



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia ...04.2010 r.

**LBY-4100-01-01/2010
P/09/113**

**J.M.
prof. dr hab. Andrzej Radziwiński
Rektor
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
w Toruniu**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, zwany dalej „UMK”.

Kontrolą objęto wykonanie budżetu Państwa w 2009r. – realizację przez jednostkę organizacyjną UMK – Collegium Medicum im. L. Rydygiera w Bydgoszczy inwestycji wieloletniej pn. „Wieloletni Program Medyczny Rozbudowy i Modernizacji Szpitala Uniwersyteckiego im. A. Jurasza w Bydgoszczy”, zwanej dalej „Rozbudową i Modernizacją Szpitala CM UMK”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle podpisanym 24.03.2010r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, ocenia działania podejmowane przez podległe Panu Rektorowi służby CM UMK w zakresie realizacji w 2009r. ww. inwestycji wieloletniej.

Powyższe uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli za jedną z zasadniczych nieprawidłowości uznaje brak posiadania przez Inwestora w 2009r. aktualnego zaakceptowanego przez dysponenta części

budżetowej: programu inwestycji, danych o planowanym zakresie rzeczowym i okresie jej realizacji, planowanym łącznym koszcie inwestycji, zwanym dalej wartością kosztorysową inwestycji (WKI) oraz kompletnego harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji zadania (w tym harmonogramu dostaw wyposażenia).

CM UMK posiadało „Wieloletni Program Medyczny rozbudowy i modernizacji Szpitala Uniwersyteckiego...” – opracowanie z lipca 2006r. – zaakceptowany przez dysponenta części budżetowej – Ministra Zdrowia (MZ), decyzją z 6.02.2007r. Kontrola wykazała, że Program ten był nieaktualny, czego dowodem były działania kolejnych dyrekcji Szpitala Uniwersyteckiego oraz liczna korespondencja prowadzona z MZ w latach 2008/2009, np. w zakresie rozszerzenia programu inwestycji o budowę „Uniwersyteckiego Centrum Zdrowia Psychicznego”.

Nieaktualna była także wyliczona pierwotna wartość kosztorysowa inwestycji. Brakowało w niej tak istotnych elementów jak na przykład: lądowisko czy parking, a przewidywano budowę spalarni odpadów medycznych, która ze względu na lokalizację Szpitala w otoczeniu zabudowy mieszkaniowej nie miała szans na realizację.

Posiadanie, zaakceptowanej przez dysponenta części budżetowej, dokumentacji inwestycji zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz.831), stanowi podstawę do jej finansowania ze środków budżetu państwa.

Pomimo powyższych braków Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania służb CM UMK podejmowane w badanym okresie (oraz latach poprzednich) dla zaktualizowania ww. dokumentacji inwestycji. Na skutek tych działań:

- ◆ Doprowadzono pod koniec 2008r. do opracowania zaktualizowanej WKI – uwzględniającej m.in. wymogi funkcjonalne „Programu użytkowego” oraz potrzeby wynikające z obowiązujących przepisów. Jednakże pomimo prób Inwestora, MZ nie wyraziło zgody na wzrost wartości WKI i od początku realizacji inwestycji wieloletniej w poszczególnych ustawach budżetowych była ona aktualizowana wyłącznie o wskaźnik wzrostu cen i w 2009r. wynosiła – 324.617 tys. zł.
- ◆ W czasie trwania niniejszej kontroli:
 - Pismem z 15.01.2010r. przesłano do MZ aneks do „Wieloletniego Programu... rozbudowy i modernizacji Szpitala Uniwersyteckiego...”, podając wartość kosztorysową inwestycji w

wysokości określonej w ustawie budżetowej oraz wnioskując o zmianę terminu zakończenia zadania na koniec 2015r. (z pierwotnego 2012r.). MZ pismem z 10.02.2010r., biorąc pod uwagę zaawansowanie inwestycji uznało wniosek za zasadny.

- Pismem z 5.02.2010r. przesłano do MZ także harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania na lata 2007-2015 z podziałem na źródła finansowania.

Przyczyny braku posiadania przez Inwestora zaktualizowanej dokumentacji inwestycji były złożone, a do najważniejszych z nich należały:

- ◆ Trzykrotne zmiany we władzach Szpitala (od 2006r.) oraz zmieniające się w związku z tym wizje rozbudowy i modernizacji jednostki, brak jednomyślności szefów klinik przy podejmowaniu konkretnych decyzji mających wpływ na proces inwestycyjny, a także wydłużające się rozmowy władz Uczelni z władzami m. Bydgoszczy odnośnie przejęcia Szpitala MSWiA i zagospodarowania go na potrzeby Kliniki Dermatologii.
- ◆ Powiększenie w 2009r. bazy Uczelni o drugi Szpital Uniwersytecki im. dr J. Bizuela w Bydgoszczy, przez co należało zweryfikować obszary działań obu Szpitali tak, aby nie dublować usług medycznych i powołać wspólne struktury w celu poprawy wykorzystania zasobów.
- ◆ Trudna sytuacja finansowa obu Szpitali i związana z tym potrzeba przygotowania programu ich restrukturyzacji (program taki został zaakceptowany przez Senat UMK w dniu 27.10.2009r.).

2. Kolejną zasadniczą nieprawidłowością w ocenie NIK było niedostosowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego robót i zakupów oraz niezapewnienie wykonawców robót budowlanych do planowanych kwot przeznaczonych na finansowanie inwestycji w 2009r.

Z przewidzianych według pierwotnych zapisów w ustawie budżetowej z dnia 9 stycznia 2009r. (Dz. U. nr 10, poz. 58) - 72.681 tys. zł oraz 40.865 tys. zł – po zmianach ustawy budżetowej – z dnia 17 lipca 2009r. (Dz. U. nr 128, poz. 1057), – wydatkowano zaledwie 5.041 tys. zł, tj. odpowiednio 6,9 i 12,3 % zapisanych w ww. ustawach kwot.

Faktyczne zaawansowanie finansowe po 3 latach realizacji inwestycji według poniesionych nakładów wyniosło 54.197 tys. zł, – co stanowi:

- 43,3 % nakładów planowanych w ustawach budżetowych na ten okres realizacji - 125.308 tys. zł,

- 16,7 % wartości kosztorysowej inwestycji ogółem - 324.617 tys. zł (w cenach 2009r.).

Stan ten stanowił podstawę do opisanego wyżej wystąpienia do MZ, jako dysponenta środków budżetowych z wnioskiem o zmianę terminu zakończenia zadania z końca 2012r. na koniec 2015r., co stanowi o wydłużeniu cyklu realizacji inwestycji z 72 do 108 miesięcy, tj. o 50%.

Kontrola wykazała, że przyczyny powyższego stanu były złożone, część z nich była zależna od Inwestora, a niektóre powstały w wyniku zbiegu wielu niesprzyjających warunków, a najważniejsze z nich to:

- ◆ Wydłużająca się - trwająca ponad rok procedura wyłonienia inwestora zastępczego dla prowadzenia przedmiotowej inwestycji wieloletniej.

Pierwsze postępowanie o zamówienie publiczne przeprowadzone w II kw. 2008r. zostało 11.07.2008r. unieważnione wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) – na skutek błędu zamawiającego przy wyborze oferty.

Procedura wyłonienia inwestora zastępczego w II przetargu była wprawdzie przeprowadzona przez zamawiającego poprawnie, to jednak w ocenie NIK także ją wydłużono. Wpłynęło na to zarówno rozpatrywanie protestów i odwołań, jak i postępowanie zamawiającego, który np. od ww. wyroku KIO do 17.12.2008r., tj. ogłoszenia II przetargu, czyli przez ponad 5 m-cy prowadził prace w sprawie przygotowania przetargu. Ostatecznie wszystkie protesty i odwołania zastały odrzucone i postępowanie zakończono podpisaniem umowy 5.06.2009r.

- ◆ Powyższy stan, w związku z zamiarem powierzenia inwestorowi zastępczemu obowiązku przygotowania procedur przetargowych, spowodował dalsze opóźnienia w przygotowaniu postępowań przetargowych na budowę i wyposażenie: Kliniki Psychiatrii; Zespołu Sal Operacyjnych z Oddziałem Intensywnej Terapii i Anestezjologii i Szpitalnym Oddziałem Ratunkowym oraz Uniwersyteckiego Centrum Opieki Paliatywnej.
- ◆ Wobec braku inwestora zastępczego, przygotowaniu zadania do realizacji w 2009r., w ocenie NIK, nie była w stanie podjąć niewielka obsada kadrowa nadzorująca w imieniu inwestora proces rozbudowy i modernizacji Szpitala CM UMK. Obsady tej nie zwiększano w obliczu toczącej się procedury przetargowej na wyłonienie inwestora zastępczego. Zadanie koordynacji działań uczestników procesu inwestycyjnego oraz kontrola jego przebiegu powierzone było Annie S. kierownikowi działu remontów i inwestycji CM UMK, która realizowała je przy pomocy 1-2 podległych jej pracowników działu. Wymieniona przez ok. 4 miesiące 2009r. przebywała na zwolnieniu lekarskim.

◆ Powyższe uwarunkowania spowodowały wydłużenie przygotowań procedur przetargowych, a w konsekwencji brak możliwości rozpoczęcia i zafakturowania jakichkolwiek robót budowlanych do końca 2009r. na zadaniach:

- „Budowy i wyposażenia Zespołu Sal Operacyjnych z Oddziałem Intensywnej Terapii Medycznej, Centralną Sterylizatornią oraz Szpitalnym Oddziałem Ratunkowym” – wartość według umowy z 17.11.2009r. – 60,3 mln. zł,
- „Rozbudowy Szpitala Uniwersyteckiego w zakresie Kliniki Psychiatrii” – wartość według umowy – 29,0 mln. zł.

◆ Do powstania ww. opóźnień przyczyniły się także działania inwestora zastępczego, który w ocenie zamawiającego nie wywiązywał się należycie z zawartej umowy i na skutek wzajemnych zarzutów w czasie trwania kontroli doprowadzono do jej rozwiązania (z dniem 16.01.2010r.).

3. Kontrola wykazała, że w trakcie przygotowania dokumentacji opisanych postępowań o zamówienia publiczne na budowę „Zespołu Sal Operacyjnych...” oraz „Rozbudowę Kliniki Psychiatrii” nie uniknięto braków, błędów i potrzeby jej uszczegółowienia, głównie w projektach: budowlanym, wykonawczym, wewnątrz, specyfikacjach technicznych i przedmiarach robót. Dowodem tego były liczne pytania kierowane do zamawiającego w ww. postępowaniach – odpowiednio 598 i 414 pytań. Braki w dokumentacji zamówień publicznych (poza wpływem na termin rozstrzygnięcia ww. postępowań), stanowiły naruszenie wymogów określonych w §§ 4 - 6 oraz 12 - 14, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno – użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.).

Przyczynami tego, zdaniem Grażyny R. – zastępcy Kanclerza ds. techniczno-administracyjnych CM UMK – odpowiedzialnej za prawidłowy i zgodny z obowiązującymi przepisami przebieg procesów inwestycyjno-remontowych, były (poza wymienionymi wyżej), także: złożoność zadań, niewystarczające przygotowanie zespołu osobowego, w tym brak wiedzy odnośnie zagadnień pojawiających się w specyfikacjach oraz brak możliwości uniknięcia błędów projektowych przy tak dużych i skomplikowanych zadaniach pomimo tego, że dokumentacja była sprawdzana przez Użytkownika, Inwestora oraz Inwestora Zastępczego.

4. W świetle przytoczonych wyżej uwag i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako niewystarczające działania koordynacyjno-nadzorcze Inwestora nad realizacją przedmiotowej inwestycji wieloletniej. Poza opisanym wyżej brakiem kompletnej aktualnej dokumentacji inwestycji wieloletniej, dopuszczeniem do opóźnienia w jej realizacji, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w dokumentowaniu w dziennikach budowy czynności wykonywanych w badanym okresie przez uczestników procesu inwestycyjnego. Polegało to głównie na tym, że:

- ◆ Żaden z 3 tomów dzienników budowy prowadzonych w 2009r. dla przebudowy pomieszczeń budynku diagnostycznego w celu instalacji tomografu komputerowego oraz II i III etapu termomodernizacji obiektów Szpitala nie zawierał wpisów inwestora – pomimo uprawnień wynikających z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. nr 108, poz. 953 ze zm.).
- ◆ W żadnym dzienniku budowy nie dokonano wpisów o sporządzonych protokołach związanych z budową, nie dołączono ich także w sposób trwały do oryginału i kopii dziennika budowy, lub nie dokonano adnotacji o ich umieszczeniu w odrębnym zbiorze, – stanowiło to naruszenie § 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia.
- ◆ Dwa z ww. 3 tomów dziennika budowy nie były zabezpieczone przed zdekompletowaniem poprzez przesnurowanie, co było niezgodne z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.
- ◆ Od dzienników odłączano kopie poszczególnych stron, nie dokonując adnotacji w tym zakresie, – co było niezgodne z pkt 5 pouczenia o prowadzeniu dzienniku budowy.

5. Kontrola wykazała także szereg działań pozytywnych, zarówno Inwestora jak i pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego, do których nie wniesiono uwag i zastrzeżeń. Do najważniejszych z nich należą:

- ◆ Faktyczne wykonanie zafakturowanego w 2009r. zakresu robót i dostaw, co potwierdziły dokonane w czasie trwania kontroli oględziny.
- ◆ Posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na terenie zajęтым pod inwestycję oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z projektami budowlanymi i wykonawczymi dla realizowanych w 2009 r. obiektów.

- ◆ Zapewnienie posiadania stosownych uprawnień budowlanych przez osoby nadzorujące inwestycję ze strony inwestora, inwestora zastępczego oraz kierowników budowy.
- ◆ Dokonywanie wyboru wykonawców robót oraz dostawców w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (– Dz. U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655 ze zm.).
- ◆ Właściwe zabezpieczanie interesów inwestora w umowach zawartych na wykonanie zaplanowanego na 2009r. zakresu rzeczowego oraz egzekwowanie postanowień tych umów m.in. w zakresie kar umownych. W badanym okresie naliczono wykonawcom ogółem ponad 12,2 mln. zł kar za nieterminowe wykonanie robót i dostaw, z czego 4,3 mln. zł potrącono z faktur, a pozostałe były w trakcie egzekucji.
- ◆ Gospodarne i celowe wydatkowanie środków budżetowych otrzymanych od dysponenta w badanym okresie na realizację przedmiotowej inwestycji wieloletniej.
- ◆ Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK z ostatniej kontroli inwestycji przeprowadzonej w 2008r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. Dostosowanie dokumentacji inwestycji do wymogów ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, a w szczególności uzyskanie akceptacji dysponenta środków budżetowych m.in. dla zaktualizowanego programu inwestycji, jej wartości kosztorysowej oraz harmonogramu realizacji.
2. Podjęcie działań organizacyjnych i logistycznych zapewniających przeprowadzanie postępowań o zamówienia publiczne, umożliwiające dokonanie wyboru wykonawców robót i dostawców w terminach gwarantujących wykonanie zaplanowanych zakresów rzeczowych i pełne wykorzystanie przyznanych środków finansowych w ciągu roku budżetowego.
3. Egzekwowanie od projektantów i wykonawców sporządzania dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych oraz innej dokumentacji dla potrzeb postępowań o zamówienia publiczne, zgodnie z wymogami przepisów szczegółowych, w tym m.in. ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004r.

4. Zapewnienie skutecznych działań koordynacyjno-nadzorczych Inwestora nad realizacją inwestycji wieloletniej, w tym właściwego dokumentowania przebiegu robót budowlano-montażowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Rektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

X:\Domek\Makowski\Wyst\p0911301.doc

Otrzymują:

1. adresat
2. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK w W-wie (e-szafa)
3. a/a