



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2011 r.

Jego Magnificencja
Prof. dr hab. Ryszard Andrzejak
Rektor
Akademii Medycznej we Wrocławiu

LWR-4100-06-02/2011
P/10/114

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 we Wrocławiu skontrolowała Akademię Medyczną we Wrocławiu (dalej: Akademia, Uczelnia, Inwestor), w zakresie realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Centrum Kliniczne Akademii Medycznej we Wrocławiu przy ul. Borowskiej 213” (dalej: „Inwestycja”, „Centrum Kliniczne”), w ramach finansowania ze środków budżetu państwa w 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Rektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Akademii w 2010 r., jako inwestora zadania związanego z budową Centrum Klinicznego, pomimo nieprawidłowości polegających na nie zapewnieniu deklarowanego wkładu własnego na finansowanie zadania w kwocie 20 mln zł, opóźnieniach i usterkach w realizacji obiektów N1, N2 i N3 w stopniu zagrażającym dotrzymanie terminu zakończenia zadania w 2011 r. oraz niestosowaniu wobec części zamówień związanych z realizacją zadania wymogów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej uwagi i oceny cząstkowe:

1. Realizowane od 1988 r. Centrum Kliniczne (faza projektowa – od 1973 r.), po wielokrotnych zmianach koncepcji, uzyskało w 2010 r. decyzją Ministra Zdrowia (dysponent części budżetowej) ostateczną akceptację na świadczenie usług medycznych na poziomie 913 łóżek z wykorzystaniem 109,5 tys. m² powierzchni użytkowej z nakładami na łączną kwotę 775,6 mln zł, ustalonymi na podstawie aktualnej i uzgodnionej wartości kosztorysowej inwestycji (WKI), z planowanym terminem zakończenia w 2011 roku.

Wielkość nakładów poniesionych od początku Inwestycji do końca 2010 r. wyniosła łącznie 693,7 mln zł, w tym 50 mln zł w kontrolowanym 2010 r. Należy zauważyć, że Akademia nie wywiązała się z zobowiązania przyjętego i zapisanego w ustawie budżetowej na 2010 r.² w zakresie zaangażowania 20 mln zł ze środków własnych w finansowanie Centrum Medycznego. Pan Rektor przekazał Ministrowi Zdrowia, że powodem braku zaangażowania środków własnych są problemy ze zbyciem nieruchomości uczelnianych przy ul. Poniańskiego we Wrocławiu, jednak nie wpływa to na rozwiązanie problemu związanego z koniecznością pokrycia zwiększonych z inicjatywy Akademii nakładów z 645,6 mln zł do 775,6 mln, tj. o 130 mln zł. Należy podkreślić, że akceptacja tej zmiany przez dysponenta części budżetowej nastąpiła w 2009 r. pod warunkiem zaangażowania deklarowanych wówczas przez Uczelnię środków własnych w kwocie 20 mln.

2. Pozytywnie należy ocenić działania związane z realizacją Inwestycji w 2010 r. w związku z właściwym przygotowaniem i terminowym wykonaniem założonego na ten rok zakresu rzeczowego. Wykonano planowane na ten rok roboty budowlano-wykończeniowe w budynkach A i Fa, co umożliwiło zagospodarowanie części leczniczo-naukowo-dydaktycznej Centrum Medycznego w sposób pierwotnie planowany i zgodny z Programem inwestycji w części medycznej. Roboty wykonano zachowując wymogi wynikające z art. 28 ust. 1 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³, co do posiadania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w oparciu o aktualny projekt budowlany. Inwestycję realizowano na podstawie prawidłowo sporządzonych: projektu wykonawczego, harmonogramu robót, projektu zagospodarowania placu budowy oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Kierownik budowy posiadał uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, co

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz.U. Nr 19, poz. 102.

³ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118

w świetle art. 42 ust. 1 Prawa budowlanego uprawniało do objęcia kierownictwa budowy. Kierownik w sposób prawidłowy realizował ciążące na nim obowiązki wynikające z art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego m.in., co do prowadzenia dziennika budowy z aktualnymi wpisami dotyczącymi rozpoczęcia i zakończenia robót, zgłoszenia zakończonych robót do odbioru, wymaganych uzgodnień z inspektorem nadzoru. Po zakończeniu prac na budynkach A i Fa przed ich oddaniem do użytkowania uzyskano pozwolenie na użytkowanie wymagane przepisem art. 55 Prawa budowlanego.

Należy natomiast zwrócić uwagę na stosunkowo niski stopień zaawansowania prac w budynkach N1, N2 i N3 pozostałych do wykonania w ramach Inwestycji, gdzie zaawansowanie rzeczowe na koniec 2010 r. kształtowało się na poziomie od 28% do 44%. Docelowo obiekty te mają pomieścić kuchnię, stołówkę i pomieszczenia warsztatowe. Przeprowadzone w czasie kontroli NIK w marcu 2011 r. oględziny tych obiektów wykazały zaawansowanie prac w stanie surowym zamkniętym z częściowym wykonaniem tynków wewnętrznych i instalacji elektrycznej. Zauważono jednak usterki techniczne polegające na zawilgoceniu i zaciekach na sufitach kuchni w budynku N1, pęknięciu jednego z filarów i odkryciu w części zbrojenia w wyniku uszkodzeń betonu na wszystkich filarach w pomieszczeniu stołówki w budynku N2, pęknięciu i zarysowaniu ścian nośnych w okolicach stropów oraz spękaniu posadzek w kilku miejscach w budynkach N1 i N2 a także pęknięciu kaloryferów żeliwnych w pomieszczeniu warsztatowym w budynku N3. Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać na realne zagrożenie wykonania robót na obiektach N1, N2, N3 w terminie umożliwiających zakończenie całego zadania do końca 2011 r. Obawy te znajdują również potwierdzenie w braku realizacji jakichkolwiek robót budowlanych w tych obiektach w czasie oględzin w marcu 2011 r.

3. Z ogólnej kwoty 50 mln zł wydatkowanych w 2010 roku na realizację Inwestycji, na roboty budowlano-wykończeniowe przeznaczono 43,6 mln zł (87,2%), na zakup wyposażenia 3,6 mln zł (7,2%), na nadzór inwestorski 1,5 mln zł (3,0%), na dokumentację projektową wykonawczą 0,8 mln zł (1,6%) i na zagospodarowanie terenu 0,5 mln zł (1%). Analiza 10 umów na łączną kwotę 72,2 mln zł, na podstawie których w 2010 r. wydatkowano na realizację Inwestycji łącznie 42,8 mln zł wykazała nieprawidłowości w odniesieniu do 9 umów, w tym wobec 6 na podstawie których w 2010 r. wydatkowano łącznie 39,9 mln zł

(93,2 % kwoty poddanej kontroli). Nieprawidłowości polegały na naruszaniu wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP)⁴. I tak:

(a) w części A postępowania PN-9/10 przeprowadzonego w maju 2010 r. na „Dostawę narzędzi dla Kliniki Chirurgii Ręki AM na terenie Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu przy ulicy Borowskiej 213 – Dostawa uzupełniająca narzędzi firmy Martin” na kwotę 199 tys. zł, Zamawiający posłużył się przy określeniu przedmiotu zamówienia nazwą [...] ⁵ bez jednoczesnego dodania „lub równoważny”, pomimo, że z przepisu art. 29 ust. 3 ustawy PZP wynikał zakaz używania sformułowań lub parametrów, które by wskazywały na konkretny wyrób. Brak wskazania minimalnych wymagań w zakresie równoważności przy jednoczesnym wskazaniu konkretnego produktu, stanowił także naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego dostępu do zamówienia określonych w art. 7 ust. 1 ustawy PZP, gdyż sposób opisu przedmiotu zamówienia mógł ograniczyć krąg potencjalnych wykonawców, w tym wykonawców oferujących produkty innych marek niż firmy [...] ⁶. Ponadto, w przypadku przedmiotowego zamówienia, na etapie oceny ofert Zamawiający nie zażądał wyjaśnień ani nie dokonał odrzucenia oferty dostawcy z Zabrza pomimo, że w treści oferty wykonawca zaoferował oprócz narzędzi firmy [...] ⁷ również przyrządy (lupy operacyjne) innej firmy, tj. [...] ⁸. Tym samym naruszone zostały przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP, które obligowały do odrzucenia oferty w przypadku jej niezgodności z treścią SIWZ, albowiem owa niezgodność oznaczała, że Wykonawca nie spełnił wymogów Zamawiającego,

(b) w trakcie realizacji zamówienia PN-62/09 z października 2009 r. na „Dostawę systemów informatycznych do Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu przy ulicy Borowskiej 213” (w 2010 r. wydatkowano 1.367,4 tys. zł) dokonano zmian warunków umownych w stosunku do treści oferty w części odnoszącej się do terminu wykonania zadania oraz warunków realizacji poprzez umożliwienie przesunięcia modułów systemu informatycznego pomiędzy poszczególne części zamówienia⁹, choć nie przewidywano możliwości dokonania takich zmian w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych

⁴ Dz.U. Nr 113, poz. 739 ze zm.

⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

⁶ ...jak w przypisie 5

⁷ ...jak w przypisie 5

⁸ ...jak w przypisie 5

⁹ Przedmiotowe zamówienie było podzielone na 4 części z odrębnie ustalonym terminem realizacji, przy czym najdłuższy z nich przewidziany był dla realizacji cz. I i przypadał na dzień 31 maja 2011 r.

warunków zamówienia (SIWZ). Takie postępowanie naruszało zakaz dokonywania istotnych zmian postanowień zawartej umowy ustalony przepisem art. 144 ust. 1 PZP, gdyż wiedza potencjalnych wykonawców o tym, że zamawiający będzie dokonywał tak zasadniczych (istotnych) zmian nieprzewidzianych wcześniej w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w SIWZ, mogłaby wpłynąć na krąg podmiotów ubiegających się o to zamówienie. Nie można również uznać wskazanego w czasie kontroli NIK uzasadnienia, że „*zmiany podejmowane były w interesie Zamawiającego*”, gdyż powoływanie się na tę przesłankę nie było możliwe po zmianie art. 144 ust. 1 PZP dokonanej z dniem 24 października 2008 r. na podstawie art. 1 pkt. 40 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁰,

(c) w postępowaniu WR-28/10 z listopada 2010 r. na „*Rozbudowę, zakup dodatkowych licencji i konfigurację posiadanego przez Akademicki Szpital Kliniczny systemu RIS/PACS/WEB w wersji Advanced firmy Alteris o Pracownię Rentgenodiagnostyki (4 szt.), Pracownię Ultrasonografii (1 szt.), Pracownię Radiologii Zabiegowej (1 szt.), Pracownię Mammografii (1 szt.) oraz rozbudowę istniejącego archiwum systemu PACS firmy Alteris poprzez zakup licencji dla 11 urządzeń diagnostycznych oraz 1 licencji systemu WEB dla 50 użytkowników jednocześnie pracujących w systemie*” udzielono zamówienia na wykonanie usługi na kwotę 792,2 tys. zł (w 2010 r. nie wydatkowano środków) w trybie zamówienia z wolnej ręki przywołując przesłankę określoną w art. 67 ust 1 pkt 1 lit b PZP, wskazującą na możliwość zastosowania tego trybu w przypadku, kiedy usługę może wykonać jedna firma z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, uregulowanych w tym przypadku w ustawie z dnia 4 lutego 1994. r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹. Skorzystanie z możliwości zastosowania tego niekonkurencyjnego trybu nie znajdowało uzasadnienia, gdyż firma której udzielono zamówienia nie była na rynku jedynym dostawcą tego systemu informatycznego. Ponadto udzielając tego zamówienia naruszono art. 35 ust. 1 PZP, gdyż ustalenia wartości zamówienia dokonano wcześniej niż na 3 miesiące przed datą wszczęcia postępowania, tj. przed dniem skierowania zaproszenia do udziału w negocjacjach – odpowiednio 12 sierpnia i 14 listopada 2010 r.,

(d) w odniesieniu do umowy Nr PN-11/09 zawartej w dniu 14 maja 2009 r. z [...] SA na wykonanie robót budowlanych na zadaniu pn. „*Zaprojektowanie i wykonanie*

¹⁰ Dz.U. Nr 171, poz. 1058

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

¹² ...jak w przypisie 5

wykończeniowych robót budowlanych w zakresie przedstawionym w programie funkcjonalno-użytkowym w obiektach A, Fa, ST-4 i części budynku J, na terenie CKAM we Wrocławiu” za wynagrodzeniem w kwocie 54,7 mln zł (w 2010 r. wydatkowano 34,5 mln zł), stwierdzono naruszenie art. 147 ust. 3 pkt. 1 PZP (w brzmieniu obowiązującym wówczas) w związku z brakiem odpowiedniego, wymaganego tym przepisem, zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy. Zastosowana bowiem w tym przypadku *Gwarancja Ubezpieczeniowa* wygasła w dniu 13 listopada 2010 roku, gdy formalnie powinna trwać do dnia zakończenia realizacji umowy, tj. do 15 stycznia 2011 r., tożsamego w tym przypadku z dniem usunięcia usterek wykazanych w czasie odbioru końcowego. Przyjęte od 13 listopada 2010 r. zabezpieczenie w postaci weksla gwarancyjnego, nie mogło być w tej formie ustanowione, bowiem forma ta nie była wymieniona w art. 148 ust. 1 i 2 PZP wśród dopuszczalnych form zabezpieczenia (przepis dopuszczał jedynie weksle z poręczeniem wekslowym banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-pożyczkowej),

(e) w postępowaniu o udzielenie zamówienia nr PN-22/10 z listopada 2010 r. na „Wykonanie robót budowlanych polegających na przystosowaniu zespołu pomieszczeń na parterze budynku J CKAM w celu zainstalowania tomografu komputerowego wieloenergetycznego 64-rzędowego typ *Discovery CT 750 HD* firmy [...]”¹³ Sp. z o.o. oraz urządzeń towarzyszących” (w 2010 r. nie wydatkowano środków finansowych), naruszono wymóg niezwłocznej publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia ustalony przepisem art. 95 ust. 1 PZP, gdyż od zawarcia umowy z wykonawcą robót w dniu 22 listopada 2010 r. do dnia ogłoszenia, które miało miejsce w dniu 17 stycznia 2011 r., upłynęło około 2 miesięcy, co nie może być uznane za zachowanie terminu niezwłocznego,

(f) w przypadku umowy PN-24/10 z dnia 22 listopada 2010 r. na wykonanie robót budowlanych na zadaniu pn. „Wykonania adaptacji pomieszczeń Centralnej Sterylizatorni w przyziemiu bud. J Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu pod potrzeby instalacji nowych urządzeń sterylizacyjnych” (w 2010 r. nie wydatkowano środków) zabezpieczenia należytego wykonania umowy dokonano z naruszeniem z art. 147 ust. 1 PZP i ustalonymi warunkami umownymi, gdyż przesuwając termin zakończenia realizacji zadania z 22 stycznia na 31 marca 2011 r., nie wyegzekwowano jednocześnie od wykonawcy robót przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy na ten okres,

¹³ ...jak w przypisie 5

(g) w odniesieniu do zamówienia W-03/10 ze stycznia 2010 r. na „*dostawę i montaż urządzeń dla wentylacji mechanicznej i wodno-kanalizacyjnej*” o wartości 29,8 tys. zł kara umowna za nieterminową realizację zamówienia ustalona w standardowo stosowanej przez Uczelnię wysokości 1% ceny, tj. 29,8 zł za dzień zwłoki, ze względu na małą wysokość nie spełniała w tym przypadku swego zadania, co do należytego poziomu zabezpieczenia interesu Zamawiającego w terminowym dostarczeniu przedmiotu umowy,

(h) w postępowaniu PN-54/09 z października 2009 r. na „*dostawę wyposażenia sprzętowego oraz jego instalację i uruchomienie w Zakładzie Patomorfologii i Cytologii Klinicznej AM w budynku Anatomii Patologicznej na terenie Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*” (w 2010 r. wydatkowano 456,6 tys. zł) w sposób nierzetelny sporządzono protokoły odbioru, bo nie wskazano w nich daty dokonania tych czynności oraz nie było podpisu potwierdzającego ze strony wykonawcy. Braki te miały znaczenie, bowiem uniemożliwiały określenie początku biegu terminu gwarancji na zakupiony sprzęt, który rozpoczyna się od dnia dokonania odbioru,

(i) w postępowaniu WR-25/10 z października 2010 r. udzielono zamówienia z wolnej ręki wykonawcy realizującemu roboty podstawowe, na roboty budowlane o wartości 4,9 mln zł (w 2010 r. wydatkowano 3.437,9 mln zł), określając je, jako dodatkowe, z przywołaniem przesłanek określonych w PZP: [1] w art. 67 ust.1 pkt 1 lit.a – roboty te mogą być wykonane tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, [2] w art. 67 ust. 1 pkt 5 – wykonanie tych robót stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, bez podania jednej z dwóch dodatkowych okoliczności, koniecznych, aby można było zastosować ten przepis, tj. czy z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów, lub czy wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. W związku z wątpliwościami co do zasadności zastosowania tego niekonkurencyjnego trybu w dniu 17 listopada 2010 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął postępowanie wyjaśniające w trybie art. 67 ust. 2 ustawy PZP.

We wszystkich wskazanych wyżej przypadkach w imieniu Inwestora zamówień publicznych udzielił mgr inż. Andrzej Kochan, Dyrektor Zarządu Inwestycji Akademii Medycznej we Wrocławiu.

4. Kontrola wykazała, że Akademia w niepełnym zakresie zrealizowała wnioski NIK skierowane po poprzednich kontrolach z 2008 i 2009 r., choć w każdym przypadku podjęto działania dla ich realizacji. Dotyczyło to pozyskania środków własnych (20,0 mln zł) zapewniających współfinansowanie Inwestycji przez Uczelnię i księgowego zaewidencjonowania oraz formalnego przekazania z Uczelni do Akademickiego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu sprzętu i wyposażenia medycznego wykorzystywanego w działalności usługowej Szpitala.

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

1. **Dopełnienie warunku zapewnienia tzw. wkładu własnego Uczelni na realizację Centrum Klinicznego w deklarowanej kwocie 20,0 mln zł także poprzez rozważenie zbycia innych obiektów Uczelni, w tym po byłej siedzibie Kliniki Ginekologii, Położnictwa i Neonatologii.**
2. **Zapewnienie realizacji robót budowlano-wykończeniowych w budynkach N1, N2 i N3 w zakresie i terminach pozwalających na ukończenie całej Inwestycji w planowanym terminie do końca 2011 roku.**
3. **Podjęcie działań dla wyeliminowania przypadków udzielania zamówień publicznych związanych z realizacją Centrum Klinicznego z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, szczególnie w zakresie stosowania niekonkurencyjnego trybu zamówienia z wolnej ręki bez wystąpienia przesłanek ustalonych ustawą Prawo zamówień publicznych, niewłaściwego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz nie ustalenia terminu odbioru zamawianych robót i usług.**
4. **Doprowadzenie do pełnej realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli NIK przeprowadzonych w 2008 i 2009 roku, szczególnie w zakresie dokończenia procesu zaewidencjonowania oraz formalnego przekazania z Uczelni do Akademickiego Szpitala Klinicznego sprzętu i wyposażenia medycznego wykorzystywanego w działalności usługowej Szpitala.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Rektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.