



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia            kwietnia 2010 r.

**Pan  
Prof. zw. dr hab. Paweł GÓRSKI  
Rektor Uniwersytetu Medycznego  
w Łodzi**

LLO-4100-01-04/2010  
P/09/113

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 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 w Uniwersytecie Medycznym w Łodzi (Uniwersytet), w ramach programu kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r.” - realizację wydatków ze środków publicznych na budowę Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, zwanego dalej „CKD”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 marca 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Uniwersytetu Medycznego w zakresie wydatkowania w 2009 r. środków dotacji budżetowej na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi” (CKD). Z przyznanej dotacji w wysokości 36.000 tys. zł wykorzystano 28.593 tys. zł (79,4%). Środki te wydatkowano głównie na roboty budowlane i wyposażenie medyczne (26.449 tys. zł).

---

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

Negatywnie Izba natomiast ocenia pozostałe działania Uniwersytetu związane z realizacją procesu inwestycyjnego tej inwestycji. Ocenę powyższą uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

Ponadto stwierdzono przypadki niegospodarności i braku koordynacji działań – skutkujące m.in. koniecznością wykonania dodatkowych robót, co w efekcie powoduje kolejne przedłużenie terminu zakończenia prac i wzrost kosztów budowy. Izba wprawdzie zauważa, że niektóre ze stwierdzonych w niniejszej kontroli NIK uchybień i nieprawidłowości są następstwem niewłaściwych decyzji podejmowanych wobec tej inwestycji w okresie 30 lat jej realizacji. Nie stanowi to jednak wystarczającej przesłanki do sformułowania przez NIK pozytywnej oceny w odniesieniu do objętych kontrolą działań Uniwersytetu.

1. W 2009 r. z przyznanej dotacji w kwocie 36.000 tys. zł na realizację CKD, wykorzystano 28.593 tys. zł (79,4%), w tym na roboty budowlane i wyposażenie medyczne (26.449 tys. zł).

Do końca 2009 r. na realizację przedmiotowej inwestycji wydatkowano ogółem 384.424 tys. zł (wg cen bieżących), co stanowi 79,5% środków zatwierdzonych przez Ministra Zdrowia, w dniu 22 stycznia 2010 r. (483.282 tys. zł).

Z ustaleń kontroli wynika, iż powodem niewykorzystania w 2009 r. w pełnej wysokości przyznanych środków było spowolnienie robót budowlano-montażowych oraz dostaw wyposażenia, za obopólną zgodą wykonawcy i inwestora. W aneksie z dnia 14 grudnia 2009 r., zmieniającym termin wykonania przedmiotu umowy, wskazano że „zaistniały niemożliwe do przewidzenia okoliczności, które spowodowały, iż zakończenie realizacji inwestycji w umówionym terminie stało się niemożliwe”.

Kontrola ustaliła, iż zakupów wyposażenia dokonywano z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>.

Ponadto stwierdzono, że w 2009 r. ze środków otrzymanych na realizację CKD, Inwestor, przy akceptacji Ministra Zdrowia, przeznaczył 581 tys. zł (ryczałtowa kwota stanowiąca 2,5% kosztów budowy w danym okresie) na obsługę inwestorską wykonywaną przez Biuro Inwestycji Uniwersytetu, stanowiące statutową komórkę organizacyjną Uniwersytetu. Z ustaleń NIK wynika, że pracownicy Biura Inwestycji sprawowali nadzór inwestorski, oprócz przedmiotowej inwestycji, także dla innych zadań realizowanych przez Uniwersytet Medyczny. Zdaniem NIK, taki sposób finansowania nadzoru

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.

inwestorskiego nad CKD powoduje brak przejrzystości przy ustalaniu rzeczywistych kosztów kontrolowanej inwestycji.

2. W 2009 r. inwestycja realizowana była na podstawie zatwierdzonego w 2004 r., na kwotę 461.132 tys. zł, Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK). Kontrola NIK ustaliła, że przyjęte w ZZK nakłady przekraczane były w niektórych pozycjach już od 2006 r. Na koniec 2009 r. przekroczenia te objęły 11 pozycji kosztorysowych na łączną kwotę 2.797 tys. zł.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>3</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem o finansowaniu inwestycji”), realizacja inwestycji może być finansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli jej wartość kosztorysowa jest zaktualizowana.

Ministerstwo Zdrowia, w ramach sprawowanego nadzoru nad przyznanymi dotacjami, wielokrotnie żądało od Uniwersytetu aktualizacji ZZK dla CKD, informując jednocześnie o potencjalnych skutkach jej niedokonania, tj. o wstrzymaniu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa. Jednakże pomimo braku aktualizacji ZZK, Minister Zdrowia akceptował przekroczenia nakładów na poszczególne zadania i zatwierdzał corocznie wydatki określone w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

Uniwersytet Medyczny podejmował w latach 2007-2009 działania zmierzające do aktualizacji ZZK, jednak m.in. z powodu nieporównywalności realizowanych obiektów, zmian zakresów robót oraz wysokości ponoszonych nakładów na przestrzeni blisko 35 lat, a także ujmowaniu w ewidencji księgowej nakładów w cenach ich poniesienia, inwestor nie był w stanie prawidłowo oszacować zaawansowania rzeczowego i finansowego całej inwestycji.

Z kolei, z powodu błędów i nieścisłości w rozliczeniu poniesionych nakładów na CKD, do końca 2009 r. ZZK nie zostało zatwierdzone przez Ministra.

3. Kontrola ustaliła, że m.in. z wyżej wymienionych powodów, podejmowane przez Uniwersytet próby zatwierdzenia nowego projektu programu medycznego dla inwestycji CKD, nie uzyskały akceptacji Ministra Zdrowia, a przekazywane w tej sprawie dokumenty odsyłane były do uzupełnienia. W związku z tym inwestycja, do końca 2009 r. realizowana była w oparciu o program funkcjonalno-użytkowy oraz medyczny

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831,

z maja 2004 r., służący do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych oraz przygotowania oferty przetargowej<sup>4</sup>. Działo się tak, pomimo tego, że:

- inwestor w 2007 r. dokonał w budynku A-1 zmian architektonicznych, wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej<sup>5</sup>,
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Łodzi w październiku 2008 r. zgłosił zastrzeżenia do koncepcji zagospodarowania CKD,
- Senat Uczelni uchwałą z dnia 23 października 2008 r. podjął decyzję o nie zasiedlaniu szpitala w proponowanym zakresie, uznając m.in., iż realizacja obowiązującego programu medycznego nie zapewni wykonywania zadań statutowych uczelni i uzyskiwania przychodów pozwalających na bilansowanie się budżetu szpitala, co skutkować będzie jego zadłużaniem się oraz zagrożeniem dla funkcjonowania w przyszłości.

Zatwierdzenie przez Ministra Zdrowia nowego programu medycznego, wraz z zaktualizowaną wartością kosztorysową inwestycji (na kwotę 483.282 tys. zł), nastąpiło dopiero w dniu 22 stycznia 2010 r.

W ocenie NIK, zmiany koncepcji programu medycznego oraz zmiany w programie funkcjonalno-użytkowym Szpitala, uniemożliwiały w miarę dokładne określenie kosztów budowy i szczegółowego zakresu prac. Było to także podstawową przyczyną wydłużenia terminu zakończenia inwestycji i powstania konieczności wykonania dodatkowych prac budowlanych. Ponadto skutkowało to utratą gwarancji na zamontowane maszyny i urządzenia (i tak m.in. w 2004 r. zamontowano 16 dźwigów szpitalnych, na które w związku z przedłużającym się terminem zakończenia realizacji CKD, upłynęły terminy gwarancji).

W latach 2008-2009 zaakceptowano łącznie 11 protokołów konieczności wykonania robót dodatkowych, spośród 21 protokołów wystawionych przez wykonawcę robót - Grupę 3J S.A., na łączną kwotę 4.690 tys. zł. Umowa zawarta z wykonawcą gwarantowała inwestorowi nieponoszenie tych kosztów robót dodatkowych koniecznych dla prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, których realizacja nie była przewidziana w przedmiarze robót, a których wykonanie przy zachowaniu należytej

---

<sup>4</sup> § 15 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.)

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 213, poz. 1568

staranności należało przewidzieć. Jednakże z wyżej wymienionych powodów sprawy robót dodatkowych stały się przedmiotem sporów, nawet sądowych, pomiędzy Uniwersytetem a wykonawcą. Stwierdzono również brak właściwej współpracy pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. Na naradach koordynacyjnych stale występowały rozbieżności związane z zakresem i jakością robót budowlanych, wykończeniowych oraz wyposażeniem, wynikające z niewłaściwej interpretacji zapisów w programie funkcjonalno-użytkowym, nasilające się wraz ze zbliżającym się terminem zakończenia kontraktu.

NIK uznaje za racjonalne wyjaśnienia Pana Rektora, iż wprowadzenie powyższych zmian było następstwem nowego spojrzenia na realizację inwestycji przez władze Uczelni wybrane w 2008 r., a także wynikało z konieczności jak najszybszego zakończenia inwestycji i włączenia szpitala w działający już system. Istotnym argumentem, powołanym w wyjaśnieniu Pana Rektora, jest także to, że wprowadzane zmiany były niezbędne przy uwzględnianiu rachunku ekonomicznego i zapotrzebowania na nowe usługi medyczne świadczone w przyszłości przez CKD.

Obawy Izby budzi jednak to, że nie przedstawiono koncepcji docelowej zagospodarowania obiektu CKD, a zwłaszcza tego, jak funkcjonował będzie szpital zlokalizowany na jego 8 kondygnacjach, w sytuacji podjęcia prac budowlanych na kondygnacjach powyżej 9 piętra.

4. Kontrola NIK ustaliła, że ze środków budżetowych przyznanych w 2008 r. na realizację CKD, sfinansowano budowę kontenerowej stacji transformatorowej za kwotę 971 tys. zł, której nie uwzględniał kontrakt zawarty z wykonawcą. Budowa ta należała do innego zadania inwestycyjnego (pod nazwą Zakład Genetyki), realizowanego na 9 kondygnacji budynku A-1. Wydatkowanie powyższej kwoty NIK uznaje za działanie nielegalne, bowiem dotacja przyznana została Uczelni na roboty budowlane w budynku A-1 do 8 kondygnacji.

W ocenie NIK, nie było również podstaw do odbioru końcowego stacji transformatorowej i linii kablowej od wykonawcy tych robót w grudniu 2008 r., a także do zapłaty wynagrodzenia. Ustalono bowiem, iż uzgodnienie dokumentacji projektowej przez Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łodzi dokonane zostało dopiero w lutym 2009 r., geodezyjną inwentaryzację powykonawczą sporządzono w kwietniu 2009 r., a dokumentacja powykonawcza przekazana została inwestorowi w czerwcu 2009 r. Wykonawca, przed odbiorem robót, na podstawie zawartej umowy zobowiązany był do przedłożenia m.in. dokumentacji powykonawczej, a wraz z fakturą końcową także

oświadczenia podwykonawców o dokonaniu zapłaty ich należności do wysokości co najmniej 90%, czego nie uczynił.

5. Zakończone i przekazane do użytkowania obiekty CKD, takie jak stacja transformatorowa wybudowana za kwotę 971 tys. zł i przekazana w dniu 3 lipca 2009 r. Działowi Nadzoru i Remontów, a także stacja ekspedycji odpadów stałych, wybudowana za kwotę 583 tys. zł i przekazana w dniu 19 października 2009 r. Działowi Administracyjno-Gospodarczemu, do końca stycznia 2010 r. nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Uniwersytetu.

Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie art. 35 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup>, z którego wynika obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych aktywów finansowych oraz innych inwestycji na dzień ich powstania.

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 i 2 powyższej ustawy Uniwersytet zobowiązany był do stosowania przyjętej polityki rachunkowości, rzetelnego i jasnego przedstawiania swojej sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, winno się ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Kwestora UM, iż przyczyną nieuwjęcia ww. obiektów w ewidencji był fakt ich opracowywania i wprowadzania do ewidencji środków trwałych w trakcie kontroli NIK.

6. Ustalenia i oceny dotychczasowych kontroli NIK, nie kwestionowane przez Uniwersytet, wskazują iż przy wieloletniej realizacji CKD popełniono wiele nieprawidłowości i zaniedbań. Między innymi wstrzymano zakończenie i oddanie do użytkowania niektórych obiektów, takich jak pralnia, kuchnia, kanał ekspedycji odpadów. Obecna kontrola NIK ustaliła, że obiekty te pozostawiono bez należytego zabezpieczenia przed działaniem warunków atmosferycznych. Ponadto w 2007 r., z uwagi na zły stan techniczny budynku tlenowni (którego budowę rozpoczęto w latach osiemdziesiątych), wstrzymano jego realizację, decydując się na zmianę lokalizacji. Inwestor do końca 2009 r. nie dokonał wskazania lokalizacyjnego i nie sporządził dokumentacji projektowej tlenowni, a środki finansowe w kwocie 88,2 tys. zł zaplanowane na jej realizację w 2009 r. nie zostały wykorzystane. Dekapitalizacja wymienionych obiektów, jak to podał Pan Rektor w swoim wyjaśnieniu, spowodowana była brakiem środków finansowych na ich utrzymanie. Pomimo tego, w ocenie NIK, powyższych przykładów zaniedbań nie można uznać za działania gospodarne.

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.,

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- dokonanie analizy przydatności wybudowanych i niezagospodarowanych obiektów CKD (kuchni, pralni, kanału ekspedycji odpadów) oraz podjęcie decyzji o sposobie ich wykorzystania przez szpital, bądź o zbyciu lub likwidacji tych obiektów,
- podjęcie działań zmierzających do uzyskania akceptacji Ministra Zdrowia (dysponenta środków) na zaliczenie kwoty 971 tys. zł wydatkowanej w 2008 r. na budowę kontenerowej stacji transformatorowej do kosztów budowy określonych w aktualnie zatwierdzonym programie inwestycyjnym,
- wprowadzenie takich zasad ewidencji kosztów sprawowania nadzoru inwestorskiego, które pozwoliłyby na ich jednoznaczne powiązanie z nadzorem Biura Inwestycji nad inwestycją CKD,
- niezwłoczne ujmowanie w księgach rachunkowych zakończonych i przekazanych w użytkowanie obiektów budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Rektora – 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 Rektorowi 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.