

Wrocław, dnia 10 kwietnia 2006 r.

LWR-41003-03/2006
P/05/109

*Jego Magnificencja
Rektor
Akademii Medycznej
we Wrocławiu
prof. dr hab. Ryszard ANDRZEJAK*

W R O C Ł A W

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. z 2001 r. Dz. U. nr 85, poz. 937, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała, w ramach badań wykonania budżetu państwa w 2005 r., Akademię Medyczną we Wrocławiu w zakresie realizacji inwestycji wieloletniej finansowanej ze środków budżetu państwa pod nazwą Centrum Kliniczne Akademii Medycznej we Wrocławiu, zwanej dalej „CKAM”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 marca 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie, realizację i nadzór przedmiotowej inwestycji oraz gospodarowanie środkami finansowymi przez ZIAM w 2005 r., mimo stwierdzonych uchybień nie mających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność. Kontrola wykazała bowiem szereg pozytywnych działań skutkujących w szczególności: wybudowaniem, wykończeniem, wyposażeniem (w sprzęt medyczny, biurowy i urządzenia techniczne), odbiorem przez właściwe organy i przekazaniem docelowemu użytkownikowi do eksploatacji - pięciu zaplanowanych obiektów oraz uruchomieniem w dwóch z nich działalności medycznej zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast stwierdzone uchybienia dotyczyły głównie wprowadzenia bez uzgodnienia z dysponentem środków budżetowych zmian funkcjonalnych i technologicznych w realizowanej inwestycji, braku poprawnego i zatwierdzonego docelowego programu inwestycji oraz nie zaktualizowania wartości kosztorysowej inwestycji, określonej w zbiorczym zestawieniu kosztów jeszcze w 1997 r. Zauważyć należy, że uchybienia te były już przedmiotem wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych po kontroli CKAM przeprowadzonej w związku z wykonaniem budżetu państwa w 2002 r.

Stosownie do zawartej z Ministrem Zdrowia umowy nr 3/2000 z 6 maja 2000 r. odpowiedzialny za realizację inwestycji wieloletniej CKAM, w tym zorganizowanie,

przygotowanie, kontrolowanie procesu inwestycyjnego oraz należyte i terminowe wykonanie zadania inwestycyjnego oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego był Zarząd Inwestycji Akademii Medycznej we Wrocławiu (ZIAM) powołany w 1996 r. przez Rektora Akademii Medycznej we Wrocławiu (AM), nadzorowany przez Kanclerza AM i sprawujący funkcje inwestora zastępczego CKAM.

Wieloletnie przedsięwzięcie inwestycyjne CKAM, pierwotnie zaplanowane na 1680 łóżek o łącznej kubaturze 1 040 000 m³, zaakceptowane przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w ramach docelowego programu rozwoju AM z 1973 r., przewidziane było do realizacji w latach 1977-1987. Inwestycja rozpoczęta została z opóźnieniem w 1985 r. Zgodnie z ostatnimi, zatwierdzonymi w 1997 r. przez Ministra Zdrowia, założeniami techniczno-ekonomicznymi (ZTE) i zbiorczym zestawieniem kosztów (ZZK), zakres realizowanego zadania inwestycyjnego CKAM uległ zmniejszeniu. Obejmował bowiem ogółem 23 obiekty o łącznej kubaturze 453 246 m³, w tym m.in. trzy budynki łóżkowe (A, B i K) o kubaturze 150 053 m³ na 640 łóżek, z kompletnym zapleczem techniczno-gospodarczym i usługowym. Pozostałe budynki stanowiły obiekty oznaczone jako: „H” – budynek wejściowy (główny) i administracyjny, „L”- blok przychodni i poradni przyklinicznych, „J”- blok diagnostyczno-operacyjny (z 20 blokami operacyjnymi), „J1”- centralne laboratorium, diagnostyka obrazowa, pracownia endoskopowa, „Ap”- anatomia patologiczna i sala wykładowa dla 300 osób, „K”- izba przyjęć z oddziałem ratunkowym i apteką centralną, „Fa”- zaplecze naukowo-dydaktyczne i administracyjne klinik, budynki „N1”, „N2”, „N3”- kuchnia, stołówka, warsztaty, łączniki pomiędzy poszczególnymi budynkami, a także obiekty pomocnicze jak pralnia, kotłownia, tlenownia, stacja uzdatniania wody, główny punkt zasilania energetycznego.

I. Ocena ogólna działalności ZIAM w zakresie przygotowania i realizacji w 2005 r.

Kontrola wykazała, że w 2005 r. ZIAM nadal nie posiadał prawidłowo zaktualizowanej od 1997 r. i zatwierdzonej przez dysponenta środków budżetowych wartości kosztorysowej realizowanego zadania. Sporządzone w 2004 r. na zlecenie ZIAM uaktualnione ZZK inwestycji na wartość 947 714 tys. zł (w poziomie cen III kwartału 2004 r.) zostało w listopadzie 2005 r. zwrócone przez Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji Ministerstwa Zdrowia do ponownego opracowania, z uwagi na nie spełnianie wymogów art. 77 i 79 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014, ze zm.) oraz §§ 6, 24, 25 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. nr 133, poz.1480), zwanego dalej rozporządzeniem RM z 2001 r. Między innymi przy przeszacowaniu wartości poszczególnych grup kosztów w latach 1998-2005 zastosowano niewłaściwe wskaźniki przeliczeniowe, błędnie przeliczono preliminarz kosztów z cen 2002 r. na poziom cen 2004 r., w ZZK nie ujęto kosztów realizacji obiektów infrastruktury sieciowo-drogowej, zmiany funkcji budynków oraz nowych wymogów technologicznych dla tego rodzaju obiektów, pominiętych w opracowaniu z 1997 r. Poprawy bądź opracowania nowego ZZK i jego przedłożenia do zatwierdzenia Ministrowi Zdrowia, ZIAM nie dokonał jeszcze do zakończenia kontroli NIK. Wyjaśniający w tej sprawie dyrektor ZIAM, uzasadniał zwłokę w ostatecznej aktualizacji ZZK, brakiem pełnego ustalenia rodzaju i ilości wyposażenia niezbędnego dla przedmiotowej inwestycji.

Zarząd Inwestycji Akademii Medycznej nie posiadał także opracowanego i zaakceptowanego przez Ministra Zdrowia, docelowego programu inwestycji ustalającego m.in.: terminy odbiorów poszczególnych obiektów, dane o planowanym okresie ich zagospodarowania i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, planowane kwoty środków finansowych i źródła ich pochodzenia dla zagospodarowania osiągniętych efektów rzeczowych. Brak programu inwestycji naruszał przepisy § 6 rozporządzenia RM z 2001 r. Opracowana natomiast przez ZIAM w 2004 r. modyfikacja programu użytkowego CKAM, nie spełniała wymogów zarówno rozporządzenia RM z 2001 r. jak i rozporządzeń Ministra Infrastruktury: z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. nr 130, poz.1389) i 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). W dniu 17 listopada 2005 r. (pismo nr MZ-BFI-221-74-26/KS/05) modyfikacja programu użytkowego CKAM wraz z cytowanym wcześniej zbiorczym zestawieniem kosztów (ZZK), została przez Ministra Zdrowia zwrócona ZIAM bez zatwierdzenia.

Kontrola wykazała też, iż bez uzgodnienia z dysponentem środków budżetowych, do czego zobowiązywał § 6 ust. 2 i 4 cytowanego rozporządzenia RM z 2001 r., wprowadzono w latach 2004-2005 w budowanych obiektach CKAM zmiany funkcjonalne i technologiczne, poprzez m.in. zwiększenie w 2005 r. docelowej liczby łóżek z 640 do 775 oraz z ilości klinik z 12 do 21. Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wzrost w okresie realizacji inwestycji jej planowanej wartości kosztorysowej, wynikającej ze zwiększenia zakresu rzeczowego, zmian w dokumentacji projektowej, wydłużenia okresu realizacji – nie stanowi podstawy do zwiększenia łącznej kwoty dotacji celowej. Tymczasem w związku z wprowadzonymi zmianami, do zakończenia kontroli nie zapewniono finansowania inwestycji z innych źródeł.

Nie pełne było wykorzystanie środków budżetowych na realizację CKAM w 2005 r. Z kwoty 77 000 tys. zł, wykazanej w ustawie budżetowej na 2005 r., wydatkowano 46.999,2 tys. zł, tj. 61%. Środki te wydano zgodnie z przeznaczeniem, przekazując do użytkowania kolejne obiekty inwestycji. Przyczyną niewykorzystania wszystkich środków przeznaczonych na realizację inwestycji w 2005 r. była wielomiesięczna przerwa w realizacji robót budowlanych spowodowana przeprowadzaniem nowego przetargu na generalne wykonawstwo CKAM.

II. Przygotowanie inwestycji do realizacji w 2005r.

Dla realizowanej inwestycji sporządzono wymagane projekty budowlane i wykonawcze, uzyskano pozwolenia na budowę obiektów przewidzianych do realizacji i pozwolenia na użytkowanie obiektów zakończonych i oddanych do użytku w 2005 r. Inwestor dysponował prawem do terenu zajętego pod inwestycję, a jej lokalizacja była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Sporządzono oraz wprowadzono do umowy (nr 1/2005 z 26 sierpnia 2005 r.) z generalnym wykonawcą harmonogram rzeczowo-finansowy robót na 2005 r. Opracowano raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz program gospodarki odpadami obejmujący podstawowe założenia programowo-organizacyjne i parametry techniczne obiektów. Kierownik budowy, zgodnie z

wymogami ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. z 2003 r. Dz.U. nr 207, poz. 2016, ze zm.), sporządził projekt bezpiecznej organizacji robót budowlano-montażowych i zagospodarowania placu budowy, zawierający w szczególności opis i część graficzną zagospodarowania placu budowy i zaplecza oraz instrukcje w razie wypadku przy pracy.

III. Finansowanie i realizacja inwestycji w 2005 r.

Na realizację CKAM inwestor planował do poniesienia w 2005 r. nakłady wyłącznie ze środków budżetu państwa w łącznej wysokości 100 000 tys. zł. W ustawie budżetowej na 2005 r., na przedmiotową inwestycję przeznaczono 77 000 tys. zł. W 2005 r. wydatkowano 46 999,2 tys. zł, tj. 61% kwoty zapisanej w ustawie budżetowej. Niewykorzystane środki w kwocie 0,8 tys. zł terminowo zwrócono do Ministerstwa Zdrowia, a pozostałe 30 000 tys. zł, na wniosek Ministra Zdrowia zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. nr 245, poz. 2082), przeniesione do wykorzystania w terminie do 30 czerwca 2006 r.

Przyczyną niewykorzystania w 2005 r. w całości otrzymanej kwoty środków budżetu państwa, było rozpoczęcie prac budowlanych CKAM dopiero od 29 sierpnia 2005 r., w związku z wnioskiem Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia o przeprowadzenie nowego przetargu na generalne wykonawstwo CKAM. Realizując wniosek, ZIAM z końcem 2004 r. rozwiązał z Wrocławskim Przedsiębiorstwem Budownictwa Przemysłowego „Wrobis” (WPBP Wrobis), zawartą 30 września 1994 r. (zmienianą w międzyczasie 34 aneksami) umowę na realizację prac budowlanych przedmiotowej inwestycji. W okresie od stycznia do końca czerwca 2005 r., w oparciu o ustawę z 26 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz.177, ze zm.), ZIAM przygotował i przeprowadził nowe postępowanie przetargowe zakończone wyłonieniem generalnego wykonawcy robót budowlano-wykończeniowych CKAM. Wykonawcą tym zostało ponownie WPBP Wrobis, działające w Konsorcjum wraz z Spółką z o.o. „Grupą 3 J” z Warszawy (umowę nr 1/2005 o wykonawstwo zawarto w dniu 26 lipca 2005 r.). Postępowanie przetargowe zostało pozytywnie ocenione przez Urząd Zamówień Publicznych, w wyniku zakończonej 25 sierpnia 2005 r. kontroli ZIAM w tym zakresie.

Przekazane na rachunek inwestycyjny ZIAM środki budżetowe na realizację CKAM w 2005 r. w kwocie 47 000 tys. zł, wpłynęły w II kwartale w wysokości 5 500 tys. zł (11,7%) i IV kwartale w wysokości 41 500 tys. zł (89,2%). Otrzymane środki budżetowe zostały przez ZIAM wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. W ramach wydatkowanej kwoty sfinansowano m.in. roboty budowlano-wykończeniowe na wartość 41 421 tys. zł (80,1%) obiektów: J1 (centralne laboratorium, diagnostyka obrazowa), H (część wejściowa i administracyjna) oraz J blok diagnostyczno operacyjny). W pozostałej kwocie 8 323 tys. zł zrealizowano zakup i dostawę urządzeń i częściowego wyposażenia budynków akademickiej przychodni specjalistycznej (bud. L) i budynku J1 oraz sfinansowano nadzór inwestorski. W lutym 2006 r. dokonano końcowych odbiorów budynków L, H, J1 i przekazano użytkownikowi. Prowadzone dzienniki budowy odzwierciedlały przebieg procesu budowlanego i w zakresie odnoszącym się do adnotacji dotyczących: terminów rozpoczynania i kończenia robót, przyczyn opóźnień, stwierdzonych usterek, były zgodne z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 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.). Dobrą jakością

wykonanych robót potwierdziły ich odbiory końcowe, a także dokonane w trakcie kontroli oględziny. Zabezpieczono także ciągły dozór mienia wybudowanego i będącego w trakcie realizacji.

Opłacone i odnotowane w ewidencji księgowej i rejestrze ZIAM w 2005 r. faktury, zostały prawidłowo zweryfikowane pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz opisane z dołączeniem wymaganych dokumentów źródłowych, tj. protokołów odbioru robót i dostaw. W 2005 r. terminowo opłacano faktury wykonawców robót i dostawców towarów (nie wypłacano zaliczek lub zadatków). Terminowo i bez zastrzeżeń sporządzano półroczne sprawozdania I-O1 o realizacji inwestycji wieloletniej w 2005 r.

Jak ustalono, wg stanu na koniec 2005 r. zaawansowanie finansowe inwestycji stanowiło 64,1 % jej wartości kosztorysowej, określonej w ustawie budżetowej na 2005 r. na 522 172 tys. zł. Nakłady poniesione od początku inwestycji CKAM, tj. od 1985 r. do końca 2005 r. wyniosły bowiem ogółem (w cenach bieżących) 334 524 tys. zł. Przewidywany w ustawie budżetowej na 2005 r. ostateczny termin zakończenia inwestycji ustalono na 2007 r. W ustawie budżetowej 2006 r. na realizację CKAM przeznaczono 77 000 tys. zł.

Zwrócenia uwagi wymaga kwestia braku zmian umowy nr 1174-XVI-NA-90 zawartej 9 listopada 1990 r. pomiędzy ZIAM a Zakładem Studyjno-Projektowym Politechniki Wrocławskiej przy pl. Grunwaldzkim 7, na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizowaną inwestycją. Od 1 kwietnia 1996 r. Zakład ten został przekształcony w Spółkę z o.o. pn. Zakład Studyjno-Projektowy „Politechnik”, nastąpiła zmiana jego kierownictwa, siedziby i numerów kontaktowych. Lakoniczne i nieprecyzyjne były sformułowania treści umowy odnoszące się do przedmiotu nadzoru autorskiego. W zawartej umowie nie ustalono ponadto obowiązku naliczania kar i sposobu ich egzekwowania, za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy, brakowało ustalenia rzetelnych i czytelnych zasad dokumentowania i potwierdzania zrealizowanych zadań. Obowiązek (§ 5 umowy) przedkładania ZIAM wykazu pracowników wyznaczonych do realizacji zleconych zadań, przedłożono dopiero w trakcie kontroli NIK. Stwierdzono nieprawidłowości w wypełnianiu tzw. „kart nadzoru autorskiego”, stanowiących w założeniach podstawę udokumentowania wykonanych zadań oraz wypłacania przez ZIAM należności za rozliczony czas pełnienia nadzoru autorskiego (np. brakowało wpisania stanowisk osób wykonujących przedmiot umowy, dat, podpisów i pieczęci osób odpowiedzialnych za wykonanie i potwierdzenie wykonania zadania). Odpowiedzialnym w ZIAM za realizację cytowanej umowy, zgodnie z zatwierdzonym i przyjętym zakresem obowiązków, był główny specjalista ds. projektowych Andrzej S.

Przedstawiając Panu Rektorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu wnosi o :

1. Opracowanie docelowego programu realizacji inwestycji (wymaganego § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa - Dz.U. nr 133, poz. 1480), z jednoczesnym uwzględnieniem wszelkich dokonanych zmian funkcjonalnych i technologicznych powodujących wzrost ich finansowania ze środków budżetowych i przedłożenie programu do uzgodnienia z dysponentem środków budżetowych.

2. Zaktualizowanie i przedłożenie do zatwierdzenia Ministrowi Zdrowia wartości kosztorysowej inwestycji (ZZK), stosownie do wymogów cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 2 października 2001 r.
3. Zapewnienie pełnego wykorzystania do dnia 30 czerwca 2006 r. środków niewygasających z 2005 r. w kwocie 30 000 tys. zł oraz środków przyznanych w ustawie budżetowej na 2006 r na realizację CKAM w wysokości 77 000 tys. zł, celem terminowego zakończenia tej inwestycji.
4. Zaktualizowanie umowy nr 1174-XVI-NA-90 zawartej 9 listopada 1990 r. z Zakładem Studyjno-Projektowym „Politechnik” we Wrocławiu w zakresie podmiotu, przedmiotu i warunków realizacji, zabezpieczających interes prawny i ekonomiczny inwestora.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Rektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 których wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.