia tej działalności przez NZOZ, ale prowadził wcześniej próby zastosowania innych rozwiązań, w tym utworzenia spółki w której udziały miałyby tylko jednostki samorządowe, jednak żaden z samorządów oficjalnie takiej deklaracji nie złożył.

W tej sytuacji w kontekście zwiększającego się z miesiąca na miesiąc zadłużenia w 2007 i 2008 roku, w marcu 2008 roku Rada Powiatu podjęła decyzję o przekształceniu, które zostało zrealizowane poprzez przystąpienie przez Powiat do spółki w grudniu 2008 roku. W sytuacji, gdy przystąpienie powiatu do spółki świadczącej usługi medyczne w formie prowadzenia szpitala było jedynym możliwym sposobem zapobieżenia likwidacji szpitala w Wąbrzeźnie, zlecenie opracowań dotyczących istotnego ograniczenia działalności ZOZ SP i przejęcia tej działalności przez NZOZ byłoby oczywistym marnotrawieniem środków publicznych.

Stawiany zarzut, że niedysponowanie własnymi lub zleconymi do wykonania podmiotom zewnętrznym – analizami, ekspertyzami lub innymi opracowaniami przejęcia działalności przez NZOZ pozbawiło proces przekształcenia ZOZ SP w niepubliczny zakład opieki zdrowotnej charakteru obiektywnej i bezstronnej analizy sytuacji ZOZ SP i wpływu zaproponowanych rozwiązań na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu jest całkowicie bezpodstawny. Nie wskazano bowiem żadnych okoliczności i zdarzeń, które potwierdzałyby takie stanowisko. Okoliczności funkcjonowania NZOZ wykazują bowiem, że przekształcona forma prowadzenia szpitala nie spowodowała żadnego uszczerbku dla szpitala, a zaproponowane przez NZOZ rozwiązania nie miały negatywnego wpływu na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu.

Nie można zatem zgodzić się ze wskazaną w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowością we wskazanym wyżej zakresie, gdyż brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania działań powiatu związanych z przekształceniem szpitala za bezpodstawne.

W świetle powyższego pragnę stanowczo podkreślić, że NIK w ogóle nie odniosła się do aspektu świadomości i celowości w działaniu Powiatu Wąbrzeskiego, co czyni kontrolę nierzetelną, a jej ustalenia wadliwymi. Takich ustaleń co do świadomości i celowości w działaniu zapewniającym istnienie szpitala wąbrzeskiego w wystąpieniu pokontrolnym nie poczyniono. Schemat, według którego postawiono zarzut jest bardzo prosty: „nie można było tak zrobić, a zrobiono, trzeba było coś zrobić, a nie zrobiono, więc doszło do naruszenia”. Z takim podejściem nie można się zgodzić, bowiem pomija ono zupełnie okoliczności sprawy, w tym zamiar Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie zapewnienia mieszkańcom opieki zdrowotnej poprzez zachowanie istniejącego szpitala w Wąbrzeźnie. Co więcej, podejście nakazujące przewidzenie w procesie przekształcenia szpitala wszelkich okoliczności, które mogą wystąpić w rzeczywistości, jest w praktyce niemożliwe, a przede wszystkim nieuzasadnione ekonomicznie.

Ponadto obwarowanie procesu przekształcania szpitala uzyskaniem szeregu analiz zabezpieczających powiat „na wszelki wypadek” w oczywisty sposób znacznie przedłużyłoby proces przekształcania co z kolei niekoniecznie stanowi przejaw oszczędnego i celowego wydatkowania środków. Zatem nieodzowny zdaje się tutaj zdrowy rozsądek i przyjęcie, że należało skorzystać z tych zabezpieczeń, które w ocenie Zarządu Powiatu będą potrzebne, aby uniknąć zbędnego wydatkowania środków finansowych.

Dlatego też należy podkreślić, że trudno na podstawie okoliczności sprawy wskazać na jakiegokolwiek złe intencje Zarządu Powiatu i jego świadome działanie nakierowane na uchylanie się od zapewniania mieszkańcom powiatu leczenia szpitalnego w Wąbrzeźnie.

NIK nie wskazała przy tym przepisów prawa, które w jej ocenie zostały naruszone.

Skoro przekształcenie szpitala w Wąbrzeźnie miałyby nastąpić niezgodnie z prawem, to na czym miałyby ono polegać w sytuacji, gdy NZOZ otrzymywał z NFZ środki publiczne na świadczenie usług medycznych w prowadzonym przez siebie szpitalu?

Znane są Zarządowi liczne ekspertyzy i analizy z tego okresu i późniejszego i dowodzą one jednoznacznie, że wybór rozwiązania był dobry, a przede wszystkim skuteczny dla dalszego prorozwojowego funkcjonowania szpitala.

Podejmowanie takich decyzji szczególnie w tej dziedzinie obarczone jest zawsze dużym ryzykiem, ale po to istnieją samorządy, aby z takimi trudnymi problemami sobie radzić.

VII. Decyzję o zatrudnieniu – powołaniu dwóch dyrektorów ZOZ SP w Wąbrzeźnie w 2008 roku podjął Zarząd Powiatu stosowanymi uchwałami i uczynił to zgodnie z obowiązującymi przepisami. Były to osoby posiadające duże doświadczenie w zarządzaniu szpitalami prowadzonymi przez spółki prawa handlowego, co dawało rękojmię umiejętności zarządzania szpitalem w Wąbrzeźnie w przejściowym okresie obejmującym pierwsze lata funkcjonowania tego szpitala w nowej formule.

Wszelkie decyzje w szczególności dotyczące dysponowania mieniem i personelem dyrektorzy konsultowali z Zarządem Powiatu i jesteśmy przekonani, że nie doszło w rzeczywistości do konfliktu interesów w tym względzie.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK nie odniosła się w żaden sposób i nie uzasadniła z jakich powodów uważa, że pomiędzy ZUK Know How, a Powiatem Wąbrzeskim istnieje konflikt interesów, związany z prowadzeniem szpitala. NIK w żaden sposób nie uargumentowała dlaczego nie daje wiary wyjaśnieniom Starosty Wąbrzeskiego i członkom Zarządu Powiatu w tym zakresie. Wewnętrzne przekonanie NIK co do rzekomych nieprawidłowości bez wskazania konkretnych argumentów jest niewystarczające do postawienia zarzutów.

VIII. Zarząd Powiatu negocjował w początkowym etapie możliwość objęcia większościowego pakietu udziałów, ale w tym przypadku musiałyby proporcjonalnie do wielkości udziałów ponieść wszelkie wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem i rozwojem szpitala.

Takimi środkami Powiat nie dysponował i wobec tego był zmuszony przyjąć rolę mniejszościowego udziałowca w spółce.

Posiadanie jednego członka w trzyosobowej Radzie Nadzorczej spółki jest adekwatne do stanu posiadanych udziałów. Jak już wcześniej odpowiadałem kontrola spółki odbywa się poprzez przedstawiciela Powiatu w Radzie Nadzorczej, ale także Zarząd Powiatu jak również Rada Powiatu są przez Zarząd Spółki zapoznawane okresowo ze sprawozdaniem finansowym, planami rzeczowo-finansowymi i opiniami biegłych księgowych.

Zarząd Spółki konsultuje z Zarządem Powiatu wszelkie plany organizacyjne oraz zakres świadczeń zdrowotnych udzielanych przez NZOZ i w tym względzie było i jest daleko idące zrozumienie.

Należy wręcz stwierdzić, że Zarząd Spółki realizuje większość oczekiwań Zarządu Powiatu w w/w obszarach. Świadczą o tym fakty, tj.: stale zwiększający się zakres usług medycznych takich jak: zabiegi ortopedyczne i neurochirurgiczne na oddziale chirurgii oraz zakres wykonywanych inwestycji i remontów w ostatnich latach.

Zatem nie zgadzam się stanowczo ze stwierdzeniem Kontrolujących, że Powiat nie miał znaczącego wpływu na zarządzanie spółką i zakres świadczonych usług.

IX. Zarządowi Powiatu, jest dobrze znana sytuacja finansowa spółki Nowy Szpital Sp. z o.o. w Wąbrzeźnie i w naszej ocenie nie zagraża ona w żaden sposób dalszemu bytowi szpitala tj. świadczeniu usług zdrowotnych dla mieszkańców Powiatu Wąbrzeskiego, więc nie rozumiemy w ogóle zarzutu, że udostępniamy prawie cały majątek ruchomy i nieruchomy spółce, która wszystkie zadania realizuje.

Gdybyśmy nie udostępnili spółce w/w majątku to sami skazali byśmy siebie i Spółkę na niepowodzenie na samym starcie.

Wówczas w naszym postępowaniu nie byłoby żadnej logiki, wręcz można by postawić zarzuty Zarządowi Powiatu, że celowo doprowadził do likwidacji szpitala.

X. Ponowne przejęcie szpitala przez Powiat w ogóle nie wchodzi w rachubę, gdyż nie jesteśmy w stanie finansowo wyposażyć szpitala w sprzęt chociażby na obecnym poziomie.

XI. W opisie ustalonego stanu faktycznego na stronie 11 Kontrolujący zarzucają, że Rada Powiatu w dniu 31 lipca 2008 roku przyjęła projekt uchwały nie zmieniając pierwotnej treści, co do której uwagi miał Wojewoda Kujawsko-Pomorski w piśmie z dnia 22 lipca 2008 roku.

Zarzut powyższy jest w całej rozciągłości nietrafiony, gdyż projekt uchwały Rady Powiatu w sprawie przekształcenia ZOZ SP w Wąbrzeźnie przesłany do zaopiniowania Wojewodzie pismem znak OR.ka.0712-4/2008 z dnia 11.07.2008 r., do którego uwagi wniósł Wojewoda, był zupełnie inny niż projekt przesłany pismem znak OR.ka.0712-5/2008 z dnia 31.07.2008 roku do którego treści Wojewoda nie miał już żadnych uwag.

Jak wynika z treści projektu uchwały, przyjętego uchwałą Nr XVIII/79/08 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 31 lipca 2008 roku, wcześniejsze uwagi Wojewody w całości zostały uwzględnione w zmienionym §3 ust. 3 oraz dodanym §3 ust. 4 projektu porozumienia.

Uwierzytelnioną za zgodność z oryginałem kserokopię w/w pism oraz projektów uchwał załączam do niniejszego pisma.

Reasumując zdaniem Starosty Wąbrzeskiego i Zarządu Powiatu poczynione ustalenia są nierzetelne.

Takie działanie stanowi naruszenie zarówno art. 28 ustawy z dnia 23.12.1994 r., o Najwyższej Izbie Kontroli jak i §3 ust. 7 zarządzenia Prezesa NIK z dnia 1.09.2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego – w zakresie rzetelności przedstawienia oceny, uwag i wniosków, wobec powyższego wnoszę, jak we wstępie.

Starosta
[Podpis]
Krzysztof Mackiewicz