

## Czy można zlikwidować szpital powiatowy, gdy w pobliżu nie ma innego?

---

**PROBLEM:** Prokuratura Okręgowa w Krakowie zaskarżyła do WSA uchwałę Rady Powiatu Olkuskiego o przekształceniu lokalnego szpitala w podmiot prywatny. Takie działanie jej zdaniem jest niemożliwe, gdy w okolicy brakuje innego, publicznego. O opinię w tej sprawie poprosiliśmy niezależnego eksperta. Jako uzupełnienie przedstawiamy także wnioski pokontrolne NIK. Nie odpowiadają one na zadane przez nas pytanie, ale mogą stanowić przestrożę i wskazówki dla innych samorządów, które są w trakcie podobnych przekształceń albo je planują.



Piotr Gołaszewski prawnik w Kancelarii Prawniczej DZP

Zasadność skargi prokuratora wniesionej do sądu administracyjnego na uchwałę Rady Powiatu Olkuskiego dotyczącą przekształcenia tamtejszego zakładu opieki zdrowotnej (ZOZ) budzi wątpliwości. Nie przekonuje bowiem argument dotyczący naruszenia przez wspomnianą uchwałę art. 68 konstytucji, podpierany tezą o obowiązku prowadzenia przez powiat co najmniej jednego szpitala w formie publicznego ZOZ. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na kilka kwestii szczegółowych.

Po pierwsze, w sprawie olkuskiej miarodajne są przepisy obowiązujące w czasie podejmowania kwestionowanej uchwały, a więc przepisy obowiązujące we wrześniu 2009 r. Będzie to zatem stara ustawa o ZOZ z 1991 r. (obecnie już nieobowiązująca), wobec czego wyrok, który zapadnie, wywrze ewentualnie znaczenie wyłącznie dla tych ZOZ, które uległy przekształceniu lub likwidacji jeszcze pod rządami starych przepisów.

Po drugie, nie można zapominać, że sąd administracyjny będzie badał zaskarżoną uchwałę jedynie pod kątem jej legalności. Jeśli zatem przy podejmowaniu tej uchwały zachowano wszystkie wymogi formalne, sądowi pozostanie w zasadzie rozstrzygnięcie tego, czy dokonane przekształcenie było zgodne z przepisami ustawy o ZOZ z 1991 r. Trzeba w związku z tym podkreślić, że przepisy tej ustawy, jak też inne akty obowiązujące w 2009 r. nie nakładały na powiat obowiązku prowadzenia szpitala w formie publicznego ZOZ. Owszem, ustawa o samorządzie powiatowym przewidywała wówczas, podobnie zresztą jak obecnie, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne m.in. w zakresie ochrony zdrowia, jednak chodzi tutaj o zapewnienie bazy umożliwiającej dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Nie oznaczało to bynajmniej konieczności udzielania przez powiat w 2009 r. tego rodzaju świadczeń w formie prawnej publicznego (powiatowego) zakładu opieki zdrowotnej.

Warto zresztą dodać, że art. 68 konstytucji gwarantując równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wskazuje wyraźnie, iż

warunki oraz zakres udzielania tych świadczeń określa ustawa. W świetle ugruntowanych w orzecznictwie poglądów stawia to pod znakiem zapytania możliwość bezpośredniego stosowania w omawianym zakresie art. 68 konstytucji, a tym samym konfrontowania kwestionowanej przez prokuratora uchwały Rady Powiatu Olkuskiego wprost ze wskazanym przepisem konstytucyjnym, natomiast z pominięciem uregulowań ustawowych, a więc także ustawy o ZOZ z 1991 r., które konkretyzują regułę wyrażoną w art. 68 konstytucji.

Po trzecie wreszcie trzeba zwrócić uwagę, że powiat olkuski nie zlikwidował prowadzonego przez siebie ZOZ, a jedynie dokonał jego przekształcenia polegającego na istotnym ograniczeniu zakresu działalności tego ZOZ. Nadto ZOZ ten pozostał dysponentem mienia, które jedynie oddano w dzierżawę i najem nowo utworzonej spółce medycznej, w której zresztą powiat objął 30 proc. udziałów. Lektura kwestionowanej przez prokuratora uchwały wskazuje również, że nowy niepubliczny ZOZ został zobowiązany do udzielania, na bazie kontraktu z NFZ, nieodpłatnych świadczeń zdrowotnych w zakresie realizowanym dotychczas, bez ograniczenia ich dostępności, warunków ich udzielania oraz jakości tych świadczeń. Wydaje się, że w tej sytuacji trudno w prosty sposób uznać, że powiat olkuski wyzbył się szpitala oraz utracił możliwość realizowania zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia. Zmianie uległa jedynie forma prawno-organizacyjna realizacji tych zadań i to w granicach, jakie co do zasady wynikały z ustawy o ZOZ z 1991 r.

Wnioski pokontrolne NIK wobec starosty i dyrektora ZOZ w Olkuszu



**1** Nie zachowano należytej staranności przy ustalaniu warunków przekształcenia, przyjęte zaproponowane przez konsorcjum. Nie zabezpieczono także w sposób należyty interesów majątkowych powiatu i zakładu opieki zdrowotnej.

**2** Nie uzgodniono wysokości czynszu dzierżawnego który konsorcjum przedstawiło w ofercie, nie dysponowano także dokumentami, które uzasadniałyby przyjęcie go w takiej wysokości. Wysokości czynszu dzierżawnego nie ustalono rzetelnie (zaledwie na poziomie 0,76 proc. wartości netto dzierżawionego majątku, a przyjęte stawki nie zapewniały pokrycia kosztów amortyzacji majątku ZOZ).

**3** Nie podjęto udokumentowanych działań świadczących o ustaleniu rzeczywistej wartości majątku, który miał zostać wydzierżawiony na 25 lat.

**4** Na dyrektora ZOZ powołano osobę wskazaną przez konsorcjum, która pełniła to stanowisko aż do przejścia większości działalności ZOZ przez spółkę. Dyrektor miał realizować program restrukturyzacji ZOZ, co jednak faktycznie polegało na przygotowaniu ZOZ do przejścia przez Nowy Szpital w Olkuszu sp. z o.o., w dodatku ZOZ obciążały wydatki na odprawy i odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy, na zakup wyposażenia dla oddziału, o którym już było wiadomo, że nie będzie należał do ZOZ, a potem

został sprzedany spółce po niższej cenie niż koszt zakupu.

**5** Podjęto decyzję o zawieszeniu waloryzacji czynszu dzierżawy majątku ruchomego i nieruchomości na trzy lata. Zgodnie z umową czynsz mógł zostać powiększony w każdym roku o wielkość wskaźnika inflacji ogłoszonego przez prezesa GUS za poprzedni rok. W razie przeprowadzenia waloryzacji ZOZ uzyskałby 20 tys. zł dodatkowych przychodów. W dodatku waloryzacja była jednym z warunków przystąpienia do przetargu na wyposażenie oddziału (NIK uznał to działanie za niegospodarne).

**6** Wyrażono zgodę na nieodpłatne użyczenie spółce przez ZOZ dokumentacji projektowej na przebudowę pomieszczeń o wartości ponad 48 tys. zł brutto, mimo że dyrektor ZOZ odmówił wcześniej nieodpłatnego udostępnienia jej, twierdząc, że stanowi środek trwały ZOZ i można ją jedynie sprzedać. (NIK uznał to działanie za niegospodarne, tym bardziej że ZOZ w tym czasie odnotowywał straty i powiat udzielił mu pożyczki).

**7** W niewystarczający sposób wykonywano nadzór (organu założycielskiego) nad działalnością ZOZ. Nie odbyła się żadna kontrola wewnętrzna, tylko analizowano dane finansowe i gospodarcze tej jednostki, co nie było zgodne z par. 7 ust. 2 rozporządzenia ministra zdrowia z 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zwrotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz.U. nr 94, poz. 1097). Przepisy te stanowią, że kontrole okresowe powinny być podejmowane co najmniej raz w roku.

**8** Ograniczono wpływ powiatu na działalność spółki, ponieważ miał w niej tylko 30 proc. udziałów, co dawało mu prawo do wyznaczenia jednego członka rady nadzorczej.

**9** Naruszono zapis w umowie spółki stanowiący, że dla rozporządzenia prawem lub zaciągnięcia zobowiązania na świadczenie o wartości przewyższającej 500 tys. zł wymagana jest uchwała zgromadzenia wspólników. Dopiero po upływie kilku miesięcy po zawarciu tych umów zgromadzenie wspólników, w których brali udział kolejni starostowie (było ich kolejno dwóch i każdy brał udział w innym) wyraziło zgodę na zawarcie umowy.

**OPRAC. MAŁGORZATA PIASECKA-SOBKIEWICZ**