

Lublin, dnia 02 sierpnia 2012 r.

Pan
prof. dr hab. n. med. Andrzej Książek
Rektor Uniwersytetu Medycznego
w Lublinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Uniwersytecie Medycznym w Lublinie (dalej: „Uniwersytet” lub „Uczelnia”) przygotowanie przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP) w latach 2009 – 2012 (do czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasowe działania Uniwersytetu, podjęte w celu przygotowania realizacji przedsięwzięć w systemie PPP.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- rzetelne przeprowadzenie analiz wykonalności i efektywności przedsięwzięć planowanych do realizacji w systemie PPP (budowa akademika i przebudowy dwóch obiektów hotelowych na akademiki Uniwersytetu),
- prawidłowe przygotowanie pod względem formalnoprawnym realizacji tych przedsięwzięć,
- prowadzenie (do zakończenia kontroli NIK) postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane zgodnie z zasadami i trybem określonymi w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³ (dalej: „ustawa o koncesji”).

1. W badanym okresie na Uniwersytecie rozważano realizację 32 projektów inwestycyjnych o szacowanej łącznej wartości 334 mln zł i poszukiwano możliwości ich sfinansowania. Jednym ze sposobów na uzyskanie dodatkowych możliwości w tym zakresie była realizacja przedsięwzięcia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Do realizacji w tym systemie wybrano przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie nowego akademika i przebudowie dwóch obiektów hotelowych na

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej „ustawą nowelizującą”.

³ Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

akademiki przeznaczone dla zagranicznych studentów Uniwersytetu (łącznie koszt projektu oszacowano na ok. 37,7 mln zł). Przedsięwzięcie to nie było zaliczone do podstawowych zadań Uczelni określonych w art. 13 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁴, w związku z czym samodzielna realizacja tego zadania wymagałaby finansowania ze środków własnych. Dysponując gruntem i budynkami, zdecydowano więc o wniesieniu tych nieruchomości, jako wkład własny, do projektu realizowanego w systemie PPP.

Przedmiotem PPP ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia pn. „Budowa i przebudowa akademików dla Uniwersytetu” oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy pomiotem publicznym i partnerem prywatnym, co jest zgodne z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵. Partner prywatny ma być odpowiedzialny za sfinansowanie i budowę nowego akademika przy ul. Chodźki oraz zaprojektowanie, sfinansowanie i przebudowę dwóch istniejących budynków hotelowych przy ul. Hirszfelda (wraz z wyposażeniem tych trzech obiektów i ich zarządzaniem przez czas wyznaczony w umowie). Natomiast Uniwersytet – za wniesienie wkładu własnego, tj. nieruchomości przewidzianych pod realizację przedsięwzięcia oraz dokumentacji obejmującej program funkcjonalno-użytkowy przebudowy dwóch budynków hotelowych, kompletnej dokumentacji projektowej wraz z pozwoleniem na budowę nowego akademika. Po zakończeniu umowy o PPP partner prywatny będzie zobowiązany do zwrotu przebudowanych budynków i nowego akademika.

W związku z niewielkim zakresem korzystania z PPP, w Uniwersytecie nie utworzono specjalnych komórek organizacyjnych do realizacji zadań związanych z postępowaniem w sprawach PPP i nie opracowywano odrębnych wewnętrznych procedur regulujących wykonywanie zadań z tego zakresu. Zadania dotyczące problematyki PPP realizowały głównie trzy komórki organizacyjne Uniwersytetu: Dział Zamówień Publicznych, Dział Techniczny oraz Dział Planowania i Analiz Ekonomicznych.

Rektor powołał w lutym 2011 r. komisję, której zadaniem było przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane w formule PPP (dalej: Komisja) w zakresie realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa i przebudowa akademików dla Uniwersytetu”. Komisja działała zgodnie z regulaminem zawartym w załączniku do zarządzenia z dnia 11 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień.

Uniwersytet zadbał o szkolenie pracowników w zakresie realizacji projektów w systemie PPP. Siedem osób (w tym sześciu członków Komisji) uczestniczyło w konferencjach, seminariach i posiedzeniach dotyczących tej problematyki, organizowanych m.in. przez Departament Przygotowania Projektów Indywidualnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Uczestniczono także w posiedzeniach Zespołu Sterującego Platformy PPP, utworzonej przy Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

2. W ocenie NIK projekt w zadowalającym stopniu został przygotowany do realizacji w systemie PPP. Rzetelnie zidentyfikowano potrzeby związane z bazą noclegową dla studentów Uniwersytetu, głównie zagranicznych. Cztery istniejące akademiki były rentowne, w roku akademickim 2009/2010 posiadały łącznie 1004 miejsca, a liczba chętnych do zamieszkania w akademikach wahała się w latach 2009 – 2011 od 1.141 do 1.428. Uniwersytet prowadził dwa kierunki anglojęzyczne. Do roku

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 572

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

akademickiego 2013/2014 przewidziano coroczny 7-14% wzrost liczby studentów zagranicznych, którzy dotychczas mieszkali na prywatnych stancjach oraz w wynajmowanych przez Uniwersytet mieszkaniach (w listopadzie 2010 r. na Uniwersytecie studiowało 896 cudzoziemców, a w listopadzie następnego roku – 977). Przebudowa dwóch hoteli na akademiki pozwoli wykorzystać budynki, które ze względu na zły stan techniczny zostały wyłączone z użytkowania.

W przygotowaniu realizacji budowy i przebudowy akademików w formule PPP Uniwersytet korzystał z usług specjalistycznej firmy doradczej Investment Support. Firmie tej powierzono m.in.: sporządzenie analizy wstępnej i analizy techniczno-ekonomicznej tego przedsięwzięcia, przygotowanie wspólnie z zespołem zamawiającego dokumentacji do postępowania mającego na celu wybór partnera prywatnego, udział w imieniu Uniwersytetu w negocjacjach prowadzonych z potencjalnymi partnerami, opracowanie ostatecznej wersji opisu warunków PPP wraz ze szczegółowym opracowaniem kryteriów, doradztwo przy ocenie złożonych ofert, negocjowanie ostatecznych warunków umowy o PPP.

NIK nie wnosi uwag do wyboru firmy doradczej uczestniczącej w przygotowaniu projektu PPP na zlecenie Uniwersytetu oraz do dotychczasowej realizacji zawartych z Investment Support umów: z 19 kwietnia 2010 r. na kwotę 39.040 zł i z 24 sierpnia 2011 r. na kwotę 46.248 zł. Do dnia zakończenia kontroli za usługi doradcze zapłacono łącznie 53.062 zł.

W ramach ww. umów firma Investment Support dokonała m.in.:

- analizy prawno-organizacyjnej przedsięwzięć budowy akademika i przebudowy hoteli na akademiki,
- analizy przychodów i kosztów generowanych przez oba projekty PPP i ich efektywności,
- analizy porównawczej realizacji obu przedsięwzięć w wariantach tradycyjnym i wariantach PPP pod względem finansowym oraz wynikającym z analizy ryzyka,
- analizy wrażliwości przedsięwzięć ze względu na zmiany zdefiniowanych zmiennych krytycznych dla rekomendowanego wariantu realizacji tych inwestycji.

W analizach realnie i rzetelnie dokonano kalkulacji kosztów i przychodów z planowanych przedsięwzięć. Wykonano ponadto analizę wskaźników efektywności przedsięwzięcia w przypadku realizacji obydwu projektów PPP łącznie, tj. budowy akademika oraz adaptacji istniejących budynków na potrzeby akademików w ramach jednej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przeprowadzono także analizę rodzajów ryzyka i ich wpływu na realizację przedsięwzięć. Zidentyfikowano ryzyka możliwe do wystąpienia podczas realizacji przedsięwzięć oraz w trakcie eksploatacji domów studenckich. Dokonano oceny prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka. Przeprowadzono analizę wariantów podziału ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz wskazano optymalne warianty podziału poszczególnych rodzajów ryzyka. Na podstawie analiz firma Investment Support rekomendowała jednoczesną realizację obu projektów – adaptację dwóch hoteli oraz wybudowanie nowego akademika w ramach jednej procedury PPP, poprzez wybór partnera prywatnego na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane.

Z analizy wykonalności oraz efektywności budowy i przebudowy akademików wynikało, że formuła PPP jest optymalnym sposobem realizacji planowanego przedsięwzięcia. Wyniki analiz uzasadniały podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania o wybór partnera prywatnego. W przypadku połączenia dwóch przedsięwzięć w jeden projekt PPP i zwiększenia powierzchni komercyjnej kosztem innych funkcji użytkowych, wskaźniki efektywności finansowej wskazywały na opłacalność przedsięwzięcia zarówno dla Uniwersytetu, jaki i dla partnera prywatnego. W wariantach tym na partnera

prywatnego zostanie przetransferowane ponad 95% ryzyka. Po stronie Uczelni pozostanie ryzyko związane z budową (309.000 zł), natomiast po stronie partnera prywatnego ryzyko wyniesie 6.219.000 zł, w tym pozostałe ryzyka związane z budową (1.796.000 zł) oraz wszystkie związane z dostępnością (1.394.000 zł) i z popytem (3.029.000 zł).

Przedsięwzięcie należycie przygotowano pod względem formalnoprawnym. Na potrzeby planowanych inwestycji dokonano podziału nieruchomości i urządzono odrębne księgi wieczyste. Opracowano projekt budowlano-wykonawczy akademika przy ul. Chodźki oraz programy funkcjonalno-użytkowe przebudowy budynków hotelowych na akademiki. W 2007 r. Uniwersytet uzyskał pozwolenie na budowę akademika.

3. Postępowanie dotyczące wyboru partnera prywatnego prowadzono na podstawie przepisów ustawy o koncesji. Tryb ten wynikał z założonego przez Uniwersytet sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego (prawo do pobierania pożytków z akademików) i został zastosowany zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Postępowanie o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w przedsięwzięciu pn. „Budowa i przebudowa akademików dla Uniwersytetu” o wartości 37.686.950 zł wszczęte zostało i było prowadzone (do dnia zakończenia kontroli NIK) zgodnie z art. 10 – 14 ustawy o koncesji. Ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane zawierało wszystkie informacje wymienione w art. 11 i w dniu 9 marca 2011 r. przesłane zostało – zgodnie z art. 10 ustawy – Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, a następnie zamieszczone na stronie internetowej i w siedzibie Uniwersytetu. Termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji (30 maja 2011 r.) wyznaczono zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o koncesji. Do udziału w negocjacjach Uniwersytet zaprosił – zgodnie z art. 14 ust. 1 – wszystkich kandydatów (trzech), którzy złożyli wnioski spełniające wymogi określone w art. 13 tej ustawy.

Prowadzący negocjacje członkowie komisji ds. oceny ofert złożyli oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu z postępowania na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 17 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

NIK nie wnosi uwag do prowadzonych (do dnia zakończenia kontroli) negocjacji z kandydatami. Przebieg odbytych dwóch rund negocjacji, z trzech zaplanowanych, wskazuje na dążenie Uniwersytetu do właściwego zabezpieczenia interesu podmiotu publicznego w planowanym projekcie PPP.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, wymagających podjęcia działań przez władze Uniwersytetu, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, przysługuje Panu Rektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.