



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia            kwietnia 2010 r.

Tekst ujednoczony

**Pan  
Jerzy Kaczmarek  
Starosta Powiatu Radomszczańskiego**

LLO-4100-01-03/2010  
P/09/113

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Starostwo Powiatowe w Radomsku (Starostwo) w ramach programu kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. - realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrolą objęto zagadnienia związane z budową szpitala powiatowego w Radomsku, obejmujące program realizacji tej inwestycji, dokumentację budowy, umowy na wykonanie inwestycji, jak również planowanie finansowania i wykonania zadań związanych z budową oraz ich wykonanie i działania koordynacyjno – nadzorcze Starostwa nad przebiegiem robót.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działania Starostwa Powiatowego w Radomsku, jako inwestora budowy szpitala powiatowego w Radomsku, w odniesieniu do kontrolowanych zagadnień. Ocenę tę uzasadniają poniższe ustalenia kontrolne.

1. Kontrola NIK ustaliła, że Starostwo nie posiadało formalnie zaakceptowanej aktualizacji zbiorczego zestawienia kosztów zadania inwestycyjnego. W lutym 2009 r. Starosta zwrócił się do Wojewody Łódzkiego, jako dysponenta środków, z wnioskiem o akceptację zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji ze 179.515 tys. zł do 272.050 tys. zł (wraz z zaktualizowaną wartością wybudowanego zaplecza i wartością

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

planowanych zakupów wyposażenia), której wzrost był wynikiem zmiany cen i zakresu rzeczowego, a także zmianą przepisów skutkujących dostosowaniem obiektu budowanego szpitala do ich wymogów. Podpisana z Wojewodą Łódzkim umowa wykonawcza na 2009 r., zwiększająca łączną kwotę dotacji celowej dla tej inwestycji o 45.000 tys. zł, stanowi dowód zaakceptowania zmienionej wartości kosztorysowej.

2. Budowę szpitala podjęto w 1999 r., po przeprowadzonym dwustopniowym postępowaniu o zamówienie publiczne, w wyniku którego przyjęto ofertę firmy „Instalexport” S.A. z Warszawy na wykonanie omawianej inwestycji w terminie do dnia 30 września 2002 r., za ryczałtową cenę 61.505.096,96 zł netto. Z firmą tą w dniu 23 września 1999 r. zawarto umowę nr 1/99, której przedmiotem, oprócz wykonania robót budowlano-montażowych, było także wykonanie dokumentacji wykonawczej. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że dotrzymanie umownego terminu realizacji inwestycji nie było możliwe, gdyż Instalexport S.A. dokumentację wykonawczą przekazał dopiero w grudniu 2003 r., bez zapewnienia, w formie pisemnego oświadczenia wymaganego postanowieniami umowy, o jej kompletności. Z tytułu tego opóźnienia inwestor nie naliczył wykonawcy żadnych kar przewidzianych w umowie, lecz przesunął aneksem z dnia 5 września 2002 r., termin zakończenia inwestycji na dzień 31 grudnia 2003 r., uzasadniając ten fakt zmianą systemu finansowania zadania. W latach 2007-2008 została dokonana kolejna zmiana dokumentacji budowlanej, która spowodowana została dostosowaniem założeń architektonicznych obiektu budowlanego szpitala do zgodności z przepisami prawa budowlanego i rozporządzenia Ministra Zdrowia. Inwestor w latach 2003-2009 do umowy nr 1/99 zawarł z wykonawcą 18 aneksów, efektem których była m.in. zmiana terminu wykonania przedmiotu umowy do końca III kwartału 2010 r. W ocenie NIK, aneksy te były porozumieniami stron określającymi sposób i zakres realizacji umowy w kolejnych latach. Zaznaczyć należy, że postanowienia art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>2</sup> określiły, iż zawarcie umowy na okres dłuższy niż 3 lata wymaga uprzedniej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a takiej zgody Starostwo nie posiadało.
3. Inwestor posiadał decyzje zatwierdzające projekt budowlany i zezwalające na rozpoczęcie robót budowlanych budynku szpitala, o powierzchni użytkowej 24.752,7 m<sup>2</sup>, kubaturze 107.621 m<sup>3</sup> i planowanej liczbie 300 łóżek, wydanymi odpowiednio: przez Urząd Rejonowy w Radomsku dla Urzędu Wojewódzkiego w Piotrkowie Tryb. z dnia 10 września 1998 r., oraz decyzję Starostwa Powiatowego w Radomsku z dnia

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.

11 października 1999 r. zatwierdzającą projekt budowlany i zezwalającą Staroście Radomszczańskiemu budowę szpitala miejskiego o niezmiennych parametrach, po przejęciu tej inwestycji przez Powiat Radomszczański, na mocy art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>3</sup> i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom wojewódzkim i powiatowym oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu<sup>4</sup> (część B załącznika do tego rozporządzenia, poz. nr 29). W trakcie realizacji inwestycji, wykonany projekt zamienny budynku szpitala ograniczył m.in. liczbę planowanych łóżek do 237 oraz powierzchnię użytkową do 24.423,17 m<sup>2</sup>, pozostawiając pozostałe parametry budynku bez zmian. Decyzją zamienną z dnia 8 grudnia 2008 r. Starostwo zatwierdziło nowy projekt budowlany. NIK zauważyła, że projekt budowlany zatwierdzony decyzją z dnia 11 października 1999 r. nie przewidywał budowy drugiego podjazdu dla karetek, a projekt zatwierdzony decyzją z dnia 8 grudnia 2008 r., obejmował m.in. wybudowanie drugiego podjazdu dla karetek pogotowia ratunkowego. Zaznaczyć jednak należy, że w decyzji z 8 grudnia 2008 r. nie dokonano zmian zarówno kubatury budynku (o 263,08 m<sup>3</sup>) oraz powierzchni zabudowy (o 63,24 m<sup>2</sup>), wynikającej z planowanego zwiększenia zakresu rzeczowego budowy. Stwierdzono, iż „Instalexport” S.A. rozpoczął roboty budowlane tego elementu przed wydaniem decyzji zamiennej, przy całkowicie biernej postawie inwestora zastępczego – inspektora nadzoru. Działania te naruszają przepisy art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane<sup>5</sup>.

4. Łączne poniesione nakłady w latach 1999-2008 na realizację przedmiotowej inwestycji wyniosły 160.044,61 tys. zł, w tym 51.140 tys. zł w 2008 r. Na 2009 r. przyznano dotację w kwocie 45.000 tys. zł, którą wydatkowano w pełnej wysokości. Środki te pochodziły z budżetu państwa i zostały wydatkowane w okresach, na które zostały przyznane. Na roboty budowlano-montażowe budynku diagnostyczno-łóżkowego szpitala wydatkowano do końca 2008 r. 109.169 tys. zł, a do końca 2009 r. (po uwzględnieniu dotacji) 153.357 tys. zł. W stosunku do wynagrodzenia określonego w umowie z „Instalexportem” S.A. (65.810 tys. zł) wysokość poniesionych kosztów wzrosła o 133%. W ocenie NIK, na wzrost kosztów budowy szpitala wpłynęło wiele czynników, w tym m.in. zbyt długi okres jego realizacji, konieczność dostosowywania budynku do zmieniających się w tym

<sup>3</sup> Dz. U. nr 133, poz. 872

<sup>4</sup> Dz. U. nr 162, poz. 1139

<sup>5</sup> Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 ze zm.

okresie przepisów. Ponadto, zapisy umowy i aneksów zawieranych z „Instalexportem” S.A. określały, że roboty nie będące przedmiotem oferty, należy traktować w całości jako roboty dodatkowe. Spowodowało to konieczność zapłaty od początku inwestycji do końca 2009 r. dodatkowo 42.791,1 tys. zł, tj. 27,9% ogółem poniesionych wydatków. Pierwotny termin zakończenia budowy szpitala określony został na 36 miesięcy, jednakże – jak ustalono w toku kontroli NIK – był zmieniany siedmiokrotnie. Zdaniem NIK, nie bez znaczenia jest także przyjęty sposób finansowania tej inwestycji z budżetu państwa, niezależny od działań Starostwa, którego skutkiem jest przekazanie dopiero w latach 2008-2009 znaczących środków, tj. 96.140 tys. zł, co stanowiło 62,7% ogółem otrzymanych na przedmiotowe zadanie.

5. W latach 2008 r. i w I kw. 2009 r. realizowano roboty dodatkowe wynikające z 74 protokołów konieczności. Liczba tych protokołów wynikała przede wszystkim z przyjętego przez wykonawcę i zaakceptowanego przez inwestora sposobu realizacji inwestycji, polegającego na porównaniu zakresu robót do wykonania, z pierwotną ofertą wykonawcy. Szczegółowa kontrola wykonania robót dodatkowych określonych w 5 protokołach konieczności (o nr: 58,59,68,81 i 83) na łączną kwotę 1.793.967 zł wykazała, iż na wykonanie tych robót zawarto z wykonawcą, w trybie art. 67 ust. 1 pkt. 5b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, (P.z.p.), 3 umowy o nr: PI/42/2008 z dnia 30 października 2008 r., PI/46/2008 z dnia 24 listopada 2008 r. i PI/48/2008 z dnia 4 grudnia 2008 r. Termin realizacji robót ustalony został do dnia 5 grudnia 2008 r. Odbiór i fakturowanie częściowe robót, wg zapisów umowy, powinno być poprzedzone wpisem do dziennika budowy o zgłoszeniu ich przez wykonawcę do odbioru oraz potwierdzeniem przez inwestora (inwestora zastępczego) o takim odbiorze. Z wyjątkiem robót objętych protokołem konieczności nr 58, żadne roboty określone w pozostałych protokołach nie były zgłaszane do odbioru stosownymi wpisami, w terminach przewidzianych w podpisanych umowach. Pomimo tego, sporządzono protokoły odbioru robót, niekiedy w oparciu o ustne zgłoszenie kierownika budowy i żądano od inwestora zapłaty wystawiając stosowne faktury, które zostały uregulowane w 2008 r. Kontrola ustaliła, iż zapisy o wykonaniu tych robót, zgłaszano do odbioru wpisami do dziennika budowy dopiero w kwietniu 2009 r. Działania inwestora, w odniesieniu do powyższych faktów, należy ocenić jako nierzetelne. Wskazywanie, w złożonych wyjaśnieniach, na nieprawidłowe wykonywanie obowiązków związanych z kontrolą realizacji robót (wynikających z protokołów konieczności i umów) przez inwestora zastępczego było nietrafne, z uwagi na fakt, iż to inwestor, w myśl postanowień § 7 umowy dokonuje

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2007 r. nr 223, poz.1655 ze zm.

odbioru robót na podstawie wpisu do dziennika budowy, a żaden zapis umowy nie zwalniał go z tego obowiązku.

6. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi pięciokrotnie przeprowadzał w 2009 r. kontrole wykonania umowy z dnia 16 czerwca 2009 r. zawartej pomiędzy Wojewodą Łódzkim, a Starostą Radomszczańskim, na mocy której przekazano w 2009 r. dotację celową w kwocie 45.000 tys. zł na budowę szpitala. Kontrole te nie wnosiły uwag do wykonywanych robót.
7. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie zakupów wyposażenia szpitala ze środków przekazanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (kod 01) na zakup aparatury i sprzętu medycznego w latach 2008-2009 w wysokości 23.348,193 zł. W 2009 r. do Starostwa wpłynęła kwota 19.612 tys. zł. Siedemnaście postępowań prowadzono w oparciu o tzw. pakiety zamówień dotyczących rodzajów aparatury i sprzętu dla danych oddziałów szpitalnych. Jednakże na zakup aparatury wydatkowano jedynie 2.049,9 tys. zł z uwagi na unieważnienie prowadzonych postępowań w trybie art. 93 ust. 1 P.z.p. Pozostałą kwotę zwrócono do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w okresie od dnia 1 września do 29 grudnia 2009 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do uzyskania właściwego pozwolenia na budowę, uwzględniającego wszystkie zmiany w dokumentacji budowlanej szpitala.
2. Zwiększenie nadzoru nad działaniami inwestora zastępczego w celu wyeliminowania nieprawidłowości w dokonywanych odbiorach elementów robót.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę – w terminie 15 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.