



Starostwo Powiatowe
w Wąbrzeźnie

2018 -02- 16

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

pl.
Zał.

Zawód Powiatu
[Signature]

Olsztyn, dnia 12 lutego 2018 r.

KPK-KPO.443.176.2017

Pan

Krzysztof Maćkiewicz

Starosta Wąbrzeski

87-200 Wąbrzeźno,
ul. Wolności 44

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 5 stycznia 2018 r. wraz z uzasadnieniem. Uchwała, która dotyczyła zgłoszonych przez Pana zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z 2 października 2017 r. (LB.411.003.01.2017), skierowanego w związku z kontrolą (S/17/003/LBY) „Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego”, kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Jednocześnie informuję, iż Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy prześle Panu zmienione i podpisane wystąpienie pokontrolne, po dokonaniu w nim zmian zgodnie z treścią uchwały. Do wystąpienia tego nie przysługuje już prawo zgłoszenia zastrzeżeń (art. 61b ustawy o NIK).

Załącznik:

uchwała Komisji Rozstrzygającej z 5 stycznia 2018 r.

Z powiniem

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego

[Signature]

Adam Rączkiewicz
główny specjalista
kontroli państwowej
w Delegaturze NIK w Olsztynie



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.176.2017

Olsztyn, dnia 5 stycznia 2018 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący:	Adam Rączkiewicz	– główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Olsztynie
Członkowie:	Marek Lisowski	– doradca prawny w Delegaturze NIK w Olsztynie
	Piotr Stupienko	– doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK w Olsztynie

przy udziale protokolanta: Adama Rucińskiego – starszego inspektora kontroli państwowej
w Delegaturze NIK w Olsztynie

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 5 stycznia 2018 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Wąbrzeskiego, do wystąpienia pokontrolnego z 2 października 2017 r. (LBY.411.003.01.2017), skierowanego w związku z kontrolą (S/17/003/LBY) „Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego”:

- 1) uwzględnił w części:
- a) zastrzeżenie nr 5, w którym stwierdzono, że Starosta nie będąc do tego uprawnionym wyraził zgodę na zmniejszenie czynszu należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno z tytułu dzierżawy nieruchomości i w związku z tym, w treści wystąpienia pokontrolnego:
- na stronie 4 w wierszu 5 od góry wykreśla się fragment tekstu rozpoczynającego się słowami: „ ,gdy Starosta nie będąc..”, a kończącego się w wierszu 6 od góry słowem „zmniejszenie”, zastępując go zwrotem „zmniejszenia”, zaś w wierszu 8 od góry wykreśla się słowo „również”;
 - na stronie 26 w wierszu 35 i 36 od góry wykreśla się tekst o treści „...nie będąc do tego uprawnionym wyraził zgodę na zmniejszenie czynszu należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno z tytułu dzierżawy nieruchomości.”, który zastępuje się zapisem „...na wniosku NS Wąbrzeźno z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie obniżenia kosztu dzierżawy nieruchomości dokonał adnotacji o treści „SP ZOZ – zgoda Zarządu.”, a dotychczasowy przypis oznaczony numerem 114 umieszcza się po słowie „nieruchomości”;
 - na stronie 26 w wierszu 35 od góry wykreśla się cyfrę „3.” oznaczającą numer nieprawidłowości, zaś tekst w wierszu 35 od góry rozpoczynający się zapisem „Starosta”, a kończący się na str. 27 w wierszu 15 od góry zwrotem „Nowego Szpitala Sp. z o.o.” przenosi się do sekcji „Opis stanu faktycznego” na stronie 23 po wierszu 16 od góry, a przed sekcją „Ustalone nieprawidłowości”, a pod tym tekstem dodaje się zapis (akta kontroli str. 611-616, 666-682, 892-941,905-912, 2424-2439, 2512-2517);
 - na stronie 27 wykreśla się tekst rozpoczynający się w wierszu 16 od góry od słów „W związku z powyższym”, a kończący się w wierszu 21 od góry zwrotem „jest nieważne.”,
 - na stronie 27 wykreśla się tekst rozpoczynający się w wierszu 22 od góry od słowa „Ponadto...”, a kończący się w wierszu 24 zwrotem „to bowiem...” i zastępuje się go zapisem o treści „3. Wyrażenie zgody na obniżenie czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno doprowadziło”;
- b) zastrzeżenie nr 8 w zakresie zamieszczonej na str. 30 wystąpienia pokontrolnego uwagi, dotyczącej braku rzetelnej wiedzy o rzeczywistej sytuacji finansowej Spółki, który zwiększa ryzyko niepodjęcia ewentualnych działań zaradczych w odpowiednim czasie, a w efekcie może zmusić Powiat do pokrycia kosztów związanych z ponownym przejęciem szpitala i w związku z tym, w treści wystąpienia pokontrolnego:
- na stronie 4 w wierszu 32 od góry wykreśla się tekst zaczynający się od słowa „rzetelnej”, a kończący się słowem „finansowej”, który zastępuje się zwrotem „pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach niektórych kosztów działalności mających wpływ na sytuację finansową”;

- na stronie 4 w wierszu 36 od góry po słowie „na” dodaje się zwrot „ograniczenie lub”, a po słowie „zdrowotnej” stawia się kropkę oraz wykreśla się tekst rozpoczynający się od spójnika „i” a kończący się w wierszu 37 zwrotem „przejściem szpitala.”;
- na stronie 30 w wierszu 8 od góry wykreśla się tekst zaczynający się od słowa „rzetelnej”, a kończący się słowem „finansowej”, który zastępuje się zwrotem „pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach niektórych kosztów działalności mających wpływ na sytuację finansową”;
- na stronie 30 w wierszu 12 od góry po słowie „na” dodaje się zwrot „ograniczenie lub”;
- na stronie 30 w wierszu 13 od góry wykreśla się fragment tekstu rozpoczynający się od spójnika „i”, a kończący się w wierszu 16 zwrotem „jego mieszkańców.”;

2) uwzględnił w całości:

a) zastrzeżenie nr 7 dotyczące zapisów, w których stwierdzono, że Powiat nie zważając na konflikt interesów zobowiązał się do powołania na stanowisko Dyrektora ZOZ SP osoby zaproponowanej przez spółkę ZUK Know How, wybraną przez Zarząd Powiatu do utworzenia i prowadzenia NZOZ i w związku z tym, w treści wystąpienia pokontrolnego:

- na stronie 4 w wierszu 16 od góry wykreśla się fragment tekstu o treści „- nie zważając na konflikt interesów -”;
- na stronie 28 wykreśla się: w wierszu 13 od góry w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” oznaczenie numeru „1.”, w wierszu 15 fragment tekstu o treści „- nie zważając na konflikt interesów -”, a w wierszu 27 od góry tekst zaczynający się od słów „Odnosząc się [...]”, a kończący się w wierszu 32 zwrotem „przez rzeczoznawcę.”, zastępując go zwrotem „W procesie sprzedaży NS Wąbrzeźno środków trwałych i wyposażenia będącego własnością ZOZ SP, do której doszło 29 października 2009 r. ostateczna wartość mienia (416 tys. zł) zaproponowana do sprzedaży po negocjacjach przeprowadzonych przez dyrektora ZOZ SP z ww. nabywcą była o 485,4 tys. zł niższa od wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę.”;
- na stronie 28 w wierszu 13 od góry tekst zamieszczony w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” rozpoczynający się zapisem: „W umowie zawartej [...], a kończący się na stronie 29 w wierszu 15 od góry zapisem: „(dowód: akta kontroli str. 18-19, 683-747, 798-845, 2379-2380)” przenosi się do sekcji „Opis stanu faktycznego” na stronie 23, po zapisach przewidzianych do zamieszczenia na tej stronie na podstawie pkt 1 a – tiret trzeci niniejszej uchwały, a przed sekcją „Ustalone nieprawidłowości”;
- na stronie 29 w wierszu 16 od góry w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” wykreśla się oznaczenie punktu o numerze „2.”;

b) zastrzeżenie nr 9 dotyczące stwierdzenia o przyjęciu przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie projektu uchwały w sprawie przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie bez dokonania zmiany jego treści, pomimo uwagi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wskazującej na niezgodność z art. 53 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i w związku z tym, w treści wystąpienia pokontrolnego:

- na stronie 11 w wierszu 22 od góry wykreśla się zdanie rozpoczynające się słowem „Pomimo”, a kończące się w wierszu 24 słowem: „...treści.”, które zastępuje się zapisem o treści: „Uwzględniając opinię Wojewody w kolejnym projekcie uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP zmieniono zapisy dotyczące mienia tej jednostki wskazując, że nieruchomości pozostaną w nieodpłatnym użytkowaniu ZOZ SP i będą wydierżawiane NZOZ na zasadach określonych przez Radę Powiatu. Ruchomości zaś pozostaną własnością ZOZ SP, a ich zbycie, oddanie w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie NZOZ może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez Radę Powiatu. Zmieniony projekt Rada Powiatu w Wąbrzeźnie przyjęła uchwałą nr XVIII/79/08 z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie projektu uchwały o przekształceniu Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie.”;

3) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Delegatura NIK w Bydgoszczy przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Wąbrzeźnie (zwanym dalej „Starostwem”) kontrolę S/17/003/LBY „Przekształcenie Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie i jego wpływ na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie powiatu wąbrzeskiego”. Ustalony w toku kontroli stan faktyczny, a także m.in. ocena kontrolowanej działalności zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z 2 października 2017 r. (LBY.411.003.01.2017), do którego w piśmie z 23 października 2017 r. Starosta Wąbrzeski zgłosił ogółem 9 zastrzeżeń sformułowanych w 11 punktach.

Zastrzeżenie nr 1 dotyczyło sformułowanego przez Starostę zarzutu, że w wystąpieniu pokontrolnym jako podmiot kontrolowany wskazano Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie, a nie Powiat Wąbrzeski. Nie dostrzeżono zatem różnicy pomiędzy starostwem powiatowym jako jednostką organizacyjną powiatu i samym powiatem będącym osobą prawną. Pozostaje to uchybieniem istotnym, bowiem skutkuje utożsamianiem obowiązków Powiatu Wąbrzeskiego (dalej „Powiat”) oraz obowiązków Starosty Wąbrzeskiego z obowiązkami starostwa powiatowego. Wnoszący zastrzeżenia argumentował także, że 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 więc utożsamianie obu jednostek w toku kontroli i stawianie zarzutów powiatowi i jego organom,

które nie są podmiotem kontrolowanym. Prowadzenie w toku kontroli Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie kontroli działalności organów Powiatu oznacza wykroczenie poza zakres kontroli.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹, powiat to lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, który - w myśl art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy - posiada osobowość prawną i wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powiat nie posiada jednak własnych struktur organizacyjnych. Powiat będący osobą prawną działa zatem przez swoje organy (art. 38 k.c.), którymi są rada powiatu oraz zarząd powiatu. W art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym określono, że zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, a w art. 34 ust. 1 m.in., że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W związku z powyższym kontrola zadań powiatu wykonywanych przez zarząd powiatu i starostę jako przewodniczącego tego zarządu² musi być (w sensie zadaniowym) kontrolą starostwa powiatowego. Należy również zwrócić uwagę, że w § 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa³ przyjęto, iż Starostwo realizuje zadania Powiatu i Starosty Wąbrzeskiego m.in. własne, wynikające z ustawy o samorządzie powiatowym oraz innych ustaw i jest określane mianem jednostki budżetowej, „przy pomocy której Zarząd wykonuje zadania Powiatu”. Nie zmienia to jednak faktu, że w sensie prawa publicznego kontrolowanym podmiotem jest powiat, zaś w analizowanym przypadku Powiat Wąbrzeski, w tym także jego organy odpowiedzialne za wykonywanie zadań publicznych określonych ustawami, bowiem to one zaangażowane były w działania będące przedmiotem kontroli NIK. Uprawnienie Izby do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego wynika m.in. z art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Zgodnie z art. 30 ust. 2 tej ustawy kontrolę wszczyna się i prowadzi na podstawie upoważnienia do kontroli. W art. 30 ust. 4 pkt 2, 4 i 5 ustawy o NIK, ustawodawca określił elementy jakie powinno zawierać upoważnienie do kontroli. W przepisach tych wskazano, że dokument ten zawiera m.in. zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą oraz nazwę i adres jednostki kontrolowanej. Jego treść nie stanowi natomiast integralnej części wystąpienia. Nie może być zatem przedmiotem zastrzeżeń. Analiza upoważnienia do kontroli, znajdującego się w aktach przedmiotowej kontroli wykazała, że w wystąpieniu pokontrolnym w części I punkt „Dane identyfikacyjne kontroli”, zgodnie z zapisem zawartym w tym upoważnieniu, jako jednostkę kontrolowaną wskazano Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie, gdyż powiat nie posiada adresu.

Zastrzeżenie nr 2 odnosiło się do nieprawidłowości opisanej na stronach 12-13 wystąpienia pokontrolnego oraz oceny sformułowanej w punkcie II wystąpienia (str. 3), dotyczącej doprowadzenia przez przekształcenie Zakładu

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm.

² Art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

³ Załącznik do uchwały Nr 76/112/2016 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wąbrzeźnie.

Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie (dalej „ZOZ SP”)⁴ do nieuprawnionego nałożenia zadania publicznego Powiatu w zakresie ochrony zdrowia na podmiot sektora prywatnego, tj. Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie (dalej „NZOZ”), prowadzony przez Spółkę Nowy Szpital w Wąbrzeźnie (dalej „Spółka”). Wnoszący zastrzeżenia zakwestionował zawarte w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym tworzył po stronie powiatu obowiązek udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie powiatu. W ocenie Starosty art. 4 ust. 1 określa jedynie prawdopodobne, możliwe i ewentualne pola zainteresowań powiatu i odsyła do szczegółowych ustaw jako definiujących rzeczywisty zakres danego zadania. O tym czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie decydują więc przepisy prawa materialnego, a nie wskazany wyżej artykuł. Pogląd kontrolujących jakoby prowadzenie szpitala było zadaniem publicznym powiatu, w istocie jest pozbawiony podstaw prawnych. Brak jest bowiem przepisu materialnoprawnego nakładającego na powiat zadania w postaci prowadzenia szpitala. 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. Na poparcie argumentacji zawartej w zastrzeżeniu wnoszący zastrzeżenia przywołał wyroki sądów administracyjnych.⁵ Ponadto wskazał m.in., że realizacja zadań publicznych powiatu następuje poprzez ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a nie jak wskazano to w wystąpieniu pokontrolnym, ustawę o samorządzie powiatowym.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Nie można zgodzić się z wyrażonym w zastrzeżeniu poglądem, że na Powiecie nie ciąży obowiązek zapewnienia jego mieszkańcom świadczeń zdrowotnych, w tym świadczeń na poziomie leczenia szpitalnego. Z treści art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁶ wynika bowiem obowiązek zapewnienia przez władze publiczne równego dostępu obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ponadto powołany w wystąpieniu pokontrolnym art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na powiat zadanie promocji i ochrony zdrowia ich mieszkańców. Zasady oraz formy realizacji ww. obowiązków znajdowały i znajdują natomiast wyraz w przepisach zawierających zarówno normy o charakterze ogólnym jak i szczegółowym. W ww. ustawie (art. 2 ust. 1) przyjęto, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przy czym w celu ich wykonywania może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 6 ust. 1). Zgodnie zaś z przepisami obowiązującej do 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁷ (dalej „ustawa o zoz”), które miały charakter szczególny względem ustawy o samorządzie powiatowym, zakłady takie stanowiły wyodrębnione organizacyjnie zespoły osób i środków majątkowych, utworzone i utrzymywane w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia (art. 1 ust. 1 ww. ustawy).

⁴ Uchwałą nr XX/111/2012 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z 20 czerwca 2012 r. zmieniono nazwę zakładu na Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wąbrzeźnie – dalej zwany „SP ZOZ”.

⁵ Wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2002 r. sygn. I SA/KA 631/02, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r. sygn. II SAB/Po 54/10, Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2011 r. sygn. I OSK 358/11, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 marca 2015 r. sygn. III SA/Kr 404/14.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

Zakład opieki zdrowotnej mógł być utworzony m.in. przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zoz). Przysługiwał mu wówczas przymiot publicznego zakładu opieki zdrowotnej (art. 8 ust. 2 ustawy o zoz). Użycie przez ustawodawcę przymiotu publiczny wskazuje przy tym, że uznał on znaczenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej za doniosłe z punktu widzenia interesu publicznego i na tyle ważne, aby zostały one podporządkowane organom władzy publicznej tj. rządowym lub samorządowym. Przyjęcie takiego rozwiązania stwarzało zabezpieczenie, że zakłady te będą mogły realizować cele, dla których je utworzono. Wiąże się to z zobowiązaniem, w określonych ustawowo sytuacjach, do ponoszenia konsekwencji majątkowych związanych z ich działalnością.⁸ W sytuacji, gdy ujemny wynik nie może być pokryty we własnym zakresie przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej organ, który go utworzył może podjąć uchwałę o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub jego likwidacji, przy czym jest zobowiązany do pokrycia takiego wyniku ze środków publicznych i może określić formę dalszego finansowania zakładu na zasadach określonych w art. 35c (art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o zoz). Ustawodawca uwzględniając istotność dostępu obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej ustanowił przy tym rozwiązania służące gwarancji zachowania ciągłości tego dostępu. W art. 60 ust. 2 ww. ustawy zastrzeżono, że ujemny wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie może być podstawą do zaprzestania działalności, jeżeli dalsze istnienie tego zakładu uzasadnione jest celami i zadaniami, do których realizacji został utworzony, a których nie może przejąć inny zakład w sposób zapewniający nieprzerwane sprawowanie opieki zdrowotnej nad ludnością. Jednocześnie w art. 43 ust. 1 tej ustawy ustanowiono wymóg określenia w uchwale o likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej sposobu i formy zapewnienia osobom korzystającym z oznaczonych rodzajowo świadczeń zdrowotnych likwidowanego zakładu dalsze, nieprzerwane udzielanie takich świadczeń, bez istotnego ograniczenia ich dostępności, warunków udzielania i jakości.

Uwzględniając treść ww. przepisów ustawy o zoz w brzmieniu obowiązującym w 2008 r. nie sposób doszukać się w niej podstawy prawnej, która stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku z art. 94 Konstytucji uprawniałaby radę powiatu do przekazania realizacji zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia innemu podmiotowi niż publiczny zakład opieki zdrowotnej. Tylko tę formę prawną działania, w stanie prawnym obowiązującym w 2008 r. (art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zoz), przewidział bowiem ustawodawca do realizacji przez powiaty zadania ochrony zdrowia przewidzianego art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zespołowi Orzekającemu znany jest fakt, że niektóre rady powiatów, powołując się m.in. na art. 36, art. 43 oraz art. 60 ustawy o zoz podejmowały uchwały o likwidacji zakładów opieki zdrowotnej lub tak jak w przypadku Powiatu Wąbrzeskiego, o ich przekształceniu. Realizację wymogu z art. 43 ustawy o zoz, tj. zapewnienia dalszego, nieprzerwanego udzielania świadczeń osobom do tego uprawnionym, powiaty upatrywały w powierzeniu zadań własnych z zakresu ochrony zdrowia niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej tworzonej przez spółki prawa handlowego z udziałem powiatów. Spotkało się to jednak z negatywnym stanowiskiem sądów

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2000 r. sygn. K 20/99, publ. OTK ZU 5/2000, poz. 140.

administracyjnych, które w szeregu wyroków uznały sytuacje takie za niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy zoz⁹. W wyrokach tych jednoznacznie stwierdzono o nieistnieniu w latach 2008-2009 podstawy prawnej do bezpośredniego przekształcenia przez jednostki samorządu terytorialnego samodzielnego publicznego zoz w niepubliczne podmioty, działające na podstawie Kodeksu spółek handlowych, ani też do pośrednich przekształceń polegających na likwidacji samodzielnego zoz i utworzeniu w jego miejsce niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej przez spółkę prawa handlowego. W ocenie sądów administracyjnych sytuacja przejęcia zadań publicznego zakładu opieki zdrowotnej przez podmiot niepubliczny stanowiła faktycznie prywatyzację zadań publicznych w sferze ochrony zdrowia. Prywatyzacja określonej kategorii zadań publicznych musiała mieć podstawę ustawową. W ocenie sądów administracyjnych ratio legis art. 8 ustawy o zoz, wprowadzającego zamknięty podział podmiotów mogących prowadzić zakład opieki zdrowotnej w określonej formie publicznej lub niepublicznej, przemawiał za dążeniem do ograniczenia możliwości dokonywania przekształceń organizacyjno-własnościowych w sferze ochrony zdrowia, a więc zmian formy organizacyjno-prawnej zakładu z publicznej na niepubliczną.

Uwzględniając powyższe wywody, w ocenie Zespołu Orzekającego w stanie prawnym obowiązującym w okresie podejmowania przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie uchwał inicjujących¹⁰ proces przekształcania ZOZ SP i powierzenia wykonywania jego zadań spółce prawa handlowego z udziałem Powiatu, nie istniała podstawa prawna do przekazania, aktem prawa miejscowego, zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony zdrowia przedsiębiorcy prywatnemu. W przypadku aktów prawa miejscowego dozwolone jest działanie wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Dlatego też, nałożenie na podmiot prywatny obowiązków publicznych musi mieć wyraźną podstawę ustawową, która w tym przypadku nie istniała. Słusznie zatem NIK w wystąpieniu pokontrolnym uznała, że przyjęcie przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie uchwał w sprawie programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie leczenia zamkniętego oraz w sprawie przekształcenia ZOZ SP doprowadziło do nieuprawnionego nałożenia na podmiot sektora prywatnego obowiązku publicznego polegającego na wykonywaniu zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia. Zespół Orzekający zwraca również uwagę, że wbrew twierdzeniom wnoszącego zastrzeżenia, w wystąpieniu pokontrolnym nie stwierdzono, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na Powiat obowiązek prowadzenia szpitala. Ponadto, zdaniem Zespołu Orzekającego, sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym oceny dotyczącej przekształcenia ZOZ SP, nie podważają również argumenty Starosty wskazujące na zadania przypisane powiatowi oraz Narodowemu Funduszowi Zdrowia w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.). Katalog wskazanych w niej zadań powiatu nie ma bowiem charakteru zamkniętego, a zatem nie wyczerpuje

⁹ Tj. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 10 marca 2009 r. sygn. II OSK 1623/08, 6 października 2010 r. sygn. II OSK 1453/10, 12 grudnia 2007 r. sygn. II OSK 1532/07, 7 lutego 2006 r. sygn. II OSK 566/05, 8 lipca 2010 r. sygn. II OSK 889/10, a także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 sierpnia 2011 r. sygn. IV SA/GI 780/10.

¹⁰ Uchwały Rady Powiatu: nr XIV/68/08 z 31 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie leczenia zamkniętego oraz nr XIX/80/08 z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie przekształcenia Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Wąbrzeźnie.

obowiązków przypisanych tej jednostce samorządu terytorialnego art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zastrzeżenie nr 3 dotyczyło sformułowanego przez Starostę zarzutu, że kontrolujący w wystąpieniu pokontrolnym nie odnieśli się do jego wyjaśnień oraz wyjaśnień Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie (dalej „Zarząd Powiatu”) składanych w trakcie kontroli NIK, a w szczególności nie wskazali przyczyny, dla której odmówili im wiary i mocy dowodowej. Z tego powodu wystąpienie pokontrolne nie odpowiada wymogom art. 28 ustawy o NIK, jak i § 3 pkt 7 zarządzenia nr 15/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 września 2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego, które obligują dyrektora jednostki organizacyjnej NIK do zapewnienia w postępowaniu kontrolnym rzetelnego przedstawienia w wystąpieniu pokontrolnym oceny kontrolowanej działalności. Wnoszący zastrzeżenia argumentował także, 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 nie mógł go spłacić ze środków własnych, jedynym rozwiązaniem umożliwiającym mieszkańcom dostęp do szpitala było przekształcenie ZOZ SP w Wąbrzeźnie w Niepubliczny ZOZ w takiej konstrukcji, że pozostaje część ZOZ SP w Wąbrzeźnie, która spłaca pożyczkę.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie to oddalono z dwóch powodów. Po pierwsze, w myśl art. 54 ust. 1 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Pomimo, iż ustawodawca nie określił wprost wymogów, którym powinna odpowiadać treść zastrzeżeń (poza koniecznością ich umotywowania), to z samej istoty tego środka prawnego wynika, że ma ono odnosić się wprost do konkretnych zapisów wystąpienia. Tymczasem w złożonych zastrzeżeniach Starosta nie wskazał, do których jego wyjaśnień, jak również wyjaśnień Zarządu Powiatu nie odnieśli się kontrolerzy. W trakcie posiedzenia Zespołu Orzekającego również nie zostało to doprecyzowane, choć ostatecznie wnoszący zastrzeżenia podał, że w istocie nie zgadza się z dokonaną przez NIK oceną ogólną kontrolowanej działalności. W związku z tym, Zespół Orzekający do kwestii tej odniósł się w dalszej treści uchwały. Odnosząc się natomiast do sformułowanego w zastrzeżeniu zarzutu, że wystąpienie pokontrolne nie odpowiada wymogom art. 28 ustawy o NIK, stwierdzić należy, iż nie może być on przedmiotem badania Komisji Rozstrzygającej. Normy postępowania zawarte w ww. przepisie odnoszą się bowiem do sposobu prowadzenia czynności kontrolnych, co ma umożliwić dokonanie w wystąpieniu pokontrolnym oceny kontrolowanej jednostki. Taka ocena, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, sformułowana została w ww. dokumencie. Zespół Orzekający zwraca również uwagę, że zarządzenie nr 15/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 września 2011 r. w sprawie postępowania kontrolnego, na które powołał się wnoszący zastrzeżenie, uchylone zostało z dniem 3 września 2012 r. na podstawie art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482).

Po drugie, wskazane przez Starostę w złożonych zastrzeżeniach przyczyny przekształcenia ZOZ SP w Wąbrzeźnie w niepubliczny ZOZ oraz pozostawienia części ZOZ SP, spłacającej kredyt, zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym. Na stronie 23 i 24 tego dokumentu podano bowiem wyjaśnienia złożone przez Wicestarostę, która stwierdziła, że Zarząd Powiatu nie mógł doprowadzić do zlikwidowania ZOZ SP, ponieważ wówczas Powiat musiałby przejąć do budżetu całe zadłużenie w kwocie ok. 3,2 mln zł, co spowodowałoby przekroczenie obowiązujących wówczas wskaźników zadłużenia. Z kolei na stronie 24 oraz 25 wystąpienia pokontrolnego przywołano wyjaśnienia Starosty, który podał m.in., że „Zarząd Powiatu nie mógł doprowadzić do zlikwidowania ZOZ SP (SP ZOZ), gdyż wówczas Powiat musiałby przejąć całe zadłużenie zakładu w wysokości ok. 3,2 mln zł do własnego budżetu, co spowodowałoby przekroczenie obowiązujących wówczas wskaźników zadłużenia”. NIK odniosła się do tych wyjaśnień stwierdzając (str. 24 wystąpienia pokontrolnego), że prowadzenie w latach 2011-2016 przez Powiat zakładu opieki zdrowotnej, który nie udzielał świadczeń zdrowotnych, a jego działania sprowadzały się do spłaty zobowiązań, naruszało prawo oraz było niegospodarne. Nie można zatem zgodzić się z poglądem wnoszącego zastrzeżenia, że kontrolujący nie odnieśli się do wyjaśnień składanych na etapie kontroli. Tym bardziej, że Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy w toku posiedzenia Zespołu Orzekającego stwierdziła, iż wyjaśnienia składane przez przedstawicieli kontrolowanej jednostki wzięte zostały pod uwagę przy formułowaniu ocen w wystąpieniu pokontrolnym.

Zastrzeżenie nr 4 odnosiło się do opisanej na stronie 23-24 wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości, w której NIK stwierdziła, że Zarząd Powiatu nie podjął działań w celu zlikwidowania ZOZ SP (SP ZOZ), który do 31 sierpnia 2017 r. nie prowadził działalności statutowej, a na swoje utrzymanie w latach 2011-2016 wydatkował co najmniej 205,5 tys. zł. Prowadzenie przez Powiat w ww. latach zakładu opieki zdrowotnej uznano za działania nielegalne oraz niegospodarne. Starosta zakwestionował ww. nieprawidłowość, a także ocenę sformułowaną na jej podstawie, która przedstawiona została na stronach 3-4 wystąpienia pokontrolnego, pkt II „Ocena kontrolowanej działalności”. Wnoszący zastrzeżenie argumentował, że Powiat świadomie nie podejmował po 2011 r. działań zmierzających do likwidacji SP ZOZ, gdyż tylko jego istnienie zapewniało zaplanowaną wcześniej płynną obsługę zadłużenia zaciągniętego przez SP ZOZ przed przekształceniem. Ponadto żaden przepis prawa nie zakazywał takiej formy przekształcenia szpitala, a przyjęta przez Powiat 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. Bez takiego przekształcenia nie byłoby w ogóle szpitala w Wąbrzeźnie. Zdaniem Starosty, na tamten czas był to „jedyne możliwy sposób zapewnienia istnienia szpitala”. Każde inne rozwiązanie pociągałoby za sobą dużo większe koszty i negatywne konsekwencje dla całej społeczności Powiatu, np. nie zrealizowanoby wielu zadań inwestycyjnych, które dzięki zastosowaniu tego rozwiązania udało się przeprowadzić. Zastosowanie sugerowanego przez kontrolujących rozwiązania, tj. likwidacji SP ZOZ, doprowadziłoby do wdrożenia programu naprawczego przez Powiat i w konsekwencji wstrzymania co najmniej na kilka lat wszelkich działań prorozwojowych.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Na wstępie stwierdzić należy, że zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował ustalonego stanu faktycznego. Podniesione natomiast w zastrzeżeniu argumenty stanowią w istocie powtórzenie wskazanych już na etapie prowadzenia przez NIK czynności kontrolnych, przyczyn oraz okoliczności powstania stwierdzonych nieprawidłowości. Zauważyć należy także, że powołane przez Starostę argumenty odnoszą się przede wszystkim do okresu, kiedy podejmowana była decyzja o przekształceniu ZOZ SP w Wąbrzeźnie. Przedstawiona natomiast w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość, dotyczy okresu późniejszego, tj. lat 2011 – 2017 (do 31 sierpnia). Zdaniem Zespołu Orzekającego, w świetle dokonanych ustaleń, uprawnione było uznanie przez NIK, że prowadzenie po 2010 r. zakładu opieki zdrowotnej naruszało prawo, a wydatkowanie środków finansowych na jego utrzymanie za niegospodarne. W toku kontroli NIK stwierdzono bowiem, że w procesie przekształcenia ZOZ SP założono zaprzestanie działalności wszystkich komórek organizacyjnych tego zakładu z zakresu działalności szpitalnej oraz wszystkich poradni, poza jedną (neurologiczną). Założono również przekazanie Spółce prowadzącej NZOZ całego majątku nieruchomego pozostającego w użytkowaniu ZOZ SP wraz z personelem medycznym. Powodowało to, że przekształcony w ten sposób ZOZ SP nie mógł udzielać świadczeń medycznych z zakresu działalności szpitalnej, bowiem nie spełniał wymogów zawartych w art. 1 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o zoz. Zgodnie ze wskazanym wyżej art. 1 ust. 1 tej ustawy, zakładem opieki zdrowotnej był wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych utworzony i utrzymywany w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Tymczasem cały majątek nieruchomy pozostający w użytkowaniu ZOZ SP oraz cały majątek ruchomy będący jego własnością został w 2008 r. przekazany Spółce, prowadzącej nowoutworzony przez nią NZOZ. Z wyjaśnień Starosty oraz treści złożonych zastrzeżeń wynika, że celem tego przekształcenia, polegającego m.in. na pozostawieniu ZOZ SP w „szczątkowej” formie, był zamiar spłacania zaciągniętego kredytu, a nie udzielanie świadczeń zdrowotnych. Od 1 stycznia 2011 r. ZOZ SP nie udzielał już żadnych świadczeń zdrowotnych i nie spełniał ustawowych wymogów prowadzenia takiej działalności, określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. - art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹¹. Pomimo tego, na funkcjonowanie ZOZ SP (SP ZOZ), który nie prowadził działalności statutowej wydatkowano co najmniej 205,5 tys. zł. Podkreślić należy, że w każdym postępowaniu kontrolnym NIK ma obowiązek dokonania oceny badanej działalności nie tylko z zastosowaniem kryterium legalności, ale również gospodarności. Kryterium to nie zostało zdefiniowane w ustawie o NIK. W słownikach języka polskiego¹² przez to pojęcie rozumie się umiejętność dobrego gospodarowania, zarządzania, umiejętne oszczędne gospodarowanie. Gospodarność stanowi synonim oszczędności i racjonalności¹³. W piśmiennictwie podkreśla się, że kryterium gospodarności dotyczy optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi w trakcie prowadzenia

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.

¹² *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1958, t. 4, s. 61.

Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1992, t. 2, s. 19.

¹³ *Słownik synonimów polskich*, pod red. Z. Kurzawy, PWN, Warszawa 2002, s. 103.

kontrolowanej działalności, jak również optymalizacji stosowanych w jej toku zabiegów organizacyjnych¹⁴. Każda ocena badanej działalności z zastosowaniem tego kryterium powinna zatem wskazywać przesłanki, dla których dane zachowanie uznano za niegospodarne. W wystąpieniu pokontrolnym NIK na stronie 23-24 uzasadniono z jakich przyczyn uznano wydatkowanie przedmiotowych środków za niegospodarne wskazując, iż mogły one zostać wykorzystane na spłatę zobowiązań, tj. kredytu. Ocena ta uwzględnia także fakt, że kontrolowana jednostka nie posiadała analizy, która potwierdzałaby przywołane w zastrzeżeniu stwierdzenie, iż pozostawienie ZOZ SP (SP ZOZ) w „szczątkowej” formie zapewniłoby najniższe koszty obsługi długu.

Zastrzeżenie nr 5 dotyczyło opisanej na stronach 26-27 wystąpienia pokontrolnego oraz w uzasadnieniu oceny ogólnej (str. 4) nieprawidłowości polegającej na nieuprawnionym obniżeniu przez Starostę Wąbrzeskiego czynszu należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno z tytułu dzierżawy nieruchomości. Wnoszący zastrzeżenia odwołując się do wyjaśnień złożonych w toku kontroli NIK wskazał, że decyzję o obniżeniu czynszu należnego SP ZOZ podjął Zarząd Powiatu na posiedzeniu w dniu 20 sierpnia 2015 r. Stwierdził także, że jako Starosta dokonał na wniosku Spółki z 10 sierpnia 2015 r. adnotacji „zgoda”, niemniej jednak już w toku kontroli podnosił, iż członkowie Zarządu Powiatu mogą potwierdzić na piśmie fakt podjęcia przez nich ww. decyzji. Ponadto wskazał, że o zamiarze obniżenia czynszu informował Radę Powiatu i 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. Wnoszący zastrzeżenia podniósł również, że obniżenia czynszu 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 przewidywał środków finansowych na ten cel.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Stosownie do §10 uchwały Rady Powiatu w Wąbrzeźnie nr XX/84/08 z dnia 29 września 2008 r. (strony 611-616 akt kontroli) w sprawie zasad zbywania, oddawania w dzierżawę, najem, użytkowanie i użyczenie mienia ruchomego oraz wydzierżawiania mienia ruchomego ZOZ SP, wysokość czynszu za dzierżawę lub najem mienia ruchomego lub nieruchomego ustalona w drodze negocjacji wymagała akceptacji Zarządu Powiatu. Uchwała ta nie określała jednak formy takiej akceptacji. Należy zatem odnieść się do innych uregulowań odnoszących się do kwestii wyrażania oświadczeń woli. W myśl art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu. Postanowienia Statutu Powiatu¹⁵ obligowały Zarząd Powiatu do rozstrzygania w formie uchwał wszystkich spraw należących do jego kompetencji wynikających z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień ustawowych (§59 ust. 1). Jak wynika z treści (§59 ust. 2 tego dokumentu) Zarząd Powiatu oprócz uchwał zawierających rozstrzygnięcia może również

¹⁴ J. Jagielski: Kontrola administracji publicznej, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 26.

¹⁵ Stanowiącego załącznik do uchwały nr III/10/98 Rady Powiatu w Wąbrzeźnie z dnia 19 grudnia 1998 r. w sprawie Statutu Powiatu Wąbrzeskiego – tekst ujednolicony z 16 grudnia 2014 r. (<http://pow-wabrzkeski.rbp.mojregion.info/statut/>).

podejmować inne uchwały, w szczególności zawierające opinie i stanowiska. Użycie w tym przepisie słowa „może” wskazuje, że forma uchwały nie była w takich sprawach obligatoryjna.

Bezspornym jest, że protokół z posiedzenia Zarządu Powiatu z 20 sierpnia 2015 r. nie zawiera zapisu, z którego wynikałoby, iż organ ten zaakceptował obniżenie czynszu najmu. Faktem jest również, że Starosta na wniosku NZOZ z 10 sierpnia 2015 r. w sprawie obniżenia czynszu, dokonał adnotacji o treści „SP ZOZ – zgoda Zarządu”. Niemniej jednak już na etapie czynności kontrolnych Starosta, składając wyjaśnienia ww. sprawie podał, iż dokonał powyższej adnotacji, gdyż Zarząd Powiatu na posiedzeniu 20 sierpnia 2015 r. wyraził zgodę na obniżenie czynszu. Fakt ten nie został jednak w sposób „wyraźny” zapisany w protokole ww. posiedzenia. Stwierdził także, że wszyscy członkowie Zarządu Powiatu mogą w formie pisemnej potwierdzić fakt wyrażenia takiej zgody. Wyjaśnienie o tej samej treści złożyła również Wicestarosta (str. 2437-2439 oraz 2515-2517 akt kontroli). Analizując treść ww. wyjaśnień nie można zatem wykluczyć, że Zarząd Powiatu na posiedzeniu w dniu 20 sierpnia 2015 r. mógł zaakceptować obniżenie czynszu najmu mimo, że protokół nie zawiera zapisów dotyczących tej kwestii. Także inne (pośrednie) dowody wskazują, że mogła być podjęta taka decyzja. Są nimi zgromadzone w aktach kontroli protokoły z posiedzeń Zarządu Powiatu (strony 892-912 akt kontroli). Wynika z nich, że kwestia zakupu ambulansu dla NS Wąbrzeźno, a także możliwości sfinansowania tego zakupu m.in. poprzez obniżenie czynszu dzierżawnego, poruszana była na posiedzeniach Zarządu Powiatu w okresie od czerwca do sierpnia 2015 r.

Zdaniem Zespołu Orzekającego na podstawie zgromadzonych w aktach kontroli dowodów nie można w sposób pewny i jednoznaczny uznać, że Starosta samodzielnie, a więc bez akceptacji Zarządu Powiatu, wyraził zgodę na zmniejszenie czynszu należnego SP ZOZ od NS Wąbrzeźno z tytułu dzierżawy nieruchomości. W analizowanej sprawie należało zatem pozyskać inne dowody, które pozwoliłyby na dotarcie do prawdy materialnej, zwłaszcza w sytuacji gdy, kierownik jednostki kontrolowanej wskazywał kontrolerom na możliwość uzyskania informacji w tej sprawie od pozostałych członków Zarządu Powiatu. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o NIK, kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania kontrolnego dowodów, którymi są m.in. dokumenty, zabezpieczone rzeczy, zeznania świadków oraz pisemne wyjaśnienia (art. 35 ust. 2). Ustawa o NIK, nie reguluje kwestii inicjatywy dowodowej, ani też procedury rozpatrywania wniosków dowodowych. Kierownik jednostki kontrolowanej, jak również inne zainteresowane osoby mogą zwracać się do kontrolera z propozycją przeprowadzenia określonych czynności dowodowych. Kontroler w ramach postępowania kontrolnego przeprowadza czynności dowodowe z urzędu i nie jest związany takimi wnioskami dowodowymi. Nie oznacza to jednak możliwości zupełnie dowolnego ich traktowania. Jednym z podstawowych celów kontroli określonych art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, jest bowiem ustalenie stanu faktycznego (prawdy materialnej) i jego rzetelne udokumentowanie. Tylko tak ustalony stan faktyczny może stanowić podstawę prawidłowej oceny. W tej sytuacji, zdaniem Zespołu Orzekającego, należało w części uwzględnić wniesione zastrzeżenie. Zespół Orzekający podziela natomiast sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym ocenę, w której NIK za niegospodarne uznała obniżenie czynszu z tytułu dzierżawy nieruchomości. Kontrola pod względem gospodarności oznacza badanie czy m.in. działalność kontrolowanej jednostki była zgodna z zasadami efektywnego gospodarowania w tym, czy

wydatnie wykorzystano środki i jakie były relacje nakładów i efektów, a także czy zastosowanymi środkami można było osiągnąć lepszy wynik¹⁶. W analizowanej sprawie bezspornym jest, że doszło do obniżenia czynszu dzierżawy nieruchomości należnego SP ZOZ od Spółki. Nie ulega również wątpliwości, że Rada Powiatu w Wąbrzeźnie w §3 uchwaliła w sprawie zasad zbywania, oddawania w dzierżawę, najem, użytkowanie i użyczenie mienia ruchomego oraz wydzierżawiania mienia nieruchomego ZOZ SP postanowiła, że środki uzyskane z tego tytułu miały być przeznaczone na spłatę zadłużenia, realizację zadań statutowych, inwestycje lub remonty tego zakładu. Tymczasem w wyniku obniżenia czynszu zmniejszono w sposób istotny dochody zadłużonego SP ZOZ, które powinny zostać przeznaczone na spłatę zadłużenia. W okresie od 1 października 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. spowodowało to obniżenie dochodów ww. podmiotu o łączną kwotę 105 tys. zł, zaś do końca 2020 r. o 300 tys. zł. W tej sytuacji były podstawy do uznania tego działania za niegospodarne, zwłaszcza, że ZOZ SP (SP ZOZ), jak podał Starosta, pozostawiono wyłącznie w celu spłaty jego długu, bez obciążania nim bezpośrednio budżetu Powiatu. Zdaniem Zespołu Orzekającego powyższej oceny nie podważa podniesiony przez Starostę w zastrzeżeniach argument, że Powiat musiałby udzielić pomocy finansowej na zakup ambulansu. Wnoszący zastrzeżenie nie wskazał bowiem normy prawnej lub innego uregulowania, które zobowiązywałoby ww. jednostkę samorządu terytorialnego do takiego działania. Nie przedstawił także dowodów, z których wynikałoby, jak wskazał w złożonych zastrzeżeniach, że Rada Powiatu w Wąbrzeźnie wyraziła zgodę na obniżenie czynszu.

Zastrzeżenie nr 6 dotyczyło nierzetelnego przygotowania przez Zarząd Powiatu procesu przekształcenia ZOZ SP, a więc zapisów wystąpienia pokontrolnego, które podane zostały w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” w punkcie 2 na stronie 13 oraz w ocenie ogólnej na stronie 4 wystąpienia. Wnoszący zastrzeżenia podał, że Zarząd Powiatu wprawdzie 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 z udziałem jednostek samorządowych. Z uwagi jednak na brak zainteresowania samorządów oraz zwiększające się zadłużenie w marcu 2008 r. Rada Powiatu w Wąbrzeźnie podjęła decyzję o przekształceniu, które zostało zrealizowane w grudniu 2008 r. poprzez przystąpienie Powiatu do Spółki świadczącej usługi medyczne. W ocenie Starosty, był to jedyny sposób zapobieżenia likwidacji szpitala w Wąbrzeźnie. Zlecenie opracowań dotyczących istotnego ograniczenia działalności ZOZ SP i przejęcia tej działalności przez NZOZ byłoby oczywistym marnotrawieniem środków publicznych. Za bezpodstawny uznał także zarzut niedysponowania przez Powiat własnymi lub zleconymi do wykonania podmiotom zewnętrznym analizami, ekspertyzami lub innymi opracowaniami przejęcia działalności przez NZOZ, co zdaniem NIK, m.in. pozbawiło proces przekształcenia ZOZ SP charakteru obiektywnej i bezstronnej analizy sytuacji ZOZ SP. Nie wskazano bowiem żadnych okoliczności i zdarzeń, które potwierdzałyby takie stanowisko. Ponadto okoliczności związane z funkcjonowaniem NZOZ wykazują, że przekształcona forma prowadzenia szpitala nie spowodowała żadnego uszczerbku dla szpitala, a zaproponowane przez NZOZ rozwiązania nie miały

¹⁶ Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Bogdan Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wyd. Diffin SA, Warszawa 2011, s. 48.

negatywnego wpływu na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu. W treści zastrzeżenia zarzucono także, że NIK nie odniosła się do aspektu świadomości i celowości w działaniu Powiatu, co czyni kontrolę nierzetelną. Pominęto również zamiar Zarządu Powiatu zapewnienia mieszkańcom opieki zdrowotnej poprzez zachowanie istniejącego szpitala w Wąbrzeźnie. Obwarowanie zaś procesu przekształcenia szpitala uzyskaniem szeregu analiz zabezpieczających Powiat „na wszelki wypadek” znacznie przedłużyłoby proces przekształcenia, co z kolei niekoniecznie stanowi przejaw oszczędnego i celowego wydatkowania środków.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym nie stwierdziła, iż sporządzenie przedmiotowych analiz wynikało z przepisów prawa. Dlatego też, w ww. dokumencie, nie wskazano normy prawnej, która obligowałaby do takiego działania. Oceny procesu przekształcenia ZOZ SP dokonano natomiast stosując kryterium rzetelności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK. Kontrola pod względem rzetelności obejmuje m.in. badanie, a w konsekwencji i ocenę staranności działań kontrolowanej jednostki.¹⁷ Bezsprzeczne jest, że przed przedstawieniem Radzie Powiatu w Wąbrzeźnie projektu uchwały w sprawie programu restrukturyzacji opieki zdrowotnej w zakresie lecznictwa zamkniętego na terenie Powiatu Wąbrzeskiego, nie zostały przez Zarząd Powiatu zlecone lub wykonane we własnym zakresie analizy lub ekspertyzy dotyczące ograniczenia działalności ZOZ SP i jej przejęcia przez NZOZ. W tej sytuacji, Zdaniem Zespołu Orzekającego, w wystąpieniu pokontrolnym zasadnie uznano, że proces przekształcenia ZOZ SP przygotowano nierzetelnie. Powierzone Powiatowi na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym zadanie publiczne ma szczególny charakter, gdyż dotyczy ochrony i promocji zdrowia jego mieszkańców. Istotność i waga tego zadania wymaga zatem staranności przy planowaniu wszelkich działań związanych z jego realizacją. W szczególności jest to istotne w procesie planowania, tworzenia, przekształcania, czy likwidacji placówek świadczących usługi zdrowotne w ramach realizacji ww. zadania. Działania te powinny zostać poprzedzone wnikliwą analizą, która w sposób obiektywny wskazywałaby alternatywne warianty rozwiązań służących realizacji zadania ochrony zdrowia wraz z potencjalnymi skutkami ich zastosowania. W sytuacji kontrolowanej jednostki analiza powinna w szczególności obejmować wpływ planowanego przekształcenia i zmiany podmiotu realizującego ww. zadanie na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu Wąbrzeskiego i spłatę zadłużenia ZOZ SP. W ocenie Zespołu Orzekającego, w wystąpieniu pokontrolnym słusznie uznano, że sporządzony przez ZUK Know How Program przekształcenia SP ZOZ w NZOZ, który Starostwo otrzymało w sierpniu 2008 r. (str. 250-363 i 2229 akt kontroli) nie stanowił obiektywnej i bezstronnej analizy. Opracowanie to powstało bowiem już po podjęciu przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie (31 marca 2008 r.) uchwały określającej kierunek przekształcenia ZOZ SP. Jako alternatywę dla dotychczasowego sposobu funkcjonowania ZOZ SP wskazano w nim powołanie NZOZ-u w formie spółki prawa handlowego z udziałem podmiotu prywatnego. Wynikało to z roli, którą na podstawie wyniku konkursu Zarząd Powiatu powierzył ZUK Know How, tj. podmiotu powołanego do utworzenia i prowadzenia NZOZ-u, mającego świadczyć usługi zdrowotne dla mieszkańców Powiatu (str. 172 akt kontroli).

¹⁷ Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Bogdan Skwarka „Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli” Wydawnictwo Diffin, Warszawa 2011 r. str.48.

W tej sytuacji racjonalnym jest, że podmiot ten nie był zainteresowany poszukiwaniem i przedstawieniem organom Powiatu w ww. programie innych rozwiązań niż te, które w jak najbardziej korzystnym świetle przedstawiały koncepcję utworzenia NZOZ-u w formie spółki prawa handlowego i zapewniały jak najkorzystniejszą pozycję, wskazanemu w ofercie ZUK Know How, udziałowcy większościowemu, tj. zarządzanej przez niego Grupie Nowy Szpital Sp. z o.o. w Szczecinie (str. 400-422 akt kontroli).

Wbrew twierdzeniom wnoszącego zastrzeżenia, ustalenia kontroli NIK wskazują na negatywne konsekwencje podjęcia i realizacji ww. uchwał Rady Powiatu bez uprzedniej rzetelnej i obiektywnej analizy. Powiat ponosił bowiem koszty utrzymania ZOZ SP pomimo, że od 1 stycznia 2011 r. nie udzielał on żadnych świadczeń zdrowotnych, a tym samym nie realizował swojego podstawowego zadania przewidzianego statutem (str. 38-105 akt kontroli) i powszechnie obowiązującymi przepisami¹⁸. W wyniku realizacji działań podjętych na podstawie ww. uchwał, jak wynika z niekwestionowanych w treści zastrzeżeń ustaleń stanu faktycznego (zapisy pkt 2.6 na str. 22 wystąpienia pokontrolnego) zaniechano udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie położnictwa. Odnotowano także, jak wynika z niezakwestionowanego opisu stanu faktycznego (pkt 2.6. ze str. 22 wystąpienia pokontrolnego) zmniejszenie liczby świadczeń zdrowotnych na oddziale chorób wewnętrznych (z 5,4 do 47,8%) i oddziale chirurgii ogólnej (zmniejszenie z 12,6 do 45,5%). W takiej sytuacji, w ocenie Zespołu Orzekającego trafnym było sformułowanie w wystąpieniu pokontrolnym oceny o nierzetelnym przygotowaniu przez Zarząd Powiatu procesu przekształcenia ZOZ SP, w tym zapisów wskazujących, że sporządzenie przez ZUK Know How Programu przekształcenia ZOZ SP w NZOZ, pozbawiło to opracowanie charakteru obiektywnej i bezstronnej analizy sytuacji ZOZ SP i wpływu zaproponowanych rozwiązań na zakres usług zdrowotnych świadczonych na terenie Powiatu. Ponadto należy zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK mogą być kontrolowane i oceniane wyłącznie z zastosowaniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. W tej sytuacji, nie było podstawy do dokonywania ocen w zakresie „świadomości i celowości w działaniu powiatu wąbrzeskiego [...]”.

Zastrzeżenie nr 7 dotyczyło zapisów wystąpienia pokontrolnego, w których wskazano, że Powiat nie zważając na konflikt interesów zobowiązał się do powołania na stanowisko Dyrektora ZOZ SP osoby zaproponowanej przez spółkę ZUK Know How, wybraną przez Zarząd Powiatu do utworzenia i prowadzenia NZOZ. Wnoszący zastrzeżenia podał, że decyzje o powołaniu dyrektorów ZOZ SP zostały podjęte uchwałami Zarządu Powiatu 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. Stwierdził także, że wszelkie decyzje dotyczące dysponowania mieniem i personelem dyrektorzy konsultowali z Zarządem Powiatu, w rzeczywistości nie doszło zatem do konfliktu interesów. Zarzucił również, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym nie uzasadniła z jakich powodów uważa, że zaistniał konflikt interesów.

¹⁸ tj. art. 1 ust. 1 ustawy o zoz, a od 1 lipca 2011 r. art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.

Zgodzić się należy z wnoszącym zastrzeżenie, że w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano argumentów pozwalających sformułować tezę o zaistnieniu konfliktu interesów. Zdaniem Zespołu Orzekającego, okoliczności wskazane w wystąpieniu pokontrolnym, odnoszące się do sposobu powoływania dyrektora ZOZ SP, jak również przykład dotyczący sprzedaży środków trwałych i wyposażenia będącego własnością ZOZ SP, nie potwierdzają ww. tezy. Zbycie mienia za cenę niższą niż wynikająca z wyceny rzeczoznawcy nie oznacza, że w tym zakresie doszło do nieprawidłowości. Nie zgromadzono bowiem dowodów, które podważyłyby prawidłowość zbycia tego mienia. Z zeznań byłego dyrektora ZOZ SP, które zamieszczono w wystąpieniu wynika m.in., że sprzęt był w różnym stanie i pochodził z różnych okresów, a jego nabyciem był zainteresowany tylko jeden podmiot.

Zastrzeżenie nr 8 dotyczyło sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym uwagi o zapewnieniu przez Powiat w procesie przekształcenia ZOZ SP ograniczonego do 30% wpływu na zarządzanie Spółką mającą świadczyć usługi zdrowotne na terenie Powiatu, a także korzystania w ograniczonym zakresie z prawa kontroli tej Spółki, co miało skutkować brakiem rzetelnej wiedzy o jej rzeczywistej sytuacji majątkowej oraz związanym z tym ryzykiem poniesienia kosztów związanych z ponownym przejęciem szpitala.

Wnoszący zastrzeżenia podał, że Zarząd Powiatu na początkowym etapie negocjował możliwość objęcia większościowego pakietu udziałów. Powiat musiałby jednak wówczas ponieść wszelkie wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem i rozwojem szpitala proporcjonalnie do wielkości udziałów. Z uwagi na ograniczone środki finansowe Powiat zmuszony był jednak przyjąć rolę mniejszościowego udziałowca w NZOZ. Starosta nie zgodził się również z zawartym w wystąpieniu stwierdzeniem, że Powiat nie miał znaczącego wpływu na zarządzanie Spółką i zakres świadczonych przez nią usług. Wskazał, że Zarząd Spółki konsultuje z Zarządem Powiatu wszelkie plany organizacyjne oraz zakres świadczeń zdrowotnych udzielanych przez NZOZ i realizuje większość oczekiwań Zarządu Powiatu w ww. obszarach, o czym w jego ocenie, świadczy stale zwiększający się zakres usług medycznych jak: zabiegi ortopedyczne i neurochirurgiczne, jak też zakres wykonywanych inwestycji i remontów w ostatnich latach. W zastrzeżeniu podniesiono także, że Spółka jest kontrolowana przez przedstawiciela Powiatu w radzie nadzorczej, a także przez Zarząd Powiatu oraz Radę Powiatu, które Zarząd Spółki zapoznaje okresowo ze sprawozdaniami finansowymi, planami rzeczowo-finansowymi i opiniami biegłych księgowych. Sytuacja finansowa Spółki jest dobrze znana Zarządowi Powiatu i nie zagraża dalszemu bytowi szpitala, tj. świadczeniu usług zdrowotnych dla mieszkańców Powiatu Wąbrzeskiego. Wnoszący zastrzeżenia wskazał ponadto, że gdyby nie udostępniono Spółce majątku nie doszłoby do przekształcenia ZOZ SP, a wówczas Zarządowi Powiatu można byłoby zarzucić, że celowo doprowadził do likwidacji szpitala. Ponowne przejęcie szpitala nie wchodzi zaś w rachubę, gdyż Powiat nie byłby w stanie wyposażyć szpitala w sprzęt chociażby na obecnym poziomie.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

W ocenie Zespołu Orzekającego zawarte w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” stwierdzenie, że Zarząd Powiatu nie posiadał rzetelnej wiedzy o rzeczywistej sytuacji finansowej Spółki jest zbyt daleko idące. W aktach kontroli, których numery powołano pod ww. stwierdzeniem nie ma dowodu, który w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości potwierdzałby taką sytuację. Znajdujące się w aktach kontroli wyjaśnienia Starosty (wraz z załączonymi kopiami dokumentów), a także wyjaśnienia Wicestarosty oraz Prezesa Zarządu Spółki (str. 2238-2316, 2346-2347 oraz 2437-2439 akt kontroli) wskazują bowiem, że organy Powiatu miały zapewniony dostęp do dokumentów zawierających dane ekonomiczne istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Spółki. Były nimi sprawozdania finansowe zawierające bilanse i rachunki zysków i strat Spółki (w tym m.in. dane o wysokości aktywów i pasywów, wysokości zysków i strat ze sprzedaży usług oraz o wynikach finansowych), sprawozdania z działalności Zarządu Spółki (opisujące m.in. sytuację finansową, kadrową oraz inwestycje), a także corocznie sporządzane opinie niezależnych biegłych rewidentów z badania sprawozdań finansowych i raportów uzupełniających. Z treści tych opinii wynika m.in., że rewidenci „nie stwierdzili okoliczności wskazujących, że w wyniku zaprzestania lub istotnego ograniczenia dotychczasowej działalności Spółka nie będzie w stanie jej kontynuować, co najmniej w następnym okresie sprawozdawczym”. Ponadto z wyjaśnień Wicestarosty przytoczonych na str. 29 i 30 wystąpienia wynika, że Zarząd Powiatu posiadał wiedzę o stratach osiąganych przez Spółkę, które w jego ocenie nie zagrażały jednak dalszemu jej funkcjonowaniu, co potwierdzały opinie biegłego rewidenta. W takiej sytuacji, zdaniem Zespołu Orzekającego, nie można uznać, jak podano to w wystąpieniu pokontrolnym, że nie posiadano rzetelnej wiedzy o rzeczywistej sytuacji finansowej Spółki. Nie posiadano jednak pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach niektórych kosztów działalności mających wpływ na sytuację finansową. Dane zawarte we wskazanych wyżej dokumentach nie pozwalały bowiem na ustalenie przyczyn powstawania kosztów wskazanych w wystąpieniu na str. 29 (wiersze od 27-41). Niekwestionowane w zastrzeżeniach ustalenia kontroli NIK wskazują, że posługiwano się wyłącznie materiałami przedstawionymi przez Zarząd Spółki, a Zarząd Powiatu nie opracowywał własnych analiz w zakresie przyczyn powstawania i wzrostu w kolejnych latach poszczególnych rodzajów kosztów, w tym m.in. kosztów usług doradczych oraz obsługi prawnej, informatycznej i księgowej. Potwierdził to Starosta w wyjaśnieniach udzielonych w toku kontroli NIK (str. 2238 akt kontroli), jak również w trakcie posiedzenia jawnego Komisji Rozstrzygającej. Przyznał także, że Spółka poinformowała o rodzajach kosztów usług doradczych jednak bez przedstawienia ich konkretnych efektów w postaci opracowań, analiz, itp. Uznać należy zatem, że Zarząd Powiatu nie miał wiedzy jakich konkretnie wydatków dotyczyły opłacone przez Spółkę usługi doradcze oraz obsługi prawnej, a tym samym nie posiadał pełnej wiedzy o przyczynach powstawania i wzrostu w kolejnych latach tych kosztów działalności, które miały wpływ na sytuację finansową Spółki. W analizowanym przypadku ma to istotne znaczenie, bowiem Spółka osiągnęła w kolejnych latach (2014, 2015 i 2016) ujemny wynik finansowy, tj. 8,1 tys. zł za 2014 r., 398,5 tys. zł za 2015 r. oraz 183,7 tys. zł za 2016 r., zaś łączne koszty usług doradczych, obsługi prawnej, informatycznej i księgowej w tych latach wynosiły odpowiednio: 661,4 tys. zł, 960,4 tys. zł oraz 1.058,6 tys. zł. Podzielić należy także wyrażony w wystąpieniu pokontrolnym pogląd, że brak dostatecznej wiedzy zwiększa ryzyko niepodjęcia ewentualnych działań zaradczych w odpowiednim

czasie, co może narazić mieszkańców Powiatu na ograniczenie lub utratę dostępu do opieki zdrowotnej. Zdaniem Zespołu Orzekającego na obecnym etapie nie sposób jednak przewidzieć jak będzie dalej kształtować się sytuacja finansowa Spółki, a co za tym czy i ewentualne jakie działania będzie podejmował Powiat realizując zadanie polegające na promocji i ochronie zdrowia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Mają na względzie wskazane wyżej okoliczności zasadne było natomiast zwrócenie przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym uwagi na fakt niekorzystania przez Powiat jako współnika Spółki, z przewidzianego art. 212 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁹, prawa do przeglądania ksiąg i dokumentów, czy też żądania wyjaśnień od zarządu Spółki. Zdaniem Zespołu Orzekającego były także podstawy do sformułowania uwagi, że Powiat w procesie przekształcenia ZOZ SP zapewnił sobie ograniczony do 30% wpływ na zarządzanie Spółką mającą świadczyć usługi zdrowotne mieszkańcom Powiatu. Wysokość objętych przez Powiat udziałów (29,58%) wynikała z zaakceptowania przez Zarząd Powiatu oferty złożonej przez ZUK Know How Sp. z o.o. W konsekwencji Powiat uzyskał prawo wprowadzenia do Rady Nadzorczej Spółki jednej osoby. Słusznie stwierdzono zatem, że nie zapewniało to decydującego wpływu na wyniki głosowań w tym organie Spółki, a co za tym idzie podejmowane przez nią rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga przy tym, że z treści zastrzeżenia wynika, iż Zarząd Spółki pomimo prowadzonych z nim konsultacji, nie realizuje wszystkich oczekiwań Zarządu Powiatu. Słusznie uznano zatem, że Powiat uzyskał ograniczony wpływ na zarządzanie Spółką. Odnosząc się natomiast do podniesionej w zastrzeżeniu kwestii zamieszczenia w wystąpieniu pokontrolnym zapisu o sprzedaży lub wydzierżawieniu Spółce prawie całego majątku ruchomego i nieruchomego ZOZ SP stwierdzić należy, że wbrew twierdzeniu Starosty, NIK nie uznała tego stanu za nieprawidłowość. Zawarty w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” zapis odnosi się bowiem do niekwestionowanych w treści zastrzeżeń ustaleń stanu faktycznego, który opisany został na stronie 15-18 wystąpienia pokontrolnego.

Zastrzeżenie nr 9 dotyczyło zawartego na str. 11 wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Opis stanu faktycznego”, zapisu o przyjęciu przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie w dniu 31 lipca 2008 r. projektu uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP o treści niezmienionej w stosunku do pierwotnego (przekazanego pismem z 11 lipca 2008 r.), do którego Wojewoda Kujawsko-Pomorski w piśmie z 22 lipca 2008 r. zgłosił uwagi. Wnoszący zastrzeżenia wskazał, że zapis ten jest niezgodny ze stanem faktycznym, gdyż projekt uchwały Rady Powiatu w ww. sprawie przesłany Wojewodzie pismem z 31 lipca 2008 r. był inny niż poprzedni, tj. przesłany 11 lipca 2008 r. Do pisma zawierającego zastrzeżenia Starosta załączył potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie obu ww. projektów uchwał wraz z pismami przewodnimi.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.

Dokonana przez Zespół Orzekający analiza dokumentów stanowiących akta kontroli wymienionych pod zakwestionowanymi zapisami wystąpienia pokontrolnego (tj. o numerach: 173-179, 185-193, 364-370, 399, 490-503, 2825-2827) wykazała, że nie zawierają one pisma Starosty Wąbrzeskiego z 11 lipca 2008 r.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, ze zm.

skierowanego do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP, ani też projektu tej uchwały stanowiącego załącznik do tego pisma. Dokumenty te zostały przedłożone przez Starostę na etapie składania zastrzeżeń. Z ich treści, jak również dowodów zgromadzonych w aktach kontroli na etapie postępowania kontrolnego, tj. pisma Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 22 lipca 2008 r. (str. 364) oraz jego wyjaśnień (str. 2827) wynika, że w lipcu 2008 r. sformułował on uwagi do projektu, którego odpis Starosta następnie załączył do zastrzeżeń. W uwagach tych wskazał na niespełnienie wymogów formalnych przez ten projekt. Nie został on bowiem uprzednio przyjęty w drodze uchwały organu stanowiącego, tj. Rady Powiatu, a zatem projekt nie mógł formalnie podlegać opiniowaniu. Ponadto w piśmie z 22 lipca 2008 r. Wojewoda wskazał, że odnosi się on wyłącznie do mienia nieruchomości, a treść §3 pkt 3 wskazuje na całkowite pozbawienie majątku zakładu pozostałego po przekształceniu, co jest niezgodne z art. 53 ustawy o zoz. Uwagi te korespondują z treścią odpisu projektu, który Starosta załączył do pisma zawierającego zastrzeżenia. W projekcie tym, zapisy dotyczące mienia znajdują się bowiem wyłącznie w §3 pkt 3 i dotyczą jedynie mienia nieruchomości, które miało pozostać własnością Powiatu i zostać wydierżawiane NZOZ w Wąbrzeźnie. Zatwierdzony przez Radę Powiatu (uchwała nr XVIII/79/08 z 31 lipca 2008 r.) projekt uchwały w sprawie przekształcenia ZOZ SP, który Starosta przedłożył do zaopiniowania Wojewodzie pismem z 31 lipca 2008 r. w §3 pkt 3 przewidywał natomiast, że mienie nieruchomości ZOZ SP będące własnością Powiatu Wąbrzeskiego pozostaje w nieodpłatnym użytkowaniu ZOZ SP i będzie wydierżawiane NZOZ w Wąbrzeźnie na zasadach określonych przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie. Ponadto, w §4 tego projektu uregulowano kwestie mienia ruchomego ZOZ SP wskazując, że pozostaje ono własnością tego Zakładu, a jego zbycie, oddanie w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie NZOZ w Wąbrzeźnie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie (str. 173-176 akt kontroli). Należy zatem stwierdzić, że projekt ten uwzględniał uwagi Wojewody i odmiennie, względem poprzedniego projektu, regulował sytuację majątkową przekształcanego ZOZ SP. Zawarty w wystąpieniu pokontrolnym zapis stwierdzający o przyjęciu przez Radę Powiatu w Wąbrzeźnie projektu uchwały, w którym nie zostały uwzględnione uwagi Wojewody, nie odzwierciedla zatem stanu faktycznego.

Komisja Rozstrzygająca odniosła się także do zawartej w wystąpieniu pokontrolnym negatywnej oceny ogólnej kontrolowanej działalności. Zdaniem Zespołu, pomimo uwzględnienia części złożonych zastrzeżeń nie ma podstaw do zmiany tej oceny, jak również wniosków pokontrolnych, wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości. Waga oraz charakter stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowości uzasadniają ocenę ogólną skontrolowanej działalności przedstawioną w wystąpieniu pokontrolnym.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.