



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.06.2022

Aleksander Szczęsny
Prezes Zarządu
Kujawsko-Pomorskie
Inwestycje Medyczne sp. z o.o.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/050 Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o., Pl. Teatralny 2, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Szczęsny – Prezes Zarządu KPIM od 21 stycznia 2011 r. ² (akta kontroli str. 13)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą obejmie się lata 2017-2020.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/14/2022 z 11 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność KPIM w skontrolowanym okresie, która prowadzona była zgodnie z przedmiotem określonym w Akcie założycielskim, nie wykraczając poza sferę użyteczności publicznej. Polegała ona głównie na wykonywaniu inwestycji na rzecz podmiotów leczniczych (w szczególności utworzonych przez samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁶). Badanie jednego z takich działań, wykazało że Spółka: prawidłowo przygotowała i zaplanowała prace, uzyskała odpowiednie finansowanie, zapewniła stosowny nadzór. W rezultacie zadanie zrealizowano w zaplanowanym terminie, przy nieznacznym wzroście nakładów.

W ocenie NIK, w jednym z badanych zamówień publicznych, dotyczącym zaprojektowania i budowy hospicjum w Toruniu, Zarząd KPIM dokonał zmiany umowy w sposób naruszający przepisy o zamówieniach publicznych. Dopuszczono także do wykonywania części przedmiotu zamówienia przez wykonawcę przed zawarciem na to zadanie umowy w formie pisemnej, co w ocenie Izby stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji.

NIK wskazuje również, że pięć (spośród zbadanych 13) umów na dostawy, usługi lub roboty budowlane zostało przez Zarząd zawartych z naruszeniem postanowień Aktu założycielskiego, odnoszących się do zasad zaciągania przez Spółkę zobowiązań.

¹ Dalej: „KPIM” lub „Spółka”.

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

³ Tj. do 15 marca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Województwo” lub „Właściciel”.

W toku kontroli stwierdzono, że Spółka w prawidłowych terminach przedkładała w sądzie rejestrowym: dane o zmianach w Akcie założycielskim, a także zatwierdzone sprawozdania finansowe.

W KPIM wypłacano wynagrodzenie członkom zarządu i rady nadzorczej w prawidłowej wysokości.

W ocenie NIK, jakkolwiek w latach 2017-2020 w Spółce pogarszały się wyniki finansowe (tj. strata brutto wzrosła o 55%, od 30,9 do 47,9 mln zł, przy m.in. wzroście kosztów działalności gospodarczej o 72%), to jednak było to skutkiem realizacji przez KPIM inwestycji w podmiotach leczniczych Województwa, przy jednoczesnym braku możliwości uzyskiwania przychodów na te działania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

1.1 Celem działania KPIM w latach 2017-2021⁸, zgodnie z aktem założycielskim, było wspieranie we wszystkich prawnie dopuszczalnych formach samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których uprawnienia podmiotu tworzącego ma Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁹, w spełnianiu wymogów w zakresie fachowym i sanitarnym, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotów leczniczych; a także zaleceń nadzoru sanitarno-epidemiologicznego, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Straży Pożarnej, warunkujących działanie tych podmiotów. Zgodnie z tymi zapisami Spółka mogła również działać w celu poszerzenia zakresu oraz podniesienia standardu świadczonych usług ww. podmiotów. Wsparcie to mogło polegać na: planowaniu i pozyskiwaniu finansowania koniecznych inwestycji; prowadzeniu we własnym imieniu inwestycji w zakresie robót budowlanych na obiektach i terenach zakładów opieki zdrowotnej oraz nabywaniu sprzętu i wyposażenia; przekazywaniu rezultatów powyższych inwestycji zakładom opieki zdrowotnej do używania na podstawie stosunku umownego. Przedmiot działalności KPIM obejmował w tym okresie: pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania, roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków, roboty budowlane specjalistyczne, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, wynajem i dzierżawa.¹⁰

Zapisy powyższe pozostawały aktualne przez cały okres objęty kontrolą, z tym że uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 5 października 2017 r. rozszerzono cel działalności KPIM o możliwość podejmowania „innych działań, z obszaru ochrony zdrowia, służących interesowi publicznemu, których zakres zostanie powierzony uchwałą Wspólnika” Rozszerzono także przedmiot działalności o działalność usługową wspomagającą transport lądowy¹¹.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Także w I kw. 2022 r., do zakończenia kontroli 15 marca 2022 r.

⁹ Dalej: „Województwo”.

¹⁰ Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności PKD41, PKD 43, PKD68.20.Z, PKD77.

¹¹ PKD52.21.Z.

W całym powyższym okresie kontrolowanym akt założycielski wskazywał na możliwość prowadzenia przez Spółkę ubocznej działalności gospodarczej z której całość dochodów przeznaczana jest na cele podstawowe Spółki i pod warunkiem uzyskania zgody Wspólników wyrażonej uchwałą.

W akcie założycielskim określono także, że Spółka nie działa w celu osiągnięcia zysku.

(akta kontroli str. 18-36, 39-48)

W związku z określonym w akcie założycielskim zakresem działalności KPIM polegającym m.in. na planowaniu i pozyskiwaniu finansowania koniecznych inwestycji, długofalowy zakres zadań Spółki określały także trzy umowy kredytowe zawarte z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym¹² na finansowanie realizowanych przedsięwzięć.

Spółka 3 listopada 2010 r. podpisała z EBI umowę finansową „Program rozwoju służby zdrowia w województwie kujawsko-pomorskim”.¹³ Wskazywała ona w preambule, że KPIM podejmuje się realizacji projektu częściowego finansowania programu rozwoju służby zdrowia. Zakres projektu określono w załączniku A do ww. umowy. Wskazano, że projekt objęty umową kredytową realizowany będzie w 10 podmiotach leczniczych w celu modernizacji, odnowienia lub rozbudowy i doposażenia istniejących szpitali wojewódzkich¹⁴. Zadania finansowane ze środków umowy EBI I, przewidziane były do realizacji w latach 2009-2016, a w okresie objętym kontrolą podlegały wyłącznie rozliczeniu¹⁵.

W dniach 21-22 grudnia 2015 r. KPIM zawarła umowę kredytową z EBI pn. „Program rozwoju służby zdrowia w Województwie Kujawsko-Pomorskim II”¹⁶ Załącznik A do ww. umowy określał, że finansowany projekt ma na celu modernizację, renowację, rozbudowę i wyposażenie czterech szpitali wojewódzkich¹⁷, a ponadto znaczną przebudowę kolejnego szpitala¹⁸. Pierwotny harmonogram przewidywał zakończenie zadań w poszczególnych szpitalach od marca 2016 r.¹⁹ do września 2018 r.²⁰ Po zmianach aneksem z 12 sierpnia 2020 r., termin zakończenia zadań w poszczególnych szpitalach został wydłużony od lipca 2021 r. do grudnia 2023 r.²¹ Wskazano także termin sporządzenia sprawozdania końcowego, tj. 31 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 79-104)

Umowa kredytowa zawarta przez KPIM z EBI 17 listopada 2016 r. pn. Program rozwoju służby zdrowia w województwie kujawsko-pomorskim III”²² przewidywała

¹² Dalej: „EBI”.

¹³ Dalej: „EBI I”. Maksymalna kwota kredytu z EBI wynosiła 425 mln zł.

¹⁴ Szpitale wojewódzkie – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej prowadzące leczenie szpitalne, dla których podmiotem tworzącym (a we wcześniejszym stanie prawnym – organem założycielskim) jest samorząd województwa.

¹⁵ KPIM 3 kwietnia 2017 r. przekazał do EBI raport końcowy z realizacji ww. umowy. Zadania wynikające z ww. umowy objęte były kontrolą NIK nr P/17/064 Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim. Wyniki tej kontroli zostały opublikowane [na stronie internetowej](#) (stan na: 04.08.2022 r.)

¹⁶ Dalej: „EBI II”. Maksymalna kwota kredytu z EBI wynosiła 161,5 mln zł.

¹⁷ Kujawsko-Pomorskiego Centrum Pulmonologii w Bydgoszczy (dalej: „KPCP w Bydgoszczy”), Wojewódzkiego Szpitala Dziecięcego im. J. Brudzińskiego w Bydgoszczy (dalej: „WSD w Bydgoszczy”), Wojewódzkiego Szpitala Obserwacyjno-Zakaźnego w Bydgoszczy (dalej: „WSOZ w Bydgoszczy”), Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Świeciu (dalej: „Szpital w Świeciu”).

¹⁸ Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego we Włocławku (dalej: „WSS we Włocławku”).

¹⁹ W WSD w Bydgoszczy.

²⁰ W WSS we Włocławku.

²¹ W WSS we Włocławku.

²² Dalej: „EBI III”. Maksymalna kwota kredytu z EBI wynosiła 238,5 mln zł.

w preambule, że kredyt służył realizacji projektu, którego celem była przebudowa, wprowadzenie usprawnień i wyposażenie obiektów szpitalnych na potrzeby szpitala wojewódzkiego w Toruniu²³. Pierwotny harmonogram przewidywał realizację poszczególnych zadań w terminach od listopada 2016 r. do marca 2019 r. Po zmianie aneksem z 15 kwietnia 2020 r. harmonogram przewidywał zakończenie poszczególnych zadań w okresie od grudnia 2017 do września 2021 r., a dostarczenie raportu końcowego do 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 105-127)

Właściciel określał przedsięwzięcia Spółki także poprzez powierzenie realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia. Ogółem zadania te powierzono 11 uchwałami Zgromadzenia Wspólników, w tym: jedną z 2018 r., czterema z 2019 r., czterema z 2020 r. i dwoma z 2021 r.

(akta kontroli str. 128-144)

W Spółce zostały określone następujące dwa całościowe, wieloletnie plany działalności:

1) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników KPIM 27 czerwca 2017 r. określiło „Program inwestycji rozwojowych w szpitalach wojewódzkich na lata 2017-2020 (EBI II i EBI III).” Zawierał on plany inwestycyjno-finansowe realizacji zadań finansowanych w ramach umów kredytowych EBI II i EBI III, a także wartość zadań realizowanych przez poszczególne szpitale wojewódzkie objęte danymi programami, wraz ze wskazaniem innych niż kredyty źródeł finansowania.

(akta kontroli str. 145-154)

2) Kolejny plan działalności KPIM został przyjęty²⁴ 14 grudnia 2021 r. pn. „Strategia funkcjonowania i działalności Spółki do roku 2030”. Dokument zawierał m.in. podsumowanie aktualnej sytuacji i działalności Spółki, a także określał strategiczne cele rozwoju Spółki, strategię funkcjonalną i koszty ich realizacji, założenia finansowe Spółki na lata 2021-2030.

(akta kontroli str. 155-170)

1.2. W latach 2017-2021 Zgromadzenie Wspólników podjęło ogółem 19 uchwał zmieniających akt założycielski KPIM, z czego 17 dotyczyło wyłącznie podwyższenia kapitału zakładowego oraz objęcia nowoutworzonych udziałów przez Województwo. Z pozostałych dwóch uchwał: jedna dotyczyła podwyższenia kapitału (z objęciem udziałów przez Województwo) oraz rozszerzenia celu i przedmiotu działalności KPIM, kolejna dotyczyła kadencji członków Zarządu i Rady Nadzorczej KPIM, zasad przygotowywania i przedstawiania do zatwierdzenia Zgromadzeniu Wspólników rocznych planów finansowo-inwestycyjnych Spółki, zakresu kompetencji Rady Nadzorczej. Wszystkie dokonane zmiany zostały zgłoszone do KRS²⁵.

(akta kontroli str. 171-173)

²³ Tj. obiektów Wojewódzkiego Szpitala Zespołonego im. L. Rydygiera w Toruniu (dalej „WSZ w Toruniu”) zlokalizowanych przy ul. św. Józefa w Toruniu. Zgodnie z załącznikiem A do umowy EBI III projektem miało zostać objęte około 900 miejsc dla pacjentów.

²⁴ Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 1/2021 z 14 grudnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia Strategii funkcjonowania i rozwoju Spółki do roku 2030.

²⁵ Krajowy Rejestr Sądowy.

Badaniu poddano terminy przekazywania do KRS jedenastu uchwał zmieniających statut KPIM²⁶. Ustalono, że odpowiednie czynności były podejmowane przez Spółkę w czasie umożliwiających terminowe dokonanie zmian w rejestrze (tj. w okresie do sześciu miesięcy od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu).

(akta kontroli str. 174-175)

1.3. Koszty operacyjne KPIM wynosiły w kolejnych latach 2017-2020: 24 002 tys. zł, 40 428 tys. zł, 43 731 tys. zł, 41 373 tys. zł (nastąpił wzrost w okresie kontrolowanym o 72%). Ponieważ w latach 2017-2020 KPIM nie osiągał przychodów ze sprzedaży, strata na sprzedaży odpowiadała ww. kosztom działalności operacyjnej.

W poszczególnych latach od 88,4% do 92,6% z powyższych kosztów stanowiła amortyzacja. Wśród pozostałych kosztów działalności operacyjnej, najwyższe były koszty wynagrodzeń, wynoszące w kolejnych latach ww. okresu 1 438 tys. zł, 1 561 tys. zł, 1 827 tys. zł, 2 228 tys. zł (wzrost w ww. okresie o 55%), a następnie koszty usług zewnętrznych wynoszące odpowiednio 798 tys. zł, 829 tys. zł, 996 tys. zł, 995 tys. zł. (wzrost o 25%).

Pozostałe przychody operacyjne nie miały istotnego wpływu na wynik finansowy²⁷, podobnie jak pozostałe koszty operacyjne, które jedynie w 2020 r. wyniosły 1 416 tys. zł²⁸. W rezultacie strata na działalności operacyjnej wynosiła w poszczególnych latach analizowanego okresu: 23 935 tys. zł., 40 401 tys. zł, 43 510 tys. zł, 42 756 tys. zł (wzrost o 79%).

Strata brutto wynosiła w poszczególnych latach okresu 2017-2020: 30 890 tys. zł, 46 959 tys. zł, 52 495 tys. zł, 47 948 tys. zł (wzrost o 55%). Uwzględniała ona osiągnięte przychody finansowe w wysokości odpowiednio 229 tys. zł, 347 tys. zł, 730 tys. zł i 449 tys. zł, oraz koszty finansowe wynoszące 7 184 tys. zł, 6 905 tys. zł., 9 715 tys. zł. 5 641 tys. zł.

Ponieważ KPIM nie ponosił kosztów podatkowych, a także nie wystąpiły inne zdarzenia pomniejszające wynik finansowy, zysk netto był równy zyskowi brutto.

Biorąc pod uwagę brak przychodów Spółki, wskaźniki rentowności nie znajdują zastosowania do obrazowania efektywności działalności KPIM.

(akta kontroli str. 177-283)

Prezes Zarządu KPIM w odniesieniu do poziomu kosztów działalności Spółki zwrócił uwagę na specyfikę działania KPIM, która pełniła rolę inwestora zastępczego dla Województwa, co powodowało, że głównymi czynnikami kosztotwórczymi były amortyzacja oraz odsetki od zaciągniętych kredytów. Prezes KPIM podkreślił, że zgodnie z treścią umów kredytowych z EBI Spółka ma obowiązek pozostawiania właścicielem ruchomości i nakładów majątkowych na nieruchomościach, co powoduje konieczność ich ewidencjonowania w księgach rachunkowych Spółki, a tym samym dokonywania odpisów amortyzacyjnych, co ostatecznie wpływa na wynik finansowy.

²⁶ Badaniem objęto wszystkie (tj. dwie w badanym okresie) uchwały dotyczące innych kwestii niż podwyższenie a także wszystkie pozostałe (tj. dziewięć w badanym okresie), dla których czas między podjęciem uchwały a wpisem do KRS przekraczał dwa miesiące.

²⁷ Wyjątkiem był rok 2019, w którym wyniosły 413 tys. zł. Były one następstwem naliczenia wykonawcy kar umownych oraz zajęć wadium. Pozostałe przychody operacyjne w latach 2017-2018 i 2020 r. wyniosły odpowiednio 86, 61, 33 tys. zł.

²⁸ W pozostałych latach wynosiły 2017-2019 odpowiednio: 19, 34, 192 tys. zł. Koszty w 2020 r. były w szczególności następstwem poniesionych opłat za wycinkę drzew.

W odniesieniu do możliwości prowadzenia działalności ubocznej i osiągnięcia przychodów Prezes Zarządu wskazał na zmiany w Akcie założycielskim Spółki, w którym rozszerzono możliwości działalności Spółki na inne działania z zakresu ochrony zdrowia (zmiana z 5 października 2017 r.). Związane to było z budową parkingu wielopoziomowego na terenie WSZ w Toruniu oraz dyskusją na temat sposobu zarządzania tym obiektem. Jesienią 2018 r. przeprowadzono dialog technicznych wspomagający zarządzanie parkingami (w tym dotyczących wysokości opłat). Właściciel Spółki podjął decyzję o przekazaniu parkingu ww. szpitalowi.

Z uwagi na dominujący udział w finansowaniu inwestycji środków kredytowych EBI, Spółka posiadała ograniczone możliwości pozyskiwania przychodów z tytułu dokonywanych zakupów ruchomości, jak i czynionych nakładów w nieruchomościach²⁹. Prezes KPIM wskazał na zlecenie opracowania analizy dotyczącej koncepcji (prawnej i podatkowej) pozyskania finansowania inwestycji KPIM prowadzonych w WSZ w Toruniu. Dokument ten potwierdził zdiagnozowane już wcześniej ryzyka związane z: obowiązkiem stosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych na linii szpital - Spółka, jak i niekorzystnymi skutkami podatkowymi dla szpitala³⁰. Prezes KPIM wskazał także na podjęcie działań w zakresie obszaru ochrony zdrowia, mających na celu utworzenie i funkcjonowanie „Centrum Edukacji Kadr Medycznych w Toruniu”³¹, a w konsekwencji Województwo użyczyło Spółce nieruchomość położoną w Toruniu. KPIM osiągał jedyny dochód z tej nieruchomości – w wysokości 15 tys. zł miesięcznie.

(akta kontroli str. 288-292)

W związku z przekroczeniem w latach 2018-2021 (do września) progu określonego w art. 233 §1 ksh³², zgromadzenie wspólników podejmowało uchwały postanawiające o dalszym istnieniu Spółki³³.

(akta kontroli str. 303-315)

Kapitał własny KPIM w okresie od końca 2017 r. do końca 2020 r. zwiększył się z 66 136 tys. zł do 94 426 tys. zł, tj. o 42,7%. Odpowiednio zobowiązania KPIM³⁴ (kapitał obcy) wzrosły z 523 015 tys. zł do 727 716 tys. zł, tj. o 39,1%. W tym okresie poziom wskaźnika ogólnej oceny przedsiębiorstwa zaczął spadać z 0,13 do 0,09 (na koniec 2019 r.), jednak po zwiększeniu kapitałów własnych w 2020 r. pozostał na poziomie 0,13. Od 91,2% do 95,3% wszystkich zobowiązań Spółki miało charakter długoterminowy.

Na aktywa KPIM wynoszące 589 151 tys. zł na koniec 2017 r. oraz 822 142 tys. zł na koniec 2020 r. (wzrost o 39,5%) składały się głównie aktywa trwałe, których wartość w okresie kontrolowanym rosła z 513 446 tys. zł do 653 733 tys. zł (wzrost

²⁹ Prezes KPIM wskazał na zapis umów kredytowych, zabraniających kredytobiorcy (KPIM) czynności, w wyniku których dochodzi do sprzedaży przeniesienia praw, najmu lub innego zbycia, bez pisemnej zgody banku.

³⁰ Zawarcie umów majątkowych miałyby skutki podatkowe w postaci naliczenia VAT, który stałby się dodatkowym kosztem szpitala.

³¹ Centrum miało służyć edukacji pracowników ochrony zdrowia na różnych poziomach i w różnych trybach.

³² Z treści uchwał wynika, że przy obliczaniu wskaźnika uwzględniano stratę za dany okres bilansowy powiększoną o skumulowaną stratę z lat poprzednich. Według sprawozdania za grudzień 2017 r. powyższy wskaźnik nie został przekroczony, a strata oraz strata skumulowana łącznie wyniosły 49 270,7 tys. zł.; względem kapitałów obliczonych zgodnie z ww. dyspozycją w wysokości 66 788 tys. zł. Wg sprawozdania finansowego za grudzień 2020 r. strata wraz ze stratą skumulowaną wyniosły 198 986,2 tys. zł względem kapitałów obliczonych wg powyższego wzoru w wys. 171 312,5 tys. zł.

³³ Ogółem podjętych zostało 12 uchwał w powyższym zakresie. Pierwszą nich podjęto na podstawie wyników finansowych III kw. 2018 r., następnie wyników za 2018 r., a począwszy od II kw. 2019 r. w związku z wynikami w każdym kolejnym okresie sprawozdawczym (do zakończenia kontroli objęto to III kw. 2021 r.).

³⁴ i rezerwy na zobowiązania.

o 27,3%), a spośród nich 55% do 69% w poszczególnych latach stanowiły budynki, lokale i inne obiekty.

W okresie objętym kontrolą (między końcem 2017 r. a końcem 2020 r.) istotnemu zwiększeniu z 75 705 tys. zł do 168 408 tys. zł uległy aktywa obrotowe (tj. o 122,4%), na które praktycznie w całości składały się krótkoterminowe aktywa finansowe³⁵.

Cele działalności KPIM miały znaczący wpływ na poziom wskaźników obrazujących poziom zadłużenia Spółki. Wskaźnik ogólnego zadłużenia wahał się w latach 2017-2020 między 0,885 (na koniec 2020 r.), a 0,917 (na koniec 2019). Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego wahał się między 7,7 (na koniec 2020 r.), a 11,1 (na koniec 2019 r.), natomiast wskaźnik zadłużenia długoterminowego wynosił między 7,26 na koniec 2017 r., a 10,4 na koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 177-283, 350)

Sprawozdania finansowe Spółki za lata 2017-2020 zostały zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników. Odpowiednio zatwierdzane były także sprawozdania Zarządu z działalności Spółki. Spółka niezwłocznie przekazywała sprawozdania finansowe do właściwego sądu rejestrowego.

(akta kontroli str. 15, 179-287, 293, 297-302)

1.4. W okresie objętym kontrolą (do 15 marca 2022 r.) Województwo przekazało do KPIM 295 359,0 tys. zł, z czego: 37 470,0 tys. zł w 2017 r., 41 200,0 tys. zł w 2018 r., 56 462,5 tys. zł w 2019 r., 80 342,5 tys. zł w 2020 r., 79 884,0 tys. zł w 2021 r. Wszystkie powyższe środki zostały przekazane w ramach podwyższenia kapitału. KPIM w okresie objętym kontrolą nie otrzymywała od właściciela innego majątku.

(akta kontroli str. 316-333)

Badanie pięciu podwyższeń kapitału³⁶ wykazano, że czynności tych dokonywano zgodnie z art 257 ksh, w tym w szczególności poprzez: zmianę Aktu założycielskiego, następowało poprzez objęcie nowych udziałów³⁷, pokrycie wkładem pieniężnym. Ponieważ jedynym właścicielem KPIM był Samorząd Województwa, dla powyższej czynności nie miały zastosowania uregulowania odnoszące się do relacji między właścicielami spółek, w tym art. 258 ksh.

W każdym badanym przypadku podwyższenie kapitału KPIM poprzedzone było uchwałą Zarządu Województwa wyrażającą zgodę na dokonanie tej czynności. Każde podwyższenie kapitału nastąpiło³⁸ po uzyskaniu kontrasygnaty Skarbnika Województwa potwierdzającej zabezpieczenie środków w budżecie Województwa.

Opis w uzasadnieniach podjęcia ww. uchwał Zarządu Województwa wskazywał na przeznaczenie środków, przy czym w przypadku: podwyższeń kapitału na kwotę ogółem 59 000,0 tys. zł określono cel: „Podwyższenie kapitału Spółki KPIM – dofinansowanie wkładu własnego do projektów unijnych” (bez wskazania

³⁵ Na koniec 2017 r. całość, na koniec 2020 r. 168 404 tys. zł. Z tej kwoty 136 600,0 tys. zł znajdowało się na lokatach terminowych.

³⁶ Po jednej czynności o najwyższej kwocie w każdym z kontrolowanych lat. Analizie poddano podwyższenia kapitału dokonane uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 4 z 30 listopada 2017 r., na kwotę 13 320,0 tys. zł; nr 4 z 15 czerwca 2018 r. na kwotę 19 400,0 tys. zł; nr z 20 grudnia 2019 r. na kwotę 17 962,5 tys. zł., nr 3 z 23 grudnia 2020 r., na kwotę 37 150 tys. zł., nr 3 z 22 października 2021 r. na kwotę 64 200,0 tys. zł. Wartość łączna podwyższeń kapitału objęta badaniem 152 032,5 tys. zł, tj. 51% ogółu dokonanych czynności w okresie kontrolowanym.

³⁷ Poza 0,5 tys. zł, które przeznaczono na kapitał zapasowy KPIM.

³⁸ Zgodnie z treścią lub załączników do aktów notarialnych dokumentujących podwyższenie kapitału.

konkretnego projektu), a w przypadku podwyższeń kapitału do kwoty ogółem 93 032,0 tys. zł – wskazano realizację „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w Szpitalach Wojewódzkich na lata 2009-2016” lub realizację Kujawsko-Pomorskich Programów Ochrony Zdrowia. W tych przypadkach opis nie określał, czy środki przeznaczone są na realizację inwestycji, czy spłatę zobowiązań.

(akta kontroli str. 344-348, 360-400)

Prezes KPIM wskazał, że środki wobec których wskazano na cel „Podwyższenie kapitału Spółki KPIM - dofinansowanie wkładu własnego do projektów unijnych” są przeznaczone na realizację zadania inwestycyjnego polegającego na rozbudowie WSZ w Toruniu, realizowanego przy współudziale środków RPO WK-P. Spółka zwróciła się do właściciela o przekazanie ww. środków w celu sfinansowania dodatkowych nakładów inwestycyjnych ponad wydatki kwalifikowane. Środki te zostały zgromadzone na wydzielonym rachunku, z którego finansowano płatności. Nazwa tej pozycji ma charakter techniczny³⁹.

W odniesieniu do środków otrzymanych na realizację „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w Szpitalach Wojewódzkich na lata 2009-2016” Prezes KPIM wskazał, że Spółka po dokonaniu spłat rat kredytu i odsetek przekazuje informacje o wypełnionych zobowiązaniach wobec EBI w celu uwolnienia środków zabezpieczonych w budżecie na finansowanie kredytów. Spółka przedkładała dowody odnoszące się do ww. czynności. Przekazywane środki przeznaczano na refinansowanie nakładów inwestycyjnych sfinansowanych wcześniej z kredytu EBI.

(akta kontroli str. 335-336, 339)

Część środków otrzymanych w ramach podwyższenie kapitału pozostała na 31 grudnia 2021 r. niewykorzystana, zgromadzona na rachunkach bieżących i lokatach KPIM. Z wyłączeniem przechowywanych wadium, a także środków pozyskanych z kredytów z EBI, było to ogółem 90 104,6 tys. zł⁴⁰.

(akta kontroli str. 348-359)

1.5. Zobowiązania długoterminowe KPIM w całości były wynikiem zawarcia trzech umów kredytowych z EBI, wskazanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia. Zadłużenie z tego tytułu wynosiło⁴¹ 412 500,0 na początku 2017 r., 507 500,0 w końcu 2017 r., 534 000,0 tys. zł w końcu 2018 r., 671 000,0 tys. zł. na końcu 2019 r., 720 000,0 tys. zł na końcu 2020 r. i 693 214,2 tys. zł na końcu 2021 r.

(akta kontroli str. 177, 186-187, 411-415)

Wszystkie umowy kredytowe z EBI zostały zawarte przed okresem objętym kontrolą. W latach 2017-2021 następowały wyłącznie uruchomienia środków z umów

³⁹ Zgodnie raportem na 30 września 2021 r. przedłożonym do EBI na rozbudowę WSZ w Toruniu wydatkowano do tego dnia 456 102,4 tys. zł, podczas gdy ze środków kredytu uzyskano 238 500,0 tys. zł.

⁴⁰ Z czego: 68 694,2 tys. zł na rachunku bieżącym oraz na lokatach utworzonych z tego rachunku, 3 100,0 tys. zł na rachunku obsługi zadłużenia, 17 736,8 tys. zł na wyodrębnionych rachunkach zadań inwestycyjnych lub lokatach utworzonych z tych rachunkach (z tego 12 054, tys. zł pozostałe środki z podwyższeń kapitału przeznaczonych na wkład własny w rozbudowę WSZ w Toruniu).

⁴¹ Wskazano sumę zobowiązań z tytułu kredytów wykazywanych zarówno w zobowiązaniach krótkoterminowych (spłaty rat kapitałowych płatnych w okresie do 12 miesięcy) jak i w zobowiązaniach długoterminowych (spłaty rat kapitałowych płatne w okresie powyżej 12 miesięcy). Długoterminowe zobowiązania z tego tytułu wynosiły: na początku 2017 r. 375 500,0 tys. zł, na koniec 2017 r. 480 000,0 tys. zł., na koniec 2018 r. 509 000,0 tys. zł, na koniec 2019 r. 646 000,0 tys. zł, na koniec 2020 r. 693 214,3 tys. zł, i na koniec 2021 r. 656 280,8 tys. zł.

kredytowych EBI II i EBI III. Ogółem z tego źródła pozyskano środki w wysokości 400 000,0 tys. zł⁴².

Ogółem KPIM w okresie 2017-2021 uregulował zobowiązania (spłata kapitału) względem EBI w wysokości 162 105,9 tys. zł, co dotyczyło wyłącznie umowy EBI I⁴³. Na 2022 r. zaplanowana jest spłata kapitału w wysokości 36 933,4 tys. zł, w tym pierwsze płatności rat kapitałowych z kredytów EBI II i EBI III.

(akta kontroli str. 319, 411-415, 418, 421, 424, 427, 430)

Na obsługę zadłużenia w EBI⁴⁴ KPIM w latach 2017-2021 wydatkował ogółem 42 820,2 tys. zł⁴⁵.

(akta kontroli str. 320, 416-423, 425, 428, 431)

Badanie terminowości dokonywania spłat zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w EBI nie wykazało nieprawidłowości⁴⁶.

(akta kontroli str. 433)

1.6. Zatrudnienie w KPIM między końcem 2017 r., a końcem 2020 r. wzrosło ogółem z 17 do 24 2/5 etatu⁴⁷ i do końca 2021 r. nie uległo zmianie. Zarząd KPIM na początku ww. okresu był dwuosobowy. Od 11 stycznia 2019 r. do końca 2020 r. skład Zarządu był trzyosobowy. Rada Nadzorcza w okresie kontrolowanym miała skład trzyosobowy⁴⁸.

(akta kontroli str. 12-14, 177, 438)

Koszty wynagrodzeń w KPIM⁴⁹ rosły w okresie lat 2017-2020 o 55%, z 1 438 tys. zł do 2 228 tys. zł. W 2021 r. koszty te wyniosły 2 521,8 tys. zł⁵⁰. Powyższe koszty uwzględniały wynagrodzenia członków Zarządu KPIM, które rosły z 404 tys. zł w 2017 r. do 693 tys. zł w 2020 r.⁵¹ (tj. o 72%). W 2021 r. wyniosły 645 tys. zł. Koszty wynagrodzeń ogółem członków Rady Nadzorczej w okresie lat 2017-2021 zawierały się w przedziale od 84-86 tys. zł⁵².

(akta kontroli str. 177, 439-446)

1.7. Wspólnik Spółki określił 21 czerwca 2017 r. wymagania odnoszące się do członków Zarządu Spółki⁵³. Powyższe uregulowania określały wymogi analogicznie

⁴² Z czego: 110 000 tys. zł w 2017 r. (w całości z EBI II), 54 000,0 tys. zł w 2018 r. (w całości z EBI III), 162 000 tys. zł w 2019 r. (w całości z EBI III), 74 000,0 tys. zł (z czego 51 500 z EBI II i 22 500,0 z EBI III).

⁴³ W 2017 r. 15 000,0 tys. zł, w 2018 r. 27 500 tys. zł, w 2019 i 2020 r. po 25 000 tys. zł, a w 2021 r. 26 785,7 tys. zł.

⁴⁴ W 2017 r. płatne były wyłącznie zobowiązania z umów kredytowych EBI I i EBI II, a od 2018 r. także z EBI III.

⁴⁵ Z czego 7 102,8 tys. zł w 2017 r., 9 349,5 tys. zł w 2018 r., 11 967,5 tys. zł w 2019 r., 9 271,2 tys. zł w 2020 r. 5 129,2 tys. zł w 2021 r.

⁴⁶ Badaniu poddano spłatę zobowiązań zarówno z tytułu kapitału, jak i odsetek: w I kw. 2017 r., II kw. 2018 r., III kw. 2019 r. i IV kw. 2020 r. Badana próba obejmowała spłaty kapitału z tytułu umowy EBI I ogółem w ramach pięciu transz, na kwotę 25 000,0 tys. zł (tj. 15% ogółu dokonanych spłat), a także płatności rat odsetkowych (z wszystkich umów) w ogółem 13 transzach na kwotę 8 303,3 tys. zł (tj. 19% ogółu płatności).

⁴⁷ Jest to liczba zatrudnionych bez członków Zarządu KPIM.

⁴⁸ Ze zmianą osób wchodzących w skład Rady Nadzorczej 1 maja 2017 r. oraz 1 sierpnia 2019 r.; 22 czerwca 2020 r. powołano Radę Nadzorczą na następną kadencję (bez zmiany liczebności i bez zmiany składu).

⁴⁹ Zgodnie z danymi w sprawozdaniach finansowych Spółki.

⁵⁰ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników Spółki (z wyłączeniem wynagrodzenia Członków Zarządu) wynosiło w okresie lat 2018-2021 od min. 5,7 tys. zł w 2019 r. do 6,1 tys. zł w 2021 r. W 2017 r. wynosiło ono (z uwzględnieniem wynagrodzeń Członków Zarządu w okresie realizacji zadań na podstawie umowy o pracę 6,1 tys. zł).

⁵¹ Średnie miesięczne wynagrodzenie członków tego organu wynosiło (z uwzględnieniem części stałej i zmiennej wynagrodzeń) w 2017 r. 16,8 tys. zł, w 2018 r. 15,8, w 2019 r. 14,7 tys. zł, 19,2 tys. zł w 2020 r., 17,9 tys. zł w 2021 r.

⁵² Średnie miesięczne wynagrodzenie członka tego organu zawierało się w przedziale 2,3-2,4 tys. zł

⁵³ Uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPIM nr 13/2017 z 21 czerwca 2017 r.

do uregulowań wskazanych w art. 10a ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵⁴.

(akta kontroli str. 447)

Osoby wchodzące w skład Zarządu KPIM spełniały obowiązujące wymogi w zakresie posiadania wykształcenia wyższego⁵⁵. Ich doświadczenie zawodowe przekraczało wymagane pięć lat (w tym trzy lata na samodzielnych stanowiskach kierowniczych).

W okresie od 21 czerwca 2017 r. wobec dwóch członków Zarządu KPIM, powołanych przed tą datą, nie weryfikowano wymogów w zakresie apolityczności i braku konfliktu interesu⁵⁶. Czynności w tym zakresie podejmowano wobec jednego, członka Zarządu, powoływanego 11 stycznia 2019 r., od którego Rada Nadzorcza pobrała stosowne oświadczenie.

(akta kontroli str. 448-454)

Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych, Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego poinformował, że obecne przepisy nie wskazują organu, który powinien weryfikować spełnienie wymogów w zakresie apolityczności i braku konfliktu interesu. Biorąc pod uwagę, że członków zarządu w spółkach samorządowych powołuje rada nadzorcza, w KPIM obowiązek podejmowania działań w powyższym zakresie spoczywał na Radzie Nadzorczej, która winna podejmować działania w toku powoływania członka Zarządu KPIM. W związku z określeniem przez Zgromadzenie Wspólników stosownych wymogów w zakresie apolityczności i braku konfliktu interesów uchwałą z 21 czerwca 2017 r., Członkowie Zarządu powołani przed tą datą nie podlegali powyższym działaniom Rady Nadzorczej.

(akta kontroli str. 455-459)

W Spółce nie dysponowano dokumentacją pozwalającą na potwierdzenie spełnienia wymogów wynikających z unormowań wskazanych w art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, przez członków Rady Nadzorczej KPIM. Zgodnie z informacją przekazaną z Urzędu Marszałkowskiego, wszyscy członkowie rady nadzorczej powołani w okresie od 1 stycznia 2017 r. mieli wykształcenie wyższe i co najmniej 5 letnie doświadczenie zawodowe. Członkowie Rady Nadzorczej posiadali także wymagane kwalifikacje, w tym tytuł radcy prawnego lub stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych, lub złożony egzamin na kandydata na członka rady nadzorczej w Spółkach Skarbu Państwa. Osoby powoływane w okresie od 29 marca 2019 r. składały oświadczenie o braku konfliktu interesów oraz o braku powiązań politycznych – zgodnie z obowiązującym w tym okresie przepisami.

(akta kontroli str. 460-464)

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

⁵⁵ Dwóch członków zarządu posiadało wykształcenie wyższe na kierunku prawa, a jeden na kierunku budownictwa. Ponadto osoby wchodzące w skład Zarządu KPIM posiadały m.in. uprawnienia budowlane (jedna osoba); szkolenie w zakresie środków europejskich i podyplomowe studia w zakresie zamówień publicznych (jedna osoba); licencję zarządcy nieruchomości (dwie osoby).

⁵⁶ Określonych w §2 uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPIM nr 13/2017 z 21 czerwca 2017 r. odpowiednio do zapisu art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.); dalej: „ustawa o zasadach zarządzania mieniem”.

Badaniu poddano wynagrodzenia osób zasiadających w składzie Zarządu KPIM w latach 2020-2021. Stwierdzono, że w tym okresie prawidłowo określono wysokość ww. wynagrodzenia Prezesa Zarządu i wymiar wynagrodzenia Członków Zarządu⁵⁷.

W okresie od marca 2020 r. do grudnia 2021 r., przy wyliczaniu części stałej wynagrodzeń osób wchodzących w skład Zarządu KPIM, jako podstawę wymiaru przyjęto przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r., zgodnie z odpowiednimi przepisami ustaw o budżetach⁵⁸. Wynagrodzenia w części stałej za styczeń i luty 2020 r. wypłacono w wysokości opartej o podstawę wymiaru, którą była wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2019 r.⁵⁹

Wysokość części zmiennej wynagrodzenia członków Zarządu KPIM ustalono na kwotę do 30% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym, tj. zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach osób kierujących spółkami. W latach 2020-2021 podstawą do ustalenia wysokości ww. wynagrodzenia były cele zarządcze wyznaczone uchwałami Zgromadzenia Wspólników na rok poprzedni. Powyższe cele ustalano poprzez wskazanie listy inwestycji, wraz ze wskazaniem kryteriów (zakończenie etapu realizacji inwestycji⁶⁰), a także wagą poszczególnej inwestycji, tj. cele wyznaczano zgodnie z art. 4 ust. 5 i ust. 6 pkt 7 ww. ustawy. Oceny realizacji celów dokonywano zgodnie z wymogami określonymi w uchwałach Zgromadzenia Wspólników. Wynagrodzenie zmienne wypłacano zgodnie z ww. oceną w 2020 r. w wysokości 30% wynagrodzenia podstawowego w roku 2019, a w 2021 r. w wysokości 22,5% wynagrodzenia podstawowego w roku 2020⁶¹.

(akta kontroli str. 472-578)

Zgromadzenie Wspólników⁶² określiło zasady wypłaty odpraw, przewidując m.in. jako wysokość – dwukrotność wynagrodzenia stałego przysługującego w chwili wygaśnięcia umowy. Jednym z warunków wypłaty odprawy było pełnienie funkcji przez okres co najmniej 12 miesięcy przed rozwiązaniem umowy. Postanowienia te zostały określone w umowach o świadczenie usług w zakresie zarządzania. W okresie objętym kontrolą nie wygasł mandat członka Zarządu KPIM. Wobec członków Zarządu KPIM nie wprowadzono uregulowań odnoszących się do zakazu konkurencji.

(akta kontroli str. 472-483, 526-573)

Określono także zasady wykorzystywania przez Członków Zarządu urządzeń technicznych i zasobów stanowiących mienie Spółki, w którym ustalono warunki, w tym konieczność uzyskania zgody Rady Nadzorczej. Postanowienia te zostały odpowiednio powtórzone także w umowach o Zarządzanie. Nie stwierdzono, aby

⁵⁷ Określony w szczególności uchwałą nr 11/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPIM z 21 czerwca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu oraz ustalenia wynagrodzenia Prezesa Zarządu KPIM; dalej: „uchwała 11/2017”.

⁵⁸ Art. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278; dalej: „ustawa o budżecie na 2020 r.”) oraz art. 15 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400, ze zm.).

⁵⁹ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 21 stycznia 2020 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2019 r. (Dz. Urz. GUS nr 2 z 2020 r.). Wynikało to z zapisu art. 55 ustawy o budżecie na 2020 r.

⁶⁰ Np. ogłoszenie przetargu, uzyskanie pozwolenia na budowę, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie itp.

⁶¹ Cele zarządcze osiągnięto w 2019 r. w 100%, a w 2020 r. w 75%.

⁶² Uchwałą 11/2017.

Członkowie Zarządu wykorzystywali mienie, które nie byłoby objęte zgodą Rady Nadzorczej. Na podstawie §10 ust. 3 uchwały nr 11/2017 przyznano Członkom Zarządu ryczałt za wykorzystanie samochodów prywatnych, na warunkach określonych uchwałami Rady Nadzorczej.

(akta kontroli str. 579-607)

Zgromadzenie Wspólników określiło wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej KPIM z zachowaniem art. 10 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach osób kierujących spółkami. Wynosiło ono 0,5 podstawy wymiaru dla członków tego organu i 0,6 podstawy wymiaru dla przewodniczącego. W latach 2020-2021 w KPIM wypłacano wynagrodzenie członkom Rady Nadzorczej w ustalonej wysokości, z tym że odpowiednio, jak w przypadku członków Zarządu, w okresie styczeń-luty 2020 r. jako podstawę wymiaru przyjęto wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2019 r., a od marca 2020 r. do grudnia 2021 r. przyjęto odpowiednie wynagrodzenie za 2016 r.

(akta kontroli str. 484-485, 520-525, 578)

1.8. Biorąc pod uwagę zakres działalności Spółki i sposób finansowania działań inwestycyjnych, w okresie objętym zadania KPIM określone zostały w szczególności w załącznikach do umów kredytowych EBI II i EBI III. Ostatni sporządzony w okresie kontrolowanym raport (na 30 września 2021 r.) do instytucji kredytującej określał wykonanie założonych zadań w poszczególnych szpitalach: w 84,7% w KPCP w Bydgoszczy, w 100% w WSD w Bydgoszczy, w 47% w WSOZ w Bydgoszczy, w 78,7% w Szpitalu w Świeciu, w 34,% w WSS we Włocławku oraz w 78,2% w WSZ w Toruniu.

(akta kontroli str. 384-400)

Poza podstawową działalnością dotyczącą szpitali utworzonych przez Województwo, KPIM realizowała także zadania powierzone uchwałami Zgromadzenia Wspólników, podjętymi na podstawie §6 ust. 1 Aktu założycielskiego Spółki. Dotyczyło to następujących prac:

- 1) budowy obiektu hospicjum na potrzeby opieki paliatywnej nad przewlekłe i nieuleczalnie chorymi w Toruniu wraz z rewaloryzacją części zespołu parkowego Biały Dwór przylegającego do hospicjum;
- 2) przygotowania dokumentacji koncepcyjnej budowy Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Toruniu;
- 3) przygotowania dokumentacji koncepcyjnej budowy wraz z zagospodarowaniem terenu budynku Centrum Zdrowia Psychicznego w Bydgoszczy;
- 4) przygotowania dokumentacji projektowej dla budowy zakładu opiekuńczo-leczniczego na terenie WSS we Włocławku;
- 5) realizacji: Oddziału leczenia gruźlicy oraz Centrum rehabilitacji i edukacji zdrowotnej w KPCP w Bydgoszczy; przebudowy, rozbudowy i remontu budynku WSZ w Toruniu, podniesienia jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenia dostępu do usług medycznych w WSS we Włocławku poprzez utworzenie Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego; rozbudowy i modernizacji Zespołu Głównego Centrum Onkologii w Bydgoszczy w zakresie działalności podstawowej: diagnostyka i leczenia;
- 6) utworzenia i funkcjonowania Centrum Edukacji Kadr Medycznych w Toruniu;

- 7) przygotowania dokumentacji projektowej budowy zespołu poradni specjalistycznych w Toruniu, przy ul. Św. Józefa;
- 8) przygotowania dokumentacji projektowej budowy lub modernizacji budynków wraz zagospodarowaniem terenu dla potrzeb Centrów Zdrowia Psychicznego w Bydgoszczy, w Toruniu i we Włocławku;
- 9) rozbudowy i przebudowy instalacji gazów medycznych, montażu słuz oraz wykonania monitoringu pacjentów w budynku 530 WSZ w Toruniu;
- 10) przygotowania dokumentacji projektowej rozbudowy Szpitala w Świeciu;
- 11) przygotowania dokumentacji projektowej budynku centrum diagnostyki post-covidowej w WSD w Świeciu.

(akta kontroli str. 128-144)

Zadanie polegające na rewaloryzacji części zespołu parkowego Biały Dwór przylegającego do hospicjum, było bezpośrednio związane z budową hospicjum w Toruniu. Inwestycja ta, ze względu na lokalizację, podlegała nadzorowi konserwatorskiemu. Konieczność podjęcia działań w zespole parkowym wynikała z warunków określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Toruniu. Pozostałe, wskazane wyżej, powierzone zadania były bezpośrednio związane z zakresem działalności KPIM.

(akta kontroli str. 336-337, 340-342, 606-638)

Spółka w latach 2017-2020 nie prowadziła działalności ubocznej. W maju 2021 r. Województwo umożliwiło⁶³ KPIM przeznaczenie używanej nieruchomości do korzystania przez podmioty trzecie. Osiągnięte przychody z tej działalności miały służyć przygotowaniu i realizacji Centrum Edukacji Kadr Medycznych w Toruniu.

(akta kontroli str. 341-342, 611-612)

Analiza sprawozdań Zarządu KPIM z działalności Spółki (za lata 2017-2020), a także raportów z działalności przedkładanych Radzie Nadzorczej (za okres I kw. 2017 r. – III kw. 2021 r.) wykazała, że KPIM realizowała zadania o charakterze użyteczności publicznej, a także cele określone w akcie założycielskim (lub powierzone na podstawie Aktu założycielskiego).

(akta kontroli str. 640-655)

1.9. W okresie kontrolowanym w Spółce obowiązywały uregulowania wewnętrzne określające organizację, skład i tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej w KPIM⁶⁴. Uregulowania te odnosiły się do okresu, składu, zakresu zadań i trybu pracy komisji przetargowych powoływanych na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych⁶⁵.

W KPIM nie określono uregulowań odnoszących się do trybu postępowania przy udzielaniu zamówień podprogowych.

(akta kontroli str. 991)

⁶³ Na podstawie aneksu do umowy użyczenia nieruchomości z 17 września 2020 r.

⁶⁴ Wprowadzony zarządzeniem nr 01/09 Prezesa KPIM z 7 października 2009 r., zmieniony m.in.: zarządzeniem Prezesa KPIM z 3 lutego 2011 r., uchwałą nr 2/2019 Zarządu KPIM z 8 stycznia 2019 r. oraz uchwałą Zarządu KPIM nr 1/2021 z 5 stycznia 2021 r.

⁶⁵ Do 31 grudnia 2020 r. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.; dalej „poprzednio obowiązujące pzp”; od 1 stycznia 2021 r. - ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.; dalej „pzp”).

Prezes KPIM wskazał na brak obowiązku sporządzenia regulaminu udzielania zamówień bagatelnych. Realizacja zamówień oparta jest o współpracę z rzetelnymi, nierzadko sprawdzonymi wcześniej podmiotami, których doświadczenie i profesjonalizm został potwierdzony wieloletnim doświadczeniem. Udzielane zamówienia są poprzedzane rozeznaniem rynku, co do ich dostępności, potencjalnych terminów realizacji, a przede wszystkim potencjalnych kosztów. Działania te były szczególnie istotne w ostatnich miesiącach, w związku z trudnościami związanymi z pandemią COVID-19 występującymi w szczególności w obszarze dostaw.

(akta kontroli str. 288-293)

Badaniem objęto ogółem cztery postępowania w o udzielenie zamówienia publicznego⁶⁶.

We wszystkich czterech badanych postępowaniach prawidłowo ustalono wartość zamówienia. W toku postępowań prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy w zakresie zamówień publicznych oraz uregulowania wewnętrzne. Trzy postępowania prowadzono w sposób gwarantujących zachowanie zasad uczciwej konkurencji⁶⁷. W jednym postępowaniu w KPIM nierzetelnie określono zakres możliwych zmian umownych, a także nierzetelnie udzielono oferentom odpowiedzi mającej wpływ na kalkulację ceny, co w konsekwencji doprowadziło także do niezgodnej z przepisami zmiany umowy⁶⁸. Zostało to opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. W każdym badanym postępowaniu wybrano najkorzystniejszą ofertę spośród ofert ważnych, złożonych przez wykonawców niepodlegających wykluczeniu, kierując się ustalonymi w postępowaniach kryteriami wyboru. W każdym przypadku po rozstrzygnięciu postępowania zawarto umowy oparte na wzorach określonych w dokumentacji przetargowej, a także na warunkach ustalonych w wybranej ofercie.

W każdym badanym przypadku umowy zawierały zapisy zabezpieczające interesy Spółki, w tym postanowienia określające: obowiązki wykonawcy, terminy realizacji umowy, warunki płatności, warunki dokonania odbioru przedmiotu umowy, warunki dotyczące podwykonawstwa, wymaganą wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy, postanowienia dotyczące gwarancji i/lub rękojmi za wady, kar umownych, określenie warunków zmiany umowy oraz odstąpienia od umowy i jej rozwiązania. W przypadku zamówień dotyczących prac projektowych, umowy określały także warunki przeniesienia praw autorskich⁶⁹.

⁶⁶ Postępowania wybrano z rejestrów zamówień publicznych. Doboru postępowań dokonano celowo, według osądu kontrolera. Z próby postępowań o zamówienie publiczne (a także z próby inwestycji, wskazanej w pkt 11 wystąpienia) wyłączono działania prowadzone w WSZ w Toruniu, w szczególności finansowane ze środków umowy EBI III, w związku z planami ich weryfikacji w toku kontroli NIK nr P/22/052 pn. „Realizacja wybranych inwestycji w województwach”. Dobrano następujące postępowania o zamówienie typowe dla KPIM, na dostawy, usługi i roboty budowlane: (1) ZP/09/17 Opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót budowlanych dla zamówienia w formule zaprojektuj i wybuduj pn. Budowa obiektu hospicjum na potrzeby opieki paliatywnej nad przewlekłe i nieuleczalnie chorymi w Toruniu (dalej: „ZP/09/17” lub „projektowanie i budowa hospicjum w Toruniu”); (2) ZP/01/18 Dostawa, montaż i uruchomienie kompleksowego wyposażenia Centralnej Sterylizatorni i Dezynfektorni Kujawsko-Pomorskiego Centrum Pulmonologii w Bydgoszczy (dalej: „ZP/01/18”); (3) ZP/04/19 Podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. bł. ks. J. Popieluszki we Włocławku – zakup ambulansów (dalej: „ZP/04/19”); (4) Zamówienie ZP/07/20 wykonanie kompletnej dokumentacji technicznej na potrzebę budowy nowego budynku Centrum Zdrowia Psychicznego wraz z zagospodarowaniem terenu przy ul. J. Sułkowskiego 58A w Bydgoszczy (dalej: „ZP/07/20”).

⁶⁷ Postępowania nr ZP/01/18, ZP/04/19, ZP/07/20.

⁶⁸ Dotyczy postępowania nr ZP/09/17.

⁶⁹ Dotyczyło zamówień na: projektowanie i budowę hospicjum w Toruniu oraz na dokumentację projektową CZP w Bydgoszczy.

Wszystkie badane zamówienia dotyczyły działalności KPIM omówionej w pkt 1 i 8 niniejszego wystąpienia .

(akta kontroli str. 656-1029)

Badaniu poddano wybrane zamówienia publiczne podprogowe. W związku z brakiem rejestru takich zamówień, doboru badanej próby dokonano z ewidencji księgowej. Wybrano⁷⁰ dziewięć umów zawartych w latach 2020-2021 z czterema podmiotami⁷¹.

Stwierdzono, że w żadnym przypadku określone i wypłacone wynagrodzenie wykonawców nie przekraczało progów wymagających zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych⁷².

Pomimo niewprowadzenia w KPIM formalnych zasad prowadzenia postępowań podprogowych, w przypadku trzech umów z lat 2020-2021 (na dziewięć badanych) Spółka przeprowadziła postępowanie w trybie zapytań ofertowych lub negocjacji.

W każdym badanym przypadku umowy zawierały zapisy zabezpieczające interesy Spółki, odpowiednie do wartości i przedmiotu umowy. Szczegółowo określano m.in. obowiązki wykonawcy, terminy realizacji umowy, warunki płatności, postanowienia dotyczące dokumentowania wykonywanych usług, postanowienia o karach umownych.

(akta kontroli str. 1005-1010)

Stwierdzono, że wszystkie cztery badane umowy z wykonawcami wyłonionymi po przeprowadzeniu postępowań o zamówienie publiczne oraz jedna (na ogółem dziewięć) umowa zawarta bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych (o wartości poniżej 130 tys. zł) – zostały zawarte przed zatwierdzeniem planu finansowo-inwestycyjnego przez Zarząd Spółki. W tej sytuacji zawarcie umowy powinno zostać poprzedzone uzyskaniem zgody Zgromadzenia Wspólników, której w powyższych przypadkach nie uzyskano. Szczegóły przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 32, 66, 704-726, 890-904, 942-949, 976-987, 1184-1198, 1203-1217)

1.10. Spośród czterech badanych umów zawartych po przeprowadzeniu postępowań o zamówienie publiczne dwie podlegały zmianom w okresie ich obowiązywania. Zmiany umowy dokonane aneksem nr 1 do umowy na projektowanie i budowę hospicjum w Toruniu naruszały postanowienia art. 144

⁷⁰ Doboru dokonano celowo, kierując się charakterem kosztu określonym w ewidencji księgowej i wartością obrotów w rozrachunkach z kontrahentami.

⁷¹ (1) KPIM.4.2020 z 23 stycznia 2020 r. oraz KPIM/3/2021 z 1 lutego 2021 r. zawarte na obsługę prawną; (2) KPIM/3/2020 z 2 stycznia 2020 r. na podejmowanie czynności w zakresie zadań inwestycyjnych oraz KPIM/17/2021 z 9 lipca 2021 r. na nadzór inwestorski nad wskazanym zakresem inwestycji, (3) KPIM/2/2020 z 2 stycznia 2020 r. na doradztwo w prowadzeniu inwestycji oraz KPIM/16/2021 9 lipca 2021 r. na nadzór inwestorski nad wskazanym zakresem inwestycji; (4) KPIM/26/2020 z 22 lipca 2020 r. na wykonanie inwentaryzacji drzew wraz z projektem wycinki drzewostanu i planu nasadzeń kompensacyjnych; KPIM/07/2020 z 9 stycznia 2020 r. na pełnienie nadzoru inwestorskiego w zakresie terenów zielonych; KPIM/41/2020 z 15 października 2020 r. na nadzór inwestorski nad realizacją zadania polegającego na wykonaniu nasadzeń i pielęgnacji drzew.

⁷² Pomimo, że wartości na kontach rozrachunkowych w przypadku trzech z czterech wybranych kontrahentów przekraczały odpowiednio równowartość 30 tys. euro lub 130 tys. zł powiększone o podatek od towarów i usług. Analiza wykazała jednak, że: (1) w przypadku usług prawnych – wykonawcy wypłacano zwroty kosztów reprezentacji przed organami i sądami, a także wynagrodzenie za tą reprezentację, zwolnione ze stosowania procedur w zakresie zamówień publicznych (2) w przypadku dwóch innych usługodawców, w jednym roku następowały wypłaty na podstawie od dwóch do czterech umów na różne zadania (umów zawartych w analizowanym okresie lat 2020-2021 oraz w latach wcześniejszych).

poprzednio obowiązującego pzp, co zostało opisane szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W jednym przypadku zmian dokonano zgodnie z przepisami, z uwzględnieniem także zapisów ogłoszenia i SIWZ odnoszących się do przewidywanych przesłanek do dokonywania zmian wraz ze wskazaniem ich warunków.

(akta kontroli str. 736-792, 809-912, 942-953, 997, 1002)

Spośród objętych badaniem czterech umów zawartych po przeprowadzeniu postępowań publicznych (wskazanych w pkt 9) w trzech przypadkach upłynął termin ich wykonania. Z tych przypadków w toku jednego odbioru stwierdzono wady, które zostały usunięte we wskazanym terminie, co nie wymagało naliczenia kar umownych. W pozostałych dwóch przypadkach wykonawcy prawidłowo i terminowo zrealizowali przedmiot zamówienia.

(akta kontroli str. 997-998, 1002, 1004)

Nadzór nad wykonaniem badanych dziewięciu umów zawartych bez stosowania przepisów o zamówienie publiczne (wskazanych w pkt 9) był zgodny ustalonymi warunkami. Wykonawcy przedstawiali dokumenty potwierdzające wykonanie zadań. W jednym przypadku, w wyniku nieterminowej realizacji usługi, KPIM naliczył wykonawcy karę w wysokości 15,1 tys. zł, na warunkach określonych w umowie. W pozostałych przypadkach wykonawcy dotrzymywali warunków umów.

(akta kontroli str. 1005-1010)

Nie stwierdzono nieterminowych płatności KPIM na rzecz wykonawców.

(akta kontroli str. 991-1010)

1.11. Analizą objęto ponadto jedno zadanie inwestycyjne KPIM⁷³ pn. "Przebudowa, budowa sieci: kanalizacji sanitarnej, II etapu kanalizacji deszczowej, wodociągowej, elektroenergetycznych, oświetlenia terenu, światłowodowych, kanalizacji teletechnicznej wraz z monitoringiem stacji transformatorowej w Wojewódzkim Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych im. dra J. Bednarza w Świeciu".

W Programie inwestycji modernizacyjnych i rozwojowych w szpitalach wojewódzkich na lata 2017-2020 (EBI II i EBI III)⁷⁴ wymieniono zadanie dotyczące Szpitala w Świeciu, odnoszące się do sieci teletechnicznych i energetycznych o wartości 9 173,2 tys. zł, z czego 6 754,5 tys. zł sfinansowane miało zostać kredytem (EBI II), a w pozostałej części z programu e-zdrowie oraz wkładu własnego Szpitala. Nakłady na ww. zadanie określano także w kolejnych rocznych planach finansowo-inwestycyjnych Spółki począwszy od roku 2017⁷⁵.

(akta kontroli str. 145-154, 1174-1209)

Prezes KPIM wyjaśnił, że nierozpoczęcie inwestycji w 2017 r. wynikało ze zlecenia przez Szpital w Świeciu dodatkowych dokumentacji projektowych, w tym w zakresie sieci elektroenergetycznych, światłowodowych, kanalizacji teletechnicznych wraz z monitoringiem sieci transformatorowej, oświetlenia terenu.

(akta kontroli str. 1120, 1122)

⁷³ Wybrane według osądu kontrolera, spośród zadań polegających na wykonaniu robót budowlanych o wartości powyżej 10 mln. zł, rozpoczętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą. Wartość robót budowlanych wykonanych w ramach ww. zadania wyniosła 10 891,8 tys. zł. Wartość inwestycji w części finansowanej przez KPIM wynosiła 8 570,8 tys. zł.

⁷⁴ Zatwierdzonym uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 2/2017 z 27 czerwca 2017 r.

⁷⁵ Od 2018 r. w ww. planach wskazywano także na ujęcie w zadaniu modernizacji sieci sanitarnych.

Inwestycję realizowano w oparciu o trzy dokumentacje projektowe: z lipca 2017 r. dotyczącą budowy sieci wodociągowej z przyłączami sieci kanalizacji sanitarnej⁷⁶; z października 2015 r. dotyczącą branży elektrycznej i teletechnicznej oraz z lipca 2018 r. dotyczącą rozbudowy sieci kanalizacji deszczowej Etap II. Wyłącznie trzecia z ww. dokumentacji została sporządzona na zlecenie KPIM, pozostałe zostały przekazane do Spółki przez Szpital w Świeciu. Dokumentacja zlecona przez KPIM została sporządzona z uwzględnieniem elementów wskazanych w rozporządzeniu 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-użytkowego⁷⁷.

W zakresie instalacji kanalizacji deszczowej Etap II KPIM uzyskał decyzję z 23 października 2018 r. Starosty Świeckiego zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę⁷⁸. Pozostały zakres robót był objęty zgłoszeniami, do których właściwe organy nie wniosły sprzeciwu.

(akta kontroli str. 1030, 1090-1091)

W III-IV kw. 2018 r. przeprowadzono pierwsze postępowanie o zamówienie publiczne na wykonanie robót budowlanych w ramach badanej inwestycji. Zostało ono unieważnione, gdyż cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę jaką KPIM zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia⁷⁹. Spółka niezwłocznie wszczęła kolejne postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego zakończone wyłonieniem wykonawcy 22 lutego 2019 r. Umowę podpisano 19 marca 2019 r. Przewidywała ona wykonanie robót budowlanych w terminie do 31 lipca 2020 r. za łącznym wynagrodzeniem 10 708,1 tys. zł. Tego samego dnia Spółka zawarła także dwie umowy na nadzór inwestorski w poszczególnych objętych robotami branżach. W toku wykonywania inwestycji, 26 sierpnia 2019 r., zawarto także umowę na nadzór autorski w zakresie branży kanalizacji deszczowej. Wartość umów na nadzór inwestorski i autorski nie wymagała stosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1091-1092)

Wykonanie umowy zabezpieczone zostało zgodnie z warunkami ustalonymi w postępowaniu o zamówienie publiczne, tj. 10% wartości zamówienia jako zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy oraz 30% z tej kwoty (w okresie gwarancji) jako zabezpieczenie rękojmi za wady fizyczne przedmiotu umowy. KPIM w postępowaniu, a następnie w umowie z wykonawcą określił zasady naliczania kar umownych, w tym m.in. z tytułu: opóźnień (w tym, w wykonywaniu przedmiotu umowy, usunięciu wad), niedopełnienia obowiązków w zakresie podwykonawstwa, a także rozwiązania z winy wykonawcy.

(akta kontroli str. 1031-1054)

W toku realizacji inwestycji nie nastąpiły istotne zmiany zakresu realizowanych robót. Ogółem sporządzonych i zatwierdzonych zostało 8 protokołów konieczności, dotyczących zmian (nieistotnych) sposobu wykonania robót względem dokumentacji projektowej. W większości przypadków dotyczyły one ujawnienia w toku realizacji prac dodatkowych wyprowadzeń kanalizacji sanitarnej z budynków szpitala, które

⁷⁶ oraz remontem zasuw i elewacji zbiornika retencyjnego.

⁷⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 1129.

⁷⁸ Decyzja stała się ostateczna 23 listopada 2018 r.

⁷⁹ Powyższe oraz kolejne postępowanie było prowadzone przez KPIM, a Szpital w Świeciu był w nich współzamawiającym.

wymagały podłączenia do nowobudowanych sieci oraz ewentualnych kolizji z niezainwentaryzowanymi sieciami. Ogółem, w związku z ww. zmianami, zawarto trzy aneksy na roboty dodatkowe, stosując prawidłowo art. 144 ust. 1 pkt 1 ówczesnie obowiązującego pzp. Zawarcie ww. aneksów zwiększyło łącznie wynagrodzenie wykonawcy o 183,7 tys. zł, tj. o 1,7% wartości pierwotnej.

(akta kontroli str. 1055-1066)

Zgodnie z umową z 19 marca 2019 r. rozliczenia dokonywano w miesięcznych odstępach czasu, protokołami przejściowymi zatwierdzanymi przez przedstawicieli Szpitala w Świeciu (w części płatnej przez tę jednostkę) lub KPIM (w części płatnej przez Spółkę), a także przez właściwych inspektorów nadzoru. Roboty prowadzono zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami. Faktury wystawiane przez wykonawcę odpowiadały poszczególnym protokołom przejściowym⁸⁰, a płatności następowały zgodnie z ww. umową.

(akta kontroli str. 1089, 1092-1095)

Wykonanie robót zostało zakończone w terminie umownym. Jeszcze przed dokonaniem odbioru wykonawca wystąpił ze zgłoszeniem zakończenia robót do nadzoru budowlanego, na co nie został wniesiony sprzeciw. Gotowość do odbioru wykonawca zgłosił w dniu 31 lipca 2020 r. Prawidłowość wykonanych prac i kompletność dokumentacji powykonawczej potwierdzono komisyjnie w protokole z 6 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.1067-1080, 1094-1095)

Wytworzone środki trwałe zostały przyjęte na ewidencję KPIM 14 września 2020 r. Wartość wytworzonych środków trwałych (odpowiednia do nakładów poniesionych przez KPIM) wyniosła 8 570,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1081-1088)

Prezes KPIM wyjaśnił, że Spółka nie dysponuje informacjami nt. produktów i rezultatów ww. inwestycji. Spółka nie posiada także wiedzy, aby to zadanie było związane z realizacją wymogów określonych przez organy nadzoru.

(akta kontroli str. 1120, 1122)

1.12. Spółka nie prowadziła w okresie kontrolowanym przedsięwzięć kapitałowych, w szczególności nie udzielała pożyczek, nie nabywała akcji lub udziałów.

(akta kontroli str. 179-283, 640-655)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd KPIM zawarł pięć umów⁸¹ na dostawy, roboty budowlane lub usługi bez uprzedniego uzyskania uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie zaciągnięcia

⁸⁰ Weryfikacji dokonano wyłącznie w części płatnej przez KPIM.

⁸¹ (1) Umowę z 25 maja 2018 r na dostawę, montaż i uruchomienie kompleksowego wyposażenia Centralnej Sterylizatorni i Dezynfektorni Kujawsko-Pomorskiego Centrum Pulmunologii w Bydgoszczy na kwotę 5 998,4 tys. zł (kwota brutto); (2) umowę z 8 maja 2019 r. na opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót budowlanych dla zamówienia w formule 'ZAPROJEKTUJ-WYBUDUJ' pn. Budowa obiektu hospicjum na potrzeby opieki paliatywnej nad przewlekle i nieuleczalnie chorymi w Toruniu" na kwotę 11 592,8 tys. zł; (3) umowę z 28 czerwca 2019 r. na podniesienie jakości usług zdrowotnych oraz zwiększenie dostępu do usług medycznych w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. bł. ks. J. Popiełuszki we Włocławku – zakup ambulansów, na kwotę 1 831,8 tys. zł; (4) umowę z 19 marca 2021 r. na wykonanie kompletnej dokumentacji technicznej na potrzebę budowy nowego budynku Centrum Zdrowia Psychicznego wraz z zagospodarowaniem terenu przy ul. J. Sułkowskiego 58A w Bydgoszczy, na kwotę 227,6 tys. zł; (5) umowę na obsługę prawną Spółki z 27 stycznia 2021 r. o wartości 147,6 tys. zł.

przez Spółkę zobowiązania o wartości przekraczającej 10 tys. euro⁸², o której mowa w §27 pkt 11 Aktu założycielskiego Spółki. W tych przypadkach nie wystąpiła także przesłanka wskazana w tym uregulowaniu, umożliwiająca zaciągnięcie zobowiązania bez podjęcia odpowiedniej uchwały, gdyż czynności te nie były objęte rocznym planem finansowo-inwestycyjnym. W powyższych przypadkach umowy zawierano przed zatwierdzeniem⁸³ planów finansowych (finansowo-inwestycyjnych) przez Zgromadzenie Wspólników.

(akta kontroli str. 18, 32, 35, 66, 704-726, 890-904, 942-949, 976-987, 1184-1198, 1203-1217)

Prezes KPIM wskazał, że zadania inwestycyjne, których dotyczą powyższe umowy, ujęte były w rocznych planach finansowo-inwestycyjnych składanych Właścicielowi wraz ze stosownymi opiniami Rady Nadzorczej, podjętymi każdorazowo przed zawartymi w piśmie umowami. W cytowanym zapisie Aktu założycielskiego brak jest wskazania, iż zaciągnięte zobowiązanie ma mieć odzwierciedlenie w zatwierdzonym planie.

Wyjaśniający przedłożył trzy uchwały Rady Nadzorczej wyrażające opinie w sprawie planu finansowego lub finansowo-inwestycyjnego za lata 2018, 2019 i 2020, podejmowane odpowiednio: 19 lutego 2018 r., 17 grudnia 2018 r. (zmieniona 11 stycznia 2019 r.) oraz 30 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1129, 1131-1156)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że powyższe uchwały Rady Nadzorczej zostały podjęte w trybie §22 pkt 10 Aktu założycielskiego Spółki (w przypadku planów na lata 2018-2019) oraz §22 pkt 12 Aktu założycielskiego Spółki (w przypadku planu na 2021 r.). Wskazują one na opiniowanie przez Radę Nadzorczą spraw lub planów, jednak zgodnie z §27 pkt 4 Aktu założycielskiego, zatwierdzenie rocznych i wieloletnich planów finansowych wymaga uchwały Zgromadzenia Wspólników. Do dnia podjęcia takiej uchwały, plan pozostaje niezatwierdzony, a zaciągane w tym okresie zobowiązania – poza kontrolą Zgromadzenia Wspólników. W tym świetle §27 pkt 11 Aktu założycielskiego jednoznacznie określa, że zaciąganie zobowiązań na wartość powyżej równowartości 10 tys. euro podlega nadzorowi i kontroli Zgromadzenia Wspólników albo poprzez podjętą uchwałę albo poprzez ujęcie w planie finansowym, który wymaga zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 29, 32, 63, 66)

2. Zawierając 10 maja 2019 r. aneks nr 1 do umowy ZP/09/17⁸⁴ na projektowanie i budowę hospicjum w Toruniu, Zarząd KPIM naruszył art. 144 ust. 1 ówczesnie obowiązującej pzp, gdyż dokonał istotnych zmian §6 ust. 1 i 2 umowy w zakresie:

2.1. wynagrodzenia wykonawcy poprzez uwzględnienie obniżonej stawki VAT w cenie robót dotyczących budowy hospicjum,

Obniżoną stawkę VAT w aneksie nr 1 uzasadniono faktem, że w obiekcie świadczona będzie usługa ochrony zdrowia, zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych, przez co budynek

⁸² Lub równowartości tej kwoty, według kursu określonego w przepisach o zamówieniach publicznych.

⁸³ Odpowiednio uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPIM nr 12/2018 z 3 lipca 2018 w sprawie zatwierdzenia planu finansowego Spółki na 2018 rok, uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 3/2019 z 7 sierpnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia planu finansowo-inwestycyjnego na rok 2019 oraz uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 13/2021 z 9 czerwca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia planu finansowo-inwestycyjnego na rok 2021.

⁸⁴ tj. w drugim dniu od zawarcia umowy.

zalicza się do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, przez co wykonawca korzysta z uprawnienia do zastosowania preferencyjnej stawki VAT.

W wyniku powyższego ustalono, że wynagrodzenie netto nie ulega zmianie, przeliczono natomiast kwotę wynagrodzenia brutto z uwzględnieniem stawki 8% zamiast 23%. Zmniejszyło to wynagrodzenie brutto o 1 214,1 tys. zł. W §3 aneksu wskazano przy tym m.in. na podstawę zmiany tj. §15 ust. 1 pkt 3 umowy, określających, że zmiana stawki VAT stanowi podstawę dla zmiany sposobu spełnienia świadczenia lub terminu, a także innych zmian, gdy jest to konieczne dla wykonania przedmiotu zamówienia.

Tymczasem dokonana zmiana nie stanowiła zewnętrznej, niezależnej od zamawiającego zmiany stawki VAT, lecz faktycznie dotyczyła możliwości zastosowania obniżonej stawki wskutek uzależnionego od woli zamawiającego przeznaczenia budynku. Podkreślenia wymaga także, że Wiceprezes KPIM w toku postępowania o zamówienie publicznie udzielił oferentom nierzetelnej odpowiedzi, wskazując, że w budynku hospicjum nie będą świadczone usługi ochrony zdrowia, zakwaterowania wraz z opieką lekarską i pielęgniarską, zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych. Wskazywało to wprost wszystkim oferentom, że oferta powinna zostać skalkulowana z uwzględnieniem stawki podstawowej VAT.

(akta kontroli str. 656-688, 694, 704-792, 820-849)

Prezes KPIM wyjaśnił, że udzielona w toku postępowania odpowiedź była błędna. Dlatego KPIM dokonał zmiany stawki podatku w oparciu o zleconą opinię prawną. Wyjaśniający wskazał, że zmiana stawki VAT nie wpłynęła na kolejność ofert.

Przedłożona przez Prezesa KPIM opinia prawna, sporządzona w toku postępowania (przed jego rozstrzygnięciem) wskazywała na możliwość dokonania zmiany umowy w zakresie stosowanej stawki VAT preferencyjnej zamiast zawartej w ofercie stawki podstawowej. W ocenie autorów opinii była to zmiana nieistotna, możliwa do wprowadzenia na podstawie art. 144 ust. 1e poprzednio obowiązującej pzp.

(akta kontroli str. 1096, 1101, 1111-1118)

W ocenie NIK dokonana zmiana ze stawki VAT podstawowej na preferencyjną jest zmianą istotną, gdyż oprócz korzyści dla zamawiającego, jest ona także korzystna podatkowo dla wykonawcy (obniża VAT należny). W zależności od struktury kosztów może to prowadzić nawet do zwrotu części podatku naliczonego od kosztów wykonawcy. Wiedza o takim rozliczeniu VAT mogłaby wpłynąć na składane oferty. Istotne znaczenie informacji w powyższym zakresie potwierdza fakt, że w toku postępowania o zamówienie publiczne była ona przedmiotem zapytania.

Określeniu przedmiotu zamówienia towarzyszy konflikt dwóch interesów – zamawiającego, który ma prawo określić zakres przedmiotowy postępowania z punktu widzenia własnych potrzeb oraz wykonawcy, który ma prawo oczekiwać przestrzegania przez zamawiającego zasady równości i uczciwej konkurencji. Zasady udzielania zamówień publicznych mają zapewnić dostęp do tych zamówień publicznym podmiotom zainteresowanym i zdolnym do ich wykonania. Potencjalni oferenci powinni mieć zapewnione równe prawa (szanse) realizacji zamówienia. Zmiana warunków udzielonego zamówienia, i to w dwa dni po zawarciu umowy, po wcześniejszych negatywnych odpowiedziach (na etapie postępowania o zamówienie publiczne) prowadziło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 ówczesnej pzp. Treść udzielonych odpowiedzi miała bowiem wpływ na treść złożonej oferty, ale też mogła wpłynąć na decyzję o jej nie złożeniu w ogóle.

2.2. zlecenia za zwiększonym wynagrodzeniem robót zamiennych związanych ze zmianą standardu wykonania elewacji,

W §3 aneksu nr 1 podano m.in., że w wyniku okoliczności których zamawiający nie mógł przewidzieć, polegających na uzgadnianiu koncepcji architektonicznej budynku hospicjum z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Toruniu, podwyższono wymagania dotyczące standardu wykończenia elewacji. Wskazano przy tym m.in. na art. 144 ust. 1 pkt 3 pzp, który dopuszczał zmianę umowy w sytuacji, w której zostały spełnione łącznie następujące warunki:

a) konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć,

b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

W rezultacie została zwiększona wysokość wynagrodzenia o 919,8 tys. zł.⁸⁵

W ocenie Izby, wbrew stanowisku zawartemu w aneksie nr 1, nie była to okoliczność, której zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć bowiem zamawiający miał świadomość, że budowa będzie miała miejsce na terenie objętym ochroną konserwatorską. Już sierpniu 2017 r. KPIM uzyskała zalecenia konserwatorskie dotyczące działek, na których planowano budowę hospicjum. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Toruniu⁸⁶ wskazał na konieczność uzgadniania ewentualnej lokalizacji budynku hospicjum wraz z infrastrukturą.

Zamawiający powinien być zatem świadomy możliwości zmiany zawartej w programie funkcjonalno-użytkowym koncepcji architektonicznej budynku i przewidzieć możliwość odpowiednich zmian wynikających z uzgodnień z WKZ wraz z warunkami tych zmian.

(akta kontroli str. 613-615, 656-688, 704-792, 820-849, 1157-1167)

Prezes KPIM wskazał m.in., że w oparciu o zalecenia konserwatorskie Prezydent Miasta Torunia wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W warunkach tej decyzji określono m.in. „należy zaprojektować budynek o nowoczesnej formie architektonicznej, z wysokiej klasy materiałów budowlanych (w tym wykończeniowych) nawiązujący estetyką do wznoszonych obiektów Wojewódzkiego Szpitala Zespołonego”. Koncepcja budowy hospicjum załączona do PFU była zgodna z tymi zapisami.

Prezes KPIM wyjaśnił, że w treści §15 ust. 1 pkt 1 umowy przewidziano możliwość dokonywania zmian umowy w zakresie sposobu spełnienia świadczenia. Powyższe konsumowało także zmiany jakie wystąpiły w wyniku modyfikacji koncepcji architektonicznej oraz PFU. Wyjaśniający nadmienił, iż wskazanie dopuszczalności zmian w wyniku uwag WKZ nie byłoby prawidłowe. Zamawiający nie mógłby bowiem określić jaki mógłby być przedmiot, zakres oraz warunki dokonania zmian.

Prezes Spółki wskazał ponadto, że zalecenia WKZ w piśmie z dnia 10 sierpnia 2017 r. dotyczą koncepcji rewaloryzacji założenia parkowego.

(akta kontroli str. 1102-1103, 1123-1124)

⁸⁵ Zmiana wynagrodzenia w części dotyczącej bryły hospicjum (kwota brutto z uwzględnieniem stawki 8% VAT) z 8 741,2 tys. zł na 9 661,0 tys. zł, zgodnie z załącznikiem nr 1 do aneksu nr 1.

⁸⁶ Dalej: „WKZ”.

W odniesieniu do wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w piśmie WKZ z 10 sierpnia 2017 r. wskazano wprost na wymóg odnoszący się do „cech architektonicznych ewentualnej zabudowy i jej gabarytów”, które „powinny nawiązywać do współczesnego charakteru pawilonu ogrodowego, którego detal i kolorystyka harmonizować będą z zabytkową przestrzenią.” WKZ poinformował KPIM⁸⁷, że przed przystąpieniem do prac projektowych należało sporządzić koncepcję projektową, a dopiero po jej uzgodnieniu z WKZ należało przystąpić do sporządzania branżowych projektów wykonawczych. Zauważyć należy, że ww. warunki były odmienne od zawartych w przytaczanej przez wyjaśniającego decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Zamawiający powinien zatem być świadomy, że w wyniku uwag WKZ koncepcja zawarta w PFU może ulec zmianie. Był w stanie zatem określić przesłankę do zmiany postanowień umowy, a także określić warunki, w szczególności poprzez ustalenie sposobu kalkulacji potencjalnych zmian wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 613-615)

3. KPIM dopuściła⁸⁸ do sytuacji, w której wykonawca opracował część przedmiotu zamówienia (tj. koncepcję architektoniczną) na zaprojektowanie i budowę hospicjum w okresie do 4 marca 2019 r.⁸⁹, tj. przed zawarciem 8 maja 2019 r. umowy ZP/09/17, na podstawie której ta koncepcja miała zostać wykonana. Biorąc pod uwagę określone w postępowaniu o zamówienie publiczne warunki dotyczące czasu na wykonanie powyższej koncepcji, takie działanie nieformalnie wydłużyło wyłonionemu wykonawcy czas na realizację tego etapu zadania, który stanowił jeden z warunków określonych w postępowaniu o zamówienie publiczne⁹⁰. W ocenie Izby naruszało to zasadę uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 7 ust. 1 poprzednio obowiązującego pzp.

Ponadto zamawiający wykroczył poza okres, w którym zawarcie umowy zabezpieczone zostało wadium⁹¹.

(akta kontroli str. 665, 704-726, 793-805, 1013-1028, 1100-1101, 1126-1128, 1157-1167)

Prezes KPIM wskazał, że termin na opracowanie koncepcji architektonicznej miał charakter częściowy, niewpływający na termin końcowy. Wyjaśniający wskazał także, że wzywano wykonawcę do zawarcia umowy o zamówienie publiczne.

(akta kontroli str. 1121,1123-1125)

W odniesieniu do wyjaśnień Izba wskazuje, że wbrew stanowisku Prezesa KPIM, termin na wykonanie ww. dokumentacji był istotny dla oceny prawidłowości realizacji przedmiotu umowy, skoro w §13 ust. 1 pkt 1 lit. q umowy z 8 maja 2019 r. przewidziano karę za jego naruszenie. Ponadto dopuszczenie do wykonania części przedmiotu zamówienia przed zawarciem umowy było korzystne dla wykonawcy

⁸⁷ 10 sierpnia 2017 r.

⁸⁸ Tj, pomimo wzywania wykonawcy 19 listopada 2018 r. do zawarcia umowy, co nastąpiło dopiero 8 maja następnego roku, jednocześnie wraz z wykonawcą prowadził uzgodnienia koncepcji architektoniczno-budowlanej.

⁸⁹ Według informacji przekazanej przez Prezesa KPIM koncepcję opiniowano w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w okresie od 5 października 2018 r. do 7 marca 2019 r., przy czym ostateczna koncepcja została złożona w dniu 4 marca 2019 r.

⁹⁰ Zgodnie z Sekcją VII pkt 1 SIWZ „sporządzenie koncepcji architektonicznej i technologii medycznej wraz z wizualizacją – termin realizacji do 3 tygodni od dnia podpisania umowy”.

⁹¹ Wadium złożone przez wyłonionego w toku postępowania wykonawcę, w formie gwarancji ubezpieczeniowej, obowiązywało do 24 września 2018 r., prace komisji zostały zakończone i zatwierdzone 13 września 2018 r., tego dnia zawiadomiono także w formie elektronicznej wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty. Umowę z wykonawcą podpisano 8 maja 2019 r.

w tym zakresie, że pozwoliło przeznaczyć część okresu przewidzianego na to działanie na kolejny etap prac. Tymczasem zamawiający jest zobowiązany do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwzględnieniem zasad równego traktowania wykonawców, niedyskryminacji oraz uczciwej konkurencji.

Należy także zauważyć, że analogicznie, jak w przypadku nieprawidłowości opisanej w pkt 2.2, zamawiający miał możliwość przewidzenia wydłużenia terminu realizacji zamówienia wskutek uwag zgłaszanych przez WKZ na etapie uzgadniania koncepcji architektonicznej⁹².

(akta kontroli str. 613, 683, 721)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zaciąganie zobowiązań związanych z nabywaniem dostaw, usług lub robót budowlanych zgodnie z warunkami ustalonymi w Akcie założycielskim;
 2. Dokonywanie zmian umów o zamówienie publiczne w oparciu o rzetelną analizę przesłanek dopuszczających te zmiany.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

⁹² Np. w sposób odpowiedni do określonych w SIWZ warunków §15 ust. 1 pkt 3 lit. k wzoru umowy, wskazującego na możliwość jej zmiany wskutek opóźnień w wydawaniu pozwolenia na budowę.

Bydgoszcz, 8 sierpnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

kontroler:

(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny