



Minister  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

DKIN-M-094-1/2021  
DK-M-094-1/2021<sup>1</sup>  
DK-M-094-1/2022

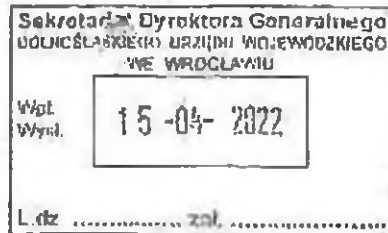
NK  
DW: ANO



RPU/91376/2022 P  
Data: 2022-04-18  
Dolnośląski Urząd Wojewódzki:  
ul. Wrocław - Kancelaria

Warszawa, 14 kwietnia 2022 r.

Egz. Nr 1



Pan  
Jarosław Obremski

Wojewoda Dolnośląski



#### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym<sup>2</sup> na zasadach określonych w ustawie o kontroli na temat: *Działania Wojewody Dolnośląskiego związane z utworzeniem, wyposażeniem i uruchomieniem szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w obiekcie Terminal Hotel Centrum Konferencyjne zlokalizowanym we Wrocławiu przy ul. Rakietowej 33, przeprowadzonej w terminie od 25 maja do 9 września 2021 r. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim<sup>3</sup>, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.*

#### I. Informacje ogólne.

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolerów w składzie:

- Jolanta Pionkowska, radca ministra<sup>4</sup> w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 42/2021 z 25 maja 2021 r. – kierownik zespołu kontrolerów,
- Paulina Jaworska-Starościak, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 43/2020 z 25 maja 2021 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Wybór lokalizacji w celu organizacji szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w województwie dolnośląskim.

<sup>1</sup> Zmiana numeru sprawy wynikająca ze zmiany nazwy Departamentu.

<sup>2</sup> Kontrola została zarządzona w trybie uproszczonym. Zmiana trybu z uproszczonego na zwykły nastąpiła na podstawie art. 53 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej również ustawą o kontroli.

<sup>3</sup> Zwanym dalej DUW lub Urzędem.

<sup>4</sup> Aktualne stanowisko – radca w Departamencie Kontroli.

- 1) nierzetelnym dokonaniu wyboru lokalizacji szpitala, tj. w sposób nietransparentny, bez zachowania zasady pisemności, a także bez właściwego oszacowania kosztów;
- 2) pozbawieniu możliwości realnego nadzoru i kontroli nad realizacją zadania przez Wojewodę poprzez przekazanie kompetencji w tym zakresie wybranemu spoza Urzędu pełnomocnikowi<sup>6</sup>;
- 3) podejmowaniu przez wyznaczonego pełnomocnika działań przed uzyskaniem przez niego faktycznego pełnomocnictwa, co spowodowało, że działania te były prowadzone bez umocowania prawnego;
- 4) podjęciu decyzji w zakresie ponoszenia przez DUW nieuzasadnionych kosztów w postaci tzw. narzutów koordynacyjnych przy zakupach sprzętu medycznego, wyposażenia IT oraz prac budowlanych związanych z instalacjami medycznymi, co doprowadziło do zwiększenia kosztów realizacji zadania o 1.546.427,35 zł;
- 5) nieprzestrzeganiu postanowień umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r. zawartej z DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. w zakresie egzekwowania od Wykonawcy przedstawienia kosztorysów uwzględniających warunki określone w ofercie przedsiębiorcy w celu ustalenia kosztów prac adaptacyjnych oraz prac inwestycyjnych wykraczających poza ustalony zakres;
- 6) ponoszeniu kosztów najmu całej powierzchni hotelowej (52 pokoje dwuosobowe), przy stosunkowo niewielkim zapotrzebowaniu (max. 14 pokoi);
- 7) niewłaściwym dokonaniu odbioru szpitala tymczasowego, w tym braku przeprowadzenia ponownej wizji lokalnej po usunięciu usterek przez wykonawców/podwykonawców;
- 8) niedochowywaniu zasad pisemności i transparentności w zakresie szeregu działań związanych z przygotowaniem, realizacją i rozliczaniem inwestycji jaką było uruchomienie szpitala tymczasowego.

Powyższe nieprawidłowości i zaniedbania skutkowały wydatkowaniem środków publicznych na realizację zadania w wysokości znacznie większej od pierwotnie szacowanej. Brak niektórych możliwych do przeprowadzenia działań, przy jednoczesnym uwzględnieniu trudnej sytuacji pandemicznej, mógł mieć wpływ na prawidłowe wydatkowanie środków publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny (zgodny z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>8</sup>).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

#### 1. Wprowadzenie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewody, konieczność utworzenia szpitala tymczasowego, początkowo zwanego „połowym” pojawiła się w trakcie wideokonferencji z Prezesem Rady Ministrów 14 października 2020 r. Podczas kolejnej wideokonferencji 16 października 2020 r. m.in.

<sup>6</sup> Udzielone pełnomocnictwo miało charakter jednostronny wskazujący jedynie na uprawnienia pełnomocnika. Nie wskazano w nim natomiast odpowiedzialności pełnomocnika oraz mechanizmów antykorupcyjnych.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, zwaną dalej ustawą o *finansach publicznych*.

poleceń wydawanych podmiotom leczniczym na podstawie art. 10d ust 2<sup>15)</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>16)</sup>. Kolejnym działaniem do wykonania, do którego został zobowiązany Wojewoda było sporządzenie projektu umowy na wykonanie zadań objętych poleceniem MZ i uzgodnienie jej treści z Ministerstwem Zdrowia w celu potwierdzenia zabezpieczenia środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na ich realizację. Po potwierdzeniu przez Ministerstwo Zdrowia zabezpieczenia środków, Wojewoda mógł podpisać z wykonawcą umowę na wykonanie zadań objętych poleceniem MZ, a następnie mógł wnioskować do Ministra Zdrowia o zasilanie wyodrębnionego konta zgodnie z harmonogramem uruchomień. Wojewoda przy udziale Pełnomocnika oraz Kierownika Szpitala Patronackiego powinien nadzorować proces budowy i dokonywać odbiorów poszczególnych prac w ramach budowy/adaptacji szpitala tymczasowego.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 2. Od MZ - Proces organizacji szpitala tymczasowego]

W toku kontroli ustalono, że w ramach działań realizowanych przez DUW w związku z organizacją szpitala tymczasowego, co do zasady stosowano wymogi określone w *Rekomendacjach adaptacji obiektów halowych na tymczasowe szpitale dla chorych na COVID-19 oraz w Procesie organizacji szpitala tymczasowego*, a także te wynikające z *Ogólnych wytycznych*. Spełnienie wszystkich wymogów określonych w omawianych Instrukcjach i wytycznych miało znaczący wpływ na ostateczny koszt realizowanej inwestycji.

## 2. Przygotowania do realizacji zadania.

### 2.1. Pełnomocnictwa.

W ramach realizacji zadania związanego z organizacją szpitala tymczasowego (zgodnie z wymaganiami określonymi m.in. w *Procesie organizacji szpitala tymczasowego*) 2 listopada 2020 r. Wojewoda powołał Pełnomocnika ds. budowy szpitala tymczasowego. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że sam wskazał i wybrał na ww. pełnomocnika Pana [redacted] kierując się jego doświadczeniem w zakresie zarządzania dużymi projektami inwestycyjnymi, a także wieloletnim pozytywnym doświadczeniem ze współpracy z nim, co jego zdaniem było kluczowe dla istoty pełnomocnictwa, którego konstrukcja - w myśl przepisów kodeksu cywilnego - opierała się na zaufaniu. Jak wyjaśnił Wojewoda, Pan [redacted] w latach 2007-2018 jako wiceprezydent Wrocławia

---

odwołaniu minister właściwy do spraw zdrowia może, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, wydawać polecenia obowiązujące m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

<sup>15)</sup> Zgodnie z art. 10d ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, 2. Minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć obowiązek, o którym mowa w ust. 1, na podmiot leczniczy będący: 1) spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest a) Skarb Państwa lub b) jednostka samorządu terytorialnego, lub c) uczelnia medyczna w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, 2) samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową, 3) Instytutem badawczym, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Instytutach badawczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383) - w przypadku gdy obowiązek ten ma charakter ponadwojewódzki lub skutki jego wykonania wykraczają poza teren województwa, na terenie którego podmiot leczniczy ma siedzibę lub miejsce udzielenia świadczeń zdrowotnych.

<sup>16)</sup> Tj. z dnia 16 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842). Zwanej dalej również ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

<sup>17)</sup> Zwanego dalej również Pełnomocnikiem ds. budowy szpitala tymczasowego.



wiedzy i doświadczenia w zakresie prowadzenia i zarządzania dużymi inwestycjami. Pan [REDAKTOWANE] był bowiem wieloletnim prezesem zarządu przedsiębiorstwa *Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o.* realizującego różne inwestycje (budowy) na terenie Wrocławia.

W wydanych przez Wojewodę Panu [REDAKTOWANE] upoważnieniu i pełnomocnictwie<sup>22</sup> (z 2 listopada 2020 r. oraz z 8 marca 2021 r.) na okres budowy, a następnie na okres funkcjonowania szpitala tymczasowego, został on upoważniony do działania w imieniu Wojewody w zakresie określonym zawartymi z nim umowami cywilnoprawnymi (umowami zlecenia). Analogicznie, jak w przypadku *Pełnomocnika ds. budowy szpitala tymczasowego* ww. dokumenty nie określały jednak żadnych obowiązków wynikających z nadzoru sprawowanego przez Wojewodę nad ww. pełnomocnikiem.

Jak ustalono, Wojewoda Dolnośląski zawarł z ww. *Pełnomocnikiem koordynatorem* 4 umowy zlecenia, tj. 2 listopada 2020 r. (nr BW/2020/498<sup>23</sup>), 3 grudnia 2020 r. (nr BW/2020/536<sup>24</sup>), 1 stycznia 2021 r. (nr BW/2021/5<sup>25</sup>) oraz 9 marca 2021 r. (nr BW/2021/294<sup>26</sup>). W ramach umów nr: 498, 536 i 5 do realizacji zostały mu zlecone zadania w zakresie:

- 1) koordynacji procesu budowy szpitala w zakresie zapewnienia prawidłowego przepływu informacji pomiędzy podmiotami realizującymi projekt, a pełnomocnikiem Wojewody oraz użytkownikiem - Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym (USK), polegającej na interakcji z interesariuszami projektu, podejmowaniu decyzji dotyczących polecenia, lub wstrzymania wykonania pewnych działań zapewniających optymalny, zgodny z celem sposób realizacji projektu, którego włodarzem obszarem był czas realizacji;
- 2) opiniowania dla pełnomocnika Wojewody *Protokołów Konieczności* i Innej dokumentacji związanej z płatnościami dla wykonawców;
- 3) zarządzania zmianami wynikłymi w trakcie realizacji budowy szpitala;
- 4) koordynacji współpracy z instytucjami zewnętrznymi w zakresie potrzebnym do realizacji projektu;
- 5) koordynacji likwidacji szpitala lub jego części - w przypadku podjęcia takiej decyzji przez upoważnione podmioty.

W umowie nr 294 do realizacji oprócz ww. zadań przewidziane zostały jeszcze działania związane z udziałem w etapowych odbiorach inwestycji, uruchomieniu i przekazaniu obiektu użytkownikowi, pośredniczenie w kwestiach przepływu informacji pomiędzy wykonawcami i dostawcami a użytkownikiem - po uruchomieniu szpitala oraz koordynacja likwidacji szpitala lub jego części w przypadku podjęcia takiej decyzji przez upoważnione podmioty.

W § 4 ust. 1-2 umów nr: 498, 536 i 5 – wskazano wysokości szacunkowego wynagrodzenia za realizację zadań w nich określonych na poziomie 16.000,00 zł brutto (stawka jednostkowa 100,00 zł brutto za jedną godzinę świadczenia usługi). Natomiast w § 4 ust. 1-2 umowy nr 294 wysokość szacunkowego wynagrodzenia została określona na kwotę 29.000,00 zł brutto przy zachowaniu ww. stawki jednostkowej za godzinę.

<sup>22</sup> Zgodnie z opinią prawną OP MSWiA upoważnienie z 2 listopada 2020 r. wydane Panu [REDAKTOWANE] i przez Wojewodę na podstawie decyzji Ministra Zdrowia z dnia 24 października 2020 r. nr OGD.532.2.22.2020.10, należałoby traktować jako pełnomocnictwo wydane w trybie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).

<sup>23</sup> Umowa zawarta na czas określony od dnia 02.11.2020 r. do dnia 02.12.2020 r.

<sup>24</sup> Umowa zawarta na czas określony od dnia 03.12.2020 r. do dnia 31.12.2020 r.

<sup>25</sup> Umowa zawarta na czas określony od dnia 01.01.2021 r. do dnia 31.01.2021 r.

<sup>26</sup> Umowa zawarta na czas określony – do dnia zakończenia likwidacji szpitala tymczasowego.

2. Pan \_\_\_\_\_ (projektant) – do kontaktów w sprawie budowy szpitala tymczasowego oraz nadzoru nad pracami związanymi z realizacją budowy ww. szpitala, ze szczególnym uwzględnieniem programu funkcjonalno-użytkowego.
3. Pan \_\_\_\_\_ (ekspert w Biurze Wojewody Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego) – do wydawania dyspozycji płatniczych w zakresie środków przekazywanych przez Ministra Zdrowia z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.
4. Pani \_\_\_\_\_ (kierownik sekcji sprzętu medycznego Wojskowego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu) – do udziału w pracach zespołu ds. dokonywania zamówień na sprzęt i wyposażenie na potrzeby budowanego szpitala tymczasowego w charakterze przedstawiciela Wojewody Dolnośląskiego oraz do reprezentowania Wojewody Dolnośląskiego w sprawach dotyczących dokonywania zamówień sprzętu i wyposażenia na potrzeby funkcjonowania ww. szpitala (pełnomocnictwo łączne z Panią \_\_\_\_\_).
5. Pani \_\_\_\_\_ (zastępca dyrektora ds. Administracji i Logistyki w Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym im. Jana Mikulicza-Radeckiego we Wrocławiu) – do reprezentowania Wojewody Dolnośląskiego w sprawach dotyczących dokonywania zamówień sprzętu i wyposażenia na potrzeby utworzenia szpitala tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu (pełnomocnictwo łączne z Panią \_\_\_\_\_).

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień kierownika Jednostki kontrolowanej wynikało, że powołanie ww. pełnomocników (w większości osób spoza Urzędu) zostało podyktowane tym, iż inwestycja w postaci organizacji szpitala tymczasowego wymagała specjalistycznej wiedzy związanej zarówno z procesem budowlanym, jak i merytorycznego rozumienia rozwiązań projektowych. W ocenie Wojewody, nawiązanie współpracy z Panem \_\_\_\_\_ miało bezpośredni wpływ na sprawną realizację zadania. Jego doświadczenie było niepodważalne a wieloletnie prowadzenie innych inwestycji w sposób bezpośredni miało wpływ na możliwie szybkie rozwiązywanie powstałych w trakcie realizacji zadania problemów. Ponadto jak wyjaśnił Wojewoda w DUW żadne ze stanowisk nie wymagało wprost takiej wiedzy i nie było wprost związane wyłącznie z prowadzeniem skomplikowanych robot budowlanych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że spośród pracowników DUW w organizację szpitala tymczasowego zaangażowanych zostało *de facto* tylko kilka osób<sup>29</sup>. Większość decyzji związanych z budową i uruchomieniem ww. szpitala podejmowali *Pełnomocnicy ds. budowy szpitala tymczasowego i koordynacji*, tj. \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_.

Nie negując ani stanowiska Wojewody ani potrzeby ustanowienia ww. pełnomocników, należy zauważyć, że Pan \_\_\_\_\_ uczestniczył w spotkaniach związanych z wyborem obiektu do organizacji szpitala tymczasowego, korespondował z Prezesem Terminal Hotel Centrum Konferencyjne (email z 20 października 2020 r.), negatywnie zaopiniował zlokalizowanie szpitala w Hali Stulecia (pismo do MZ w sprawie zmiany lokalizacji z 21 października 2020 r.), został wskazany do kontaktów z projektantem (umowa z 22 października 2020 r.), a także dokonał odbioru pierwszej części dokumentacji wynikającej z tej umowy (29 października 2020 r.) pomimo faktu, że jego umocowanie

<sup>29</sup> Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że dyrektorzy poszczególnych komórek DUW na bieżąco wydawali swoim podwładnym polecenia służbowe dotyczące czynności związanych z organizacją szpitala tymczasowego, niemniej jednak tylko dwie z wymienionych w tej grupie osób posiadały upoważnienia Wojewody z określonym zakresem uprawnień i obowiązków. Wojewoda nie przedstawił żadnych dokumentów, z których wynikałoby jako faktycznie zadania związane z organizacją szpitala wykonywały pozostałe osoby albo, jakimi zakresami odpowiedzialności zostały objęte. Na marginesie należy dodać, że np. w skład zespołu zakupowego realizującego zamówienia na potrzeby szpitala tymczasowego (powołanego 23 listopada 2020 r.) wchodziło 39 osób, z czego tylko dwie osoby były pracownikami DUW.

bezpieczeństwa co do zasilania awaryjnego i możliwości jego ewentualnej modernizacji, a także wysokość miesięcznych kosztów eksploatacji. *Koncepcja* obejmowała również informację, że ze względu na trwające ustalenia techniczne i organizacyjne, nie było możliwe określenie ostatecznych kosztów przedsięwzięcia, które miały zostać jednak sporządzone niezwłocznie po dokonaniu kluczowych ustaleń.

(Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 4. Pismo 82 do MZ - hala stulecia)

Następnie, tj. 20 października 2020 r. w DUW opracowana została *Notatka – analiza wyboru*<sup>31</sup>, w której wskazano, że kluczowymi czynnikami wpływającymi na wybór obiektu z przeznaczeniem na organizację szpitala tymczasowego były m.in.: łatwość dojazdu, możliwości rozbudowy, szybkość adaptacji, oraz zapewnienie temperatury 24°C w trakcie świadczenia usług medycznych. Ostatecznie DUW w ramach wyboru lokalizacji pod przedsięwzięcie jakim miał być szpital tymczasowy brał pod uwagę n.w. obiekty:

- 1) budynek Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu przy ul. Chatubińskiego;
- 2) Stary Szpital przy ul. Traugutta 112;
- 3) Stadion Śląska Wrocław przy al. Śląska 1;
- 4) Halę Orbita przy ul. Wejherowskiej 34 (przedstawiono ofertę);
- 5) Terminal Hotel Centrum Konferencyjne przy ul. Rakietowej 33 (przedstawiono ofertę);
- 6) Halę Stulecia przy ul. Wystawowej 1 (przedstawiono ofertę).

Należy zaznaczyć, że zgodnie z wyjaśnieniami kierownika jednostki kontrolowanej, a także w oparciu o ustne wyjaśnienia odebrane od pracowników Urzędu nie można było ustalić, kto był pomysłodawcą poszczególnych – branych pod uwagę w analizie – lokalizacji. Jak wyjaśnił Wojewoda, wszystkie potencjalne lokalizacje szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 „pojawiły” się podczas serii spotkań i rozmów, które Wojewoda odbywał z różnymi osobami w okresie od 18 do 20 października 2020 r. W ocenie Wojewody, brak jest dowodów pozwalających na ustalenie, kto jako pierwszy wskazał potencjalną lokalizację (i dotyczy to zarówno ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu, jak i wszystkich innych obiektów). Niemniej, najprawdopodobniej informacja o kompleksie obiektów przy ul. Rakietowej 33 pochodziła z Urzędu Miejskiego we Wrocławiu, dla którego Wykonawca stawiał pawilony Obsługi Klienta w okresie pandemii i zgłosił możliwość wykorzystania obiektów przy ul. Rakietowej 33.

Pomimo powyższych wyjaśnień, w toku kontroli na podstawie zgromadzonej dokumentacji (wiadomość e-mail) ustalono, że oferta Terminal Hotel Centrum Konferencyjne została przesłana do Pana Macieja Bluja 20 października 2020 r. przez Prezesa Zarządu Terminal Hotel Centrum Konferencyjne i była wynikiem spotkania.

(Dowód: akta kontroli tom 1 str. 78-80 | Płyta CD Nr 5 str. 161)

Na podstawie przedstawionej kontrolerom *Notatki* ustalono, że w rozmowach dotyczących wyboru lokalizacji na organizację szpitala tymczasowego uczestniczyli m.in. dyrektorzy poszczególnych wydziałów DUW. Lokalizacje były również konsultowane w trakcie sztabów kryzysowych z udziałem dyrektorów wrocławskich placówek medycznych. Każdy z wymienionych powyżej obiektów poddano

<sup>31</sup> Dalej zwana również *Notatką*.



kolejnych 180 łóżek (plus ew. 42 łóżka rezerwowe). Powyższe działania w dalszym ciągu nie gwarantowały jednak infrastruktury mogącej pomieścić aż 400 łóżek.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyty CD Nr 1  
- Folder 4. Notatka - analiza wyboru]

Odnosząc się do poszczególnych działań jakie zostały podjęte przez Wojewodę w kwestii wyboru lokalizacji na organizację szpitala tymczasowego należy zauważyć co następuje:

Notatka - analiza wyboru z 20 października 2020 r. nie została poparta żadnymi analizami kosztowymi. Zespół kontrolerów wraz z ww. Notatką otrzymał 3 dokumenty ze wskazaniem, że stanowiły one oferty w zakresie potencjalnych obiektów branych pod uwagę przy dokonywaniu omawianej analizy.

Jeden z dokumentów nie miał cech oferty<sup>33</sup>, a zawierał jedynie podstawowe dane parametryczne odnoszące się do pomieszczeń Hall Orbita oraz stwierdzenie w zakresie braku możliwości osiągnięcia 24°C w obiekcie przy ujemnych temperaturach panujących na zewnątrz.

Oferta przedstawiona w zakresie Hall Stulecia zawierała dwa warianty wyceny, przy czym żadna cena nie obejmowała wszystkich wartości określonych w niej parametrów.

Tabela 1. Oferta przedstawiona przez Halę Stulecia.

Nieloga	Miesięczne koszty netto		Uwagi
	Normalne funkcjonowanie Hall	Hala wybita/rozmontowana	
Wynajem hall (zaby obiekt)	877 000,00 zł	877 000,00 zł	Cena katalogowa wg cennika z 2019 r.
Wynajem Wrocławskiego Centrum Konferencyjnego (zaby obiekt)	1 240 000,00 zł	1 240 000,00 zł	Cena katalogowa wg cennika z 2019 r.
Wynajem (zaby obiekt)	140 000,00 zł	b/d	Zbyt mało danych aby oszacować wartość usługi
MPIWAC (woda)	25 000,00 zł	b/d	Zbyt mało danych aby oszacować wartość usługi
Parfum (ogrzewanie)	190 000,00 zł	650 000,00 zł	Przy 6-7 dołach przewyższających w obiekcie w latach rachunku za ogrzewanie oszczędności wzd. 120 tys. netto, stąd prognoza 650 tys. netto przy całym miesiącu grzania
Objęcie	85 000,00 zł	100 000,00 zł	Podstawowa ochrona obiektu
Zabudowa 210 stanowisk	0,00 zł	119 000,00 zł	Zabudowa łóżkowa zgodnie z wytycznymi MZ (pokoje 3x4 m, korytarze 2 m szerokości, przejścia techniczne ze półkami o szer. 1 m)
Łóżkowa	0,00 zł	119 000,00 zł	11.000 m <sup>2</sup> linealium parawalencyjne na pokrycie całej Halli widowniowej, kuluarów, przejść na -1 oraz części centrum konferencyjnego
Wynajem (mieści odpady)	25 000,00 zł	b/d	Zbyt mało danych do oszacowania kosztów wywozu odpadów, szczególnie w przypadku odpadów biomedycznych i szklanych. "stałone" odstawy jednorazowe
Sprężenie	zależnie od wielkości i liczby wyłazów	b/d	
Objęcie techniczne obiektu	zależnie od wielkości i liczby wyłazów	b/d	
<b>SUMA</b>	<b>2 522 000,00 zł</b>	<b>3 132 000,00 zł netto</b>	

Źródło: Opracowano na podstawie danych uzyskanych z DUW.

Oferta Terminal Hotel Centrum Konferencyjne kształtowała się na poziomie 113.000,00 zł netto + 23% Vat za miesiąc najmu przy czym obejmowała ona miesięczne koszty eksploatacyjne całego obiektu: prąd - ok. 77.000,00 zł netto, woda - ok. 14.000,00 zł netto, gaz ok. 22.000,00 zł netto. Ponadto

<sup>33</sup> Oferta - jeden ze sposobów zawarcia umowy, polegający na złożeniu przez oferenta oświadczenia woli drugiej stronie, zwanej tradycyjnie ofertą. Zgodnie z art. 66 § 1 k.c., oświadczeniu woli musi zawierać istotne postanowienia przyszłej (oferowanej) umowy. Oprócz esencjalnych negocjacji oświadczenie woli musi zawierać stanowczą propozycję zawarcia umowy. Ofertą nie będzie więc oświadczenie, które zawiera w swej treści jedynie elementy informacyjne. Takie oświadczenie (wszystkie ogłoszenia, reklamy, cenniki i inne informacje, skierowane do ogółu lub do poszczególnych osób), zgodnie z art. 71 k.c., będzie jedynie zaproszeniem do zawarcia umowy (do 2003 roku nazywało się ono zaproszeniem do rokowań, co jak się wydaje, lepiej tłumaczy charakter).

jeden poziom kondygnacyjny, odpowiednia wydajność instalacji elektrycznej, lokalny hotel (52 pokoje dwuosobowe) oraz fakt, iż właścicielem obiektu była firma wyspecjalizowana w budowie namiotów halowych wyposażonych w pełną infrastrukturę. Ponadto, wstępne ustalenia wykazały, iż oferta Terminal Hotel Centrum Konferencyjnego była trzykrotnie tańsza od proponowanej przez Miasto Wrocław w zakresie Hall Stulecia. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego jedynym mankamentem wybranego obiektu było to, że główna hala, w której miał zostać umieszczony szpital tymczasowy była w ostatniej fazie wykończenia<sup>37</sup>.

(Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 2, do MZ - 82.6835.2020)

Wybór lokalizacji na organizację szpitala tymczasowego dokonany przez Wojewodę został zatwierdzony 22 października 2020 r. W tym też zakresie Minister Zdrowia wyraził zgodę na podjęcie przez Wojewodę wszelkich czynności organizacyjnych, projektowych, prawnych dotyczących uruchomienia w lokalizacji Terminal Hotel Centrum Konferencyjne przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu tymczasowych oddziałów dla pacjentów z COVID-19 z terenu województwa dolnośląskiego prowadzonych przez Uniwersytecki Szpital Kliniczny.

(Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 2. 3.9. Od MZ - 08C.532.1.2.2020 MK)

Wybór lokalizacji na organizację szpitala tymczasowego w obiekcie Terminal Hotel Centrum Konferencyjne oraz powierzenie wynajmującemu ww. obiektu – przedsiębiorcy DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o.<sup>38</sup> – wszystkich prac związanych z adaptacją pomieszczeń ww. obiektu oraz rozbudową infrastruktury w celu uruchomienia szpitala tymczasowego mogło być, w odbiorze zewnętrznym, postrzegane jako konflikt interesów. Z uwagi na powyższe, przy realizacji zadań w ramach uruchamiania szpitala tymczasowego Wojewoda powinien dochować szczególnej staranności w zakresie nadzoru nad sposobem ich realizacji oraz bieżącego rozliczania. Zachowanie zasady pismenności, która ma ogromny wpływ na transparentność prowadzonych działań, winna zatem stanowić kluczowy element nadzoru.

Mając na uwadze całość działań podejmowanych przez Wojewodę w zakresie sposobu wyboru lokalizacji w celu organizacji szpitala tymczasowego należałoby stwierdzić, że nie były one jednoznacznie i rzetelnie realizowane a tym samym pozbawione wątpliwości. W toku ich realizacji, w ocenie kontrolerów, popełniono błędy, które wpłynęły na ostateczne koszty przydzielonego do wykonania zadania. Wybór właściwej lokalizacji był kluczem do sukcesu ponieważ to od lokalizacji w znacznym stopniu zależały ostateczne koszty inwestycji. Powyższe wydaje się mieć znaczenie, chociażby w kontekście wyboru lokalizacji dokonywanego przez innych wojewodów działających przeciw w tych samych warunkach pandemicznych oraz w tym samym reżimie czasowym. Jak ustalono, szacunkowy koszt oddania do użytku jednego łóżka w szpitalach tymczasowych organizowanych przez pozostałych wojewodów był znacznie niższy.

Ostatecznie, w związku z adaptacją i rozbudową, inwestycja wymagała poniesienia dużo wyższych nakładów finansowych niż zakładano, m.in. ze względu na zgłoszoną przez Szpital Patronacki potrzebę zapewnienia odpowiedniej powierzchni apteki i zaplecza magazynowego oraz z uwagi na pierwotne szacunki dotyczące kosztów budowy nowych obiektów nie obejmujące ich adaptacji do celów szpitalnych<sup>39</sup>. Jednocześnie, na wzrost kosztów przedsięwzięcia znacznie wpłynęły wprowadzone

<sup>37</sup> Właściciel deklarował zakończenie trwających prac w ciągu dwóch tygodni.

<sup>38</sup> Zwany dalej również DCC.

<sup>39</sup> Wyjaśnienia Wojewody Dolnośląskiego dotyczące wzrostu kosztów inwestycji skierowane 5 lutego 2021 r. do Pana Sławomira Garcoskiego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (plik 5-6.5. do MZ - w nawiązaniu do BFC 320.211.2020.DD).



tymczasowego przy ul. Rakietowej w Terminal Hotel Centrum Konferencyjne oraz z uwagi na brak jakichkolwiek szczegółowych kalkulacji kosztów organizacji szpitala np. w Hali Stulecia, czy innych branych wcześniej pod uwagę lokalizacjach – nie można jednoznacznie stwierdzić, że oferta przedsiębiorcy DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. była tą najkorzystniejszą. Istotnie, koszty najmu obiektów będących w posiadaniu DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. były najniższe, a to jak zaznaczył Wojewoda stanowiło jeden z kluczowych elementów uzasadniających wybór tej a nie innej oferty.

Co więcej, poza powyższymi dokumentami (dot. dwóch ww. ofert) nie uzyskano w toku kontroli z DUW żadnych innych dowodów potwierdzających przeprowadzenie jakichkolwiek - bardziej lub mniej szczegółowych kalkulacji kosztów obejmujących np. przeprowadzenie prac adaptacyjnych, budowy nowych obiektów oraz specyficznych instalacji w zakresie gazów medycznych, wentylacyjnych, czy też działań niezbędnych do wykonania w związku z uruchamianiem szpitala tymczasowego, w innych rozpatrywanych przez Wojewodę lokalizacjach. Brak tych kalkulacji na etapie dokonywania wyboru lokalizacji, a co za tym idzie brak możliwości ich faktycznego porównania mógł pośrednio rzutować na ostateczną decyzję w zakresie wyboru określonej oferty, gdyż determinantami mającymi wpływ na dokonany wybór były elementy, takie jak koszty najmu a nie potencjalne (szacunkowe) całkowite koszty inwestycji w postaci organizacji szpitala tymczasowego.

W powyższym zakresie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w stosunku do obiektów niespełniających kluczowych wymagań nie prowadzono analizy kosztowej, ponieważ ich charakter i lokalizacja determinowały rezygnację z ich przystosowania jako niewłaściwych do pełnienia funkcji szpitala tymczasowego w tak krótkim czasie, tj. w ciągu miesiąca. Wstępną analizę kosztową prowadzono w stosunku do dwóch obiektów, które zakwalifikowano do drugiego etapu wyboru. Równolegle kontynuowano analizę wybranych obiektów pod kątem spełniania określonych przez Ministerstwo Zdrowia wymagań. W toku tych prac wskazano czynniki dyskwalifikujące Halę Stulecia (wymienione w *Notatce - analiza wyboru* oraz *Notatce - opinii koordynatora ds. tienu*<sup>40</sup>). Jedynym brany pod uwagę obiektem, który spełniał wszystkie obligatoryjne wymagania był Terminal Hotel Centrum Konferencyjne zlokalizowany we Wrocławiu przy ul. Rakietowej 33. Wstępna analiza kosztowa, przeprowadzona na podstawie ofert przedstawionych przez DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. oraz Halę Stulecia była korzystna dla tego pierwszego (szacunkowe miesięczne koszty utrzymania szpitala tymczasowego w Hali Stulecia miały wynosić przeszło 3.132.000,00 zł netto bez uwzględnienia kosztów energii elektrycznej, wody i obsługi technicznej obiektu). Ponadto, Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że na tamtą chwilę Hala Stulecia mogła pomieścić 210 łóżek, a Terminal Hotel 280 łóżek. W celu zagwarantowania zadeklarowanej liczby 400 łóżek należało w jednym i w drugim przypadku rozważyć konieczność dobudowania dodatkowych obiektów.

Rozumiejąc presję czasu oraz złożoność zadania jakie otrzymał do realizacji Wojewoda Dolnośląski, należałoby jednak uznać, że sposób wyboru lokalizacji w celu organizacji szpitala tymczasowego został obarczony błędami, które wpłynęły na niedoszacowanie inwestycji a tym samym konieczność ubiegania się o dodatkowe środki finansowe niezbędne do zakończenia ww. przedsięwzięcia. Skutkiem powyższych działań były ostateczne koszty inwestycji, które pomimo

<sup>40</sup> Z *Opinii na temat lokalizacji szpitala tymczasowego w Hali Stulecia sporządzonej przez Panią Małgorzatę Majcher Wojewódzkiego Koordynatora ds. tienu medycznego, Dyrektora Wydziału Infrastruktury DUW* wynikało, że nie rekomendowano tego obiektu ze względu na to, iż był to budynek zabytkowy (wpisany w 2006 r. na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO) oraz w związku z jego użytkowaniem w śródmieściu gdzie występowały duże utrudnienia komunikacyjne mające negatywnie wpływać na sprawne dostarczanie tienu do szpitala.

Na etapie powstawania koncepcji projektowej - po konsultacjach z użytkownikiem - powierzchnie zwiększyły się o aptekę, zaplecze i łącznik z obiektami istniejącymi, tj. sięgnęły powierzchni ponad 3500m<sup>2(45)</sup>, co wraz z instalacjami (dla planowanej liczby 400 łóżek, w tym 50 respiratorowych) generowało zwiększenie kosztów całej inwestycji. Powyżej opisane działania w konsekwencji doprowadziły do zwiększenia potrzebnych nakładów do kwoty około 40.000.000,00 zł plus adekwatne koszty dzierżawy i mediów.

Jak ustalono, po uzyskaniu zgody MZ na podjęcie działań w zakresie uruchomienia w lokalizacji Terminal Hotel Centrum Konferencyjne przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu tymczasowych oddziałów dla pacjentów z COVID-19 (tj. 22 października 2020 r.) DUW podpisał umowę nr BW/2020/576 z firmą: PIOTR ZŁOTKOWSKI EDAN - USŁUGI PROJEKTOWE I KONSULTING<sup>46</sup> na realizację *Opracowania koncepcji, wraz z przygotowanym na jej bazie Programem Funkcjonalno-Użytkowym i wstępnym wyliczeniem kosztów inwestycji: adaptacji i budowy szpitala tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu.*

Należy zauważyć, że określony w przedmiocie umowy zakres obejmował opracowanie koncepcji adaptacji pomieszczeń Terminal Hotel Centrum Konferencyjne wraz z możliwością rozbudowy, w celu uzyskania około 500 łóżek wraz z towarzyszącą infrastrukturą. W umowie zawarto oświadczenie dotyczące zapoznania się przez projektanta z obiektem położonym przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu, oraz z przekazanymi materiałami dotyczącymi tego obiektu, w tym standardami i koncepcją funkcjonowania szpitali tymczasowych. Przedmiotem umowy zostały objęte *nn. opracowania i czynności:*

- uzgodniona z USK Koncepcja funkcjonalno-użytkowa adaptacji oraz budowy nowego obiektu w formie graficznej (zawierającej: część opisową, plan zagospodarowania terenu, uproszczone rzuty kondygnacji, technologię medyczną wraz z zestawieniem wyposażenia, charakterystyczny przekrój);
- dokumentacja przedprojektowa w postaci złożenia do dostawców poszczególnych mediów wniosków o zapewnienie świadczenia usług w wielkości określonej w projektowanym zamierzeniu budowlanym;
- uzyskanie mapy dla celów opiniodawczych w zakresie koniecznym do zrealizowania przedmiotu umowy;
- przeprowadzenie wraz z Zamawiającym konsultacji z Wojewódzką Stacją Sanitarną i Miejską Strażą Pożarną w zakresie zgodności koncepcji z przepisami lub ewentualnymi możliwościami uzyskania niezbędnych odstępstw);
- Program Funkcjonalno-Użytkowy wykonany zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Co najważniejsze, w ramach omawianej umowy projektant został zobowiązany do wskaźnikowego wyliczenia planowanych kosztów realizacji inwestycji, w oparciu o metody i podstawy obliczania planowanych kosztów robót budowlanych i prac projektowych określone

<sup>45</sup> Powierzchnia wskazana w zakresie zwiększenia wynikającego z konieczności rozbudowy o aptekę, zaplecze i łącznik z obiektami istniejącymi (e-mail z 4 listopada 2020 r. - plik pdf 5-6 odp na e-mail od fundusz covid) oraz odpowiedzi (7 - pyt. 13) DUW z 16 lipca 2021 r. W korespondencji do MZ z 5 lutego 2021 r. w ww. zakresie wskazano powierzchnię 3862 m<sup>2</sup>.

<sup>46</sup> Dalej zwany projektantem.

Biorąc powyższe pod uwagę, odebranie 5 listopada 2020 r. przez *Pełnomocnika ds. budowy szpitala tymczasowego* od projektanta dokumentacji z błędem, uznano za uchybienie.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
Folder 5. Plik 5-8 odp na e-mail od fundusz covid]

W trakcie kontroli ustalono, że 4 listopada 2020 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Ministra Zdrowia z wnioskiem o zabezpieczenie niezbędnych środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację zadań związanych z organizacją szpitala tymczasowego we Wrocławiu. W piśmie wskazano, że środki w wysokości 52.600.000,00 zł zostaną przeznaczone na: *koszty i wydatki poniesione na dostosowanie szpitala tymczasowego do wymogów udzielania świadczeń opieki zdrowotnej - 40.000.000,00 zł, póżrocne koszty związane z użytkowaniem szpitala tymczasowego, w tym czynsz, ochrona, oraz media (prąd, gaz, woda, CO i CW) - 9.600.000,00 zł oraz koszty związane z przywróceniem do pierwotnej funkcji lokalizacji szpitala tymczasowego - 3.000.000,00 zł*. W piśmie określone zostały: harmonogram uruchamiania omawianych środków oraz dane wyodrębnionego rachunku bankowego, co zostało wykonane zgodnie z zasadami określonymi w *Procesie organizacji szpitala tymczasowego*.

Jednocześnie, w opracowaniu dotyczącym wskaźnikowego wyliczenia planowanych kosztów realizacji inwestycji projektant (PIOTR ZŁOTKOWSKI EDAN - USŁUGI PROJEKTOWE I KONSULTING wykonawca umowy nr BW/2020/576 z 22 października 2020 r.) określił je na kwotę 61.933.944,00 zł. Dokumentację w przedmiotowej sprawie przedstawiciel Wojewody otrzymał 5 listopada 2020 r., a zatem dzień po wystąpieniu przez Wojewodę do MZ o zabezpieczenie środków w kwocie 52.600.000,00 zł.

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że określenie szacunkowych kosztów budowy szpitala musiało nastąpić w zaledwie kilka godzin (4 listopada 2020 r.), ze względu na konieczność zabezpieczenia środków przez MZ w trybie pilnym. W związku z powyższym opierały się one na wstępnym rozpoznaniu ilości niezbędnych do wykonania prac z założeniem bieżącego korygowania w oparciu m.in. o wytyczne szpitala patronackiego. Zarówno pierwsza kwota 10.800.000,00 zł, jak i następna 40.000.000,00 zł, określona przez Pana Piotra Złotkowskiego (projektanta) stanowiły szacunkowe koszty w oparciu o dostępną w danym momencie wiedzę.

Jak ustalono, w ww. korespondencji do MZ w zadaniu 2 dotyczącym zapotrzebowania środków finansowych na pokrycie kosztów *związanych z użytkowaniem szpitala tymczasowego (obejmujących wyłącznie czynsz, ochrona oraz media np. prąd, gaz, Woda, CO i CW)* - w zakresie miesięcy listopad i grudzień 2020 r. - DUW wnioskował o zabezpieczenie kwot po 1.600.000,00 zł pomimo ustalenia w umowie z DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółką z o.o. nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r., że w okresie wykonywania prac adaptacyjnych koszt ten będzie wynosił 50% stawki 830.000,00 zł. Ostatecznie w ww. miesiącach koszty zadania 2 kształtowały się na poziomie 570.208,98 zł i 562.765,00 zł. W wyjaśnieniach Wojewoda Dolnośląski wskazał, że była to kwota zabezpieczona na wypadek konieczności uruchomienia szpitala wcześniej. W chwili podawania tych kosztów nie można było ryzykować braku zabezpieczenia środków na ten cel. Sytuacja epidemiologiczna była dość dynamiczna.

W związku z wnioskiem o zabezpieczenie środków w kwocie 52.600.000,00 zł. Departament Budżetu i Finansów MZ wystąpił do DUW o wyjaśnienie przyczyn zwiększonego zapotrzebowania na



W tym miejscu warto zauważyć, że określony w przedmiocie umowy zawartej z projektantem zakres prac obejmował opracowanie uzgodnionej z USK koncepcji adaptacji pomieszczeń Terminal Hotel Centrum Konferencyjne, z rozbudową i infrastrukturą z przeznaczeniem na około 500 łóżek, a co za tym idzie z założeń, obliczeń i uzasadnień zawartych w ww. koncepcji wynikało, że już na etapie opracowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego określono różne działania oraz ich planowane koszty. Pomimo tego faktu DUW w ramach korespondencji realizowanej z MZ w związku ze składanymi zapotrzebowaniami na kolejne środki finansowe (niezbędne do zakończenia budowy szpitala tymczasowego) wskazywał ww. koszty jako koszty dodatkowe, w tym jako te wynikające z wymagań Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego.

W treści pisma z 31 grudnia 2020 r.<sup>49</sup> skierowanego do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, DUW wskazywał m.in. zwiększenie liczby łóżek „covidowych” jako przyczynę wzrostu kosztów organizacji szpitala tymczasowego. W powyższym zakresie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że była to oczywista omyłka pisarska – w piśmie miało być napisane, że łóżka covidowe były *czynnikiem wysokich kosztów inwestycji*.

Jak ustalono, ostatecznie wniosek Wojewody Dolnośląskiego został zaakceptowany przez MZ 26 lutego 2021 r. ale w nieco mniejszej wysokości, tj. 21.346.000,00 zł. W tym też zakresie, całkowite koszty organizacji szpitala tymczasowego we Wrocławiu wzrosły do kwoty 73.946.000,00 zł.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 5-6. dat. środków]

W konsekwencji powyższych działań, 14 maja 2021 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Ministra Zdrowia o zabezpieczenie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 kolejnych środków w wysokości 3.200.000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów związanych z użytkowaniem szpitala tymczasowego, tj. wyłącznie czynsz, ochrona oraz media (np. prąd, gaz, woda, CO i CW) w okresie obowiązywania umowy, tj. do 30 czerwca 2021 r.

W ww. piśmie Wojewoda dokonał podsumowania w zakresie dotychczas zabezpieczonych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środków na organizację szpitala tymczasowego wskazując, że łącznie była to kwota 75.946.000,00 zł, w skład której wchodziły:

- 1) koszty i wydatki poniesione na dostosowanie szpitala tymczasowego do wymogów udzielania świadczeń opieki zdrowotnej – 66.383.235,00 zł,
- 2) półroczne (listopad 2020 r. - kwiecień 2021 r.) koszty związane z użytkowaniem szpitala, tj. wyłącznie czynsz, ochrona oraz media (np. prąd, gaz, woda, CO i CW) – 6.562.765,00 zł,
- 3) koszty związane z przywróceniem obiektu do pierwotnej funkcji – 3.000.000,00 zł. (kwota niewykorzystana).

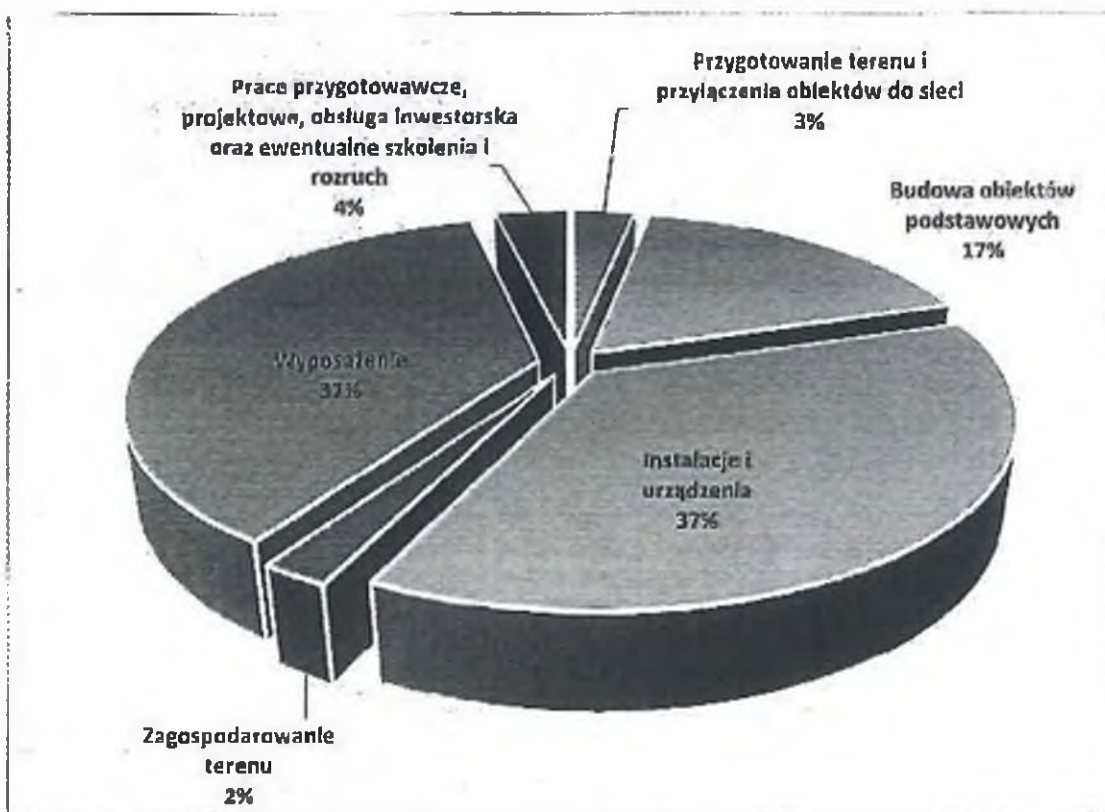
[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1 - Folder 5.  
Pbk do MZ - pismo 14.05.2021 r.]

<sup>49</sup> nr. 8W.OP.9011.10.2020.GK

orientacyjną lecz optymalną, której ewentualne przekroczenie mogło nastąpić w zakresie spraw nieobjętych wyceną.

Zgodnie ze wskaźnikami procentowego udziału poszczególnych grup w kosztach inwestycji wg *Zbiorczego zestawienia kosztów*, największy wpływ na wartość zadania miały mieć grupy: 4 *Instalacje i urządzenia* oraz 6 *Wyposażenie*, co obrazuje poniższy wykres nr 1.

Wykres nr 1. Wskaźnik udziału poszczególnych grup kosztów w % określony w *Zbiorczym zestawieniu kosztów* opracowanym w ramach *Wskaźnikowego wyliczenia planowanych kosztów realizacji inwestycji*.



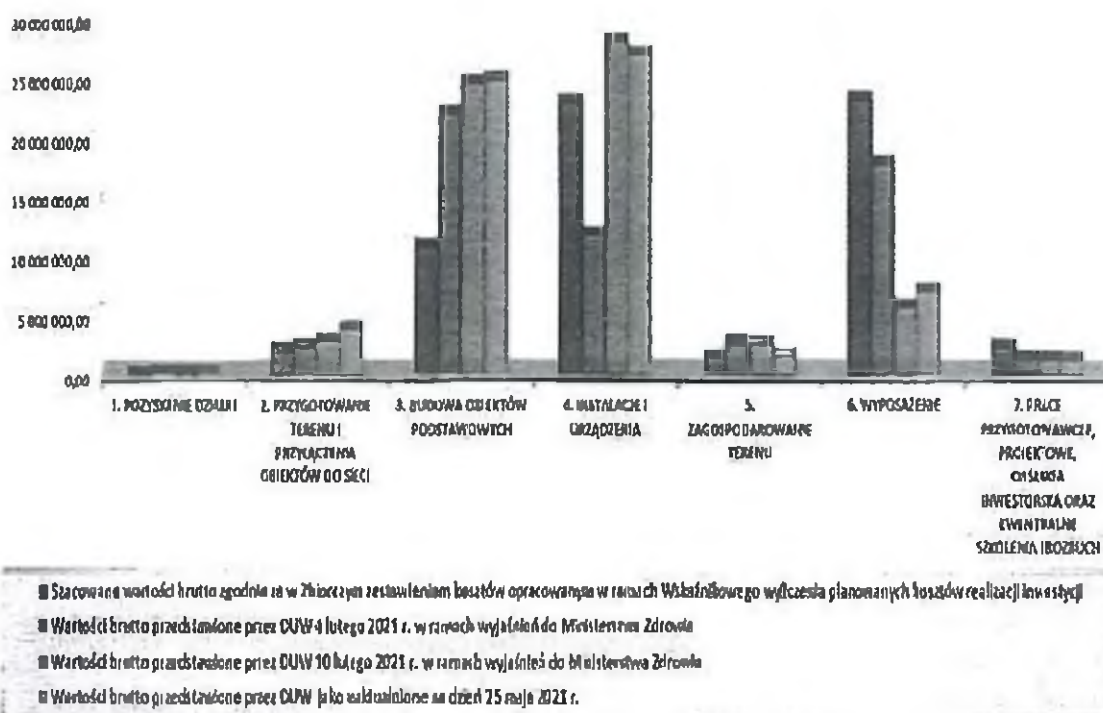
- Instalacje i urządzenia – grupa kosztów uwzględniająca przebudowę/rozbudowę już istniejących instalacji i wybudowanie nowych instalacji (m.in. grzewczych, wentylacyjnych, elektrycznych, oświetleniowych, chłodniczych, telemedycznych, informatycznych oraz instalacji gazów medycznych) w związku powiększeniem powierzchni szpitala tymczasowego i koniecznością spełnienia funkcji medycznych i wymagań obsługiwanych dla oddziałów szpitalnych.
- Wyposażenie – grupa kosztów uwzględniająca wyposażenie szpitala tymczasowego w sprzęt medyczny m.in. łóżka medyczne, stanowiska DICM, gabieł diagnostyczno-zabiegowy, stół zabiegowo-operacyjny, a także wyposażenie jednorazowe.

Źródło: Opracowano na podstawie danych uzyskanych z DUW.

W oparciu o dane uzyskane z DUW ustalono, że na dzień 10 lutego 2021 r. procentowy udział poszczególnych grup w kosztach inwestycji uległ jednak znaczącej zmianie w stosunku do tych szacowanych w *Zbiorczym zestawieniu kosztów* (opracowanym w ramach *Wskaźnikowego wyliczenia planowanych kosztów realizacji inwestycji* - § 1 ust. 5 pkt 4) umowy BW/2020/576), co obrazuje poniższy wykres. Największy wpływ na wartość zadania miała oprócz grupy 4 *Instalacje i urządzenia*,

66.383.235,00 zł (Tabela 3), nie odzwierciedlała faktycznie poniesionych wydatków. Dopiero w związku z wyjaśnieniami przedstawionymi 9 września 2021 r. ustalono wartość brutto inwestycji uaktualnioną na dzień 25 maja 2021 r. Kształtowała się ona na poziomie 64.872.275,94 zł a nie jak pierwotnie zakładano na poziomie 64.887.290,18 zł. W związku z powyższym powstała różnica w kosztach budowy szpitala tymczasowego osiągnęła wartość - 2.938.331,94 zł<sup>54</sup>.

Wykres nr 3. Porównanie szacowanych wartości brutto poszczególnych grup kosztów określonych w Zbiorczym zestawieniu kosztów z ich wartościami wskazywanymi przez DUW w wyjaśnieniach przesyłanych do Ministerstwa Zdrowia w dniach 4 i 10 lutego 2021 r. oraz przedstawionymi w ramach kontroli uaktualnionymi na dzień 25 maja 2021 r.



Źródło: Opracowano na podstawie danych uzyskanych z DUW.

<sup>54</sup> Różnica obliczona porównując uaktualnione przez DUW 9 września 2021 r. koszty ostateczne w stosunku do pierwotnych planowanych: 64.872.275,94 - 61.933.944,00 = 2.938.331,94 zł.



inwestycji wykazała, że Urząd w ramach grup kosztów dotyczących: *instalacji i urządzeń (4), wyposażenia (6) oraz prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej (...)* (7) przekazywał do MZ inne dane szacunkowe niż te, które zostały określone w ww. zestawieniu.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder 5. Plik pdf 5-6 e-mail do miz - uzupełniona tabela]

W powyższym zakresie Wojewoda wyjaśnił jedynie, że wszystkie przekazywane do Ministerstwa Zdrowia kwoty były wartościami szacunkowymi.

2.4. Analiza umowy najmu obiektu przeznaczanego na organizację szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 pod kątem jej prawidłowości oraz gospodarności (okres, cena, rękojmia, zmiany lub rozwiązanie umowy, termin płatności, ulepszenia, kary umowne, etc.).

Jak ustalono, 30 października 2020 r. Wojewoda Dolnośląski zawarł z DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółką z o.o.<sup>54</sup> umowę nr NK/2020/488. Określony w przedmiocie umowy zakres obejmował m.in. (§ 1 ust. 1) oświadczenie Wykonawcy, że jest dysponentem nieruchomości położonej przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu (KW WR1K/00147012/9<sup>57</sup>), (§ 1 ust. 2) informacje o udostępnieniu (na zasadach najmu) powierzchni i obiektów, o których była mowa w ofercie Wykonawcy oraz (§ 1 ust. 5) przeprowadzenie prac adaptacyjnych w omawianych budynkach zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do umowy. W umowie zaznaczono, że prace określone zgodnie z załącznikiem nr 1 zostaną wykonane na koszt Wykonawcy, a te wynikające z załącznika nr 2 na koszt Wojewody Dolnośląskiego. Załącznik nr 2 miał zostać, załączony do umowy po zakończeniu prac projektowych.

Zgodnie z § 1 ust. 6 ww. umowy koszt prac adaptacyjnych (zgodnie z załącznikiem nr 2 – *Wytyczne USK do prac adaptacyjnych*)<sup>58</sup> miał zostać ustalony w oparciu o kosztorys uwzględniający zatwierdzoną stawkę roboczogodziny przedstawioną w ofercie Wykonawcy z 20 października 2020 r., (załącznik nr 3 do umowy). Jak ustalono, w toku realizacji umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r. Wykonawca nie opracowywał kosztorysów, o których była mowa w § 1 ust. 6 ww. umowy. Kierownik jednostki kontrolowanej w powyższym zakresie wyjaśnił, że przekazał kontrolerom kosztorysy powykonawcze przygotowane przez Wykonawcę wskazując jednocześnie, iż liczba roboczogodzin była przez niego kalkulowana na podstawie KNR-ów (Katalogów Nakładów Rzeczowych).

Jak ustalono, w toku realizacji umowy Wykonawca nie opracowywał również kosztorysów, o których była mowa w § 1 ust. 7a<sup>59</sup> ww. umowy. Kierownik jednostki kontrolowanej w związku z tym

<sup>54</sup> Zwana dalej również Wykonawcą lub DCC.

<sup>55</sup> Na podstawie Elektronicznej Księgi Właściciel ustalamo, że właścicielem nieruchomości był BPS Leasing SA. Powierzchnia nieruchomości to 1,6674 ha (a nie 5 ha jak wskazał Wojewoda Dolnośląski w piśmie do MZ informując o wyborze tej lokalizacji na szpital tymczasowy). Nieruchomość była obciążona hipoteką (13.500.000,00 zł.) w związku z zabezpieczeniem roszczeń Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. wynikającą z umowy kredytu inwestycyjnego z EKODYNAMIC S.A. S.K. Zapła ten zwrócił uwagę również Departamentu Prawnego MSWiA (zwanego dalej również DP) - uwaga: wynajmując nieruchomość może nawet „dysponent” będący jedynie posiadaczem w złej wierze”. Z podanej KW wynika, że właścicielem Just BPS LEASING SPÓŁKA AKCYJNA, przyjęt więc można, że strona umowy ma prawo nie tylko „dysponowania” co „poddysponowania” nieruchomością). Pod rozważyć: określenie „dysponent” lepiej byłoby zastąpić wskazaniem konkretnego tytułu prawnego. Należy założyć, że wszystkie obiekty i ponieszczenia wymienione w ust. 2 stanowią część składowe wskazanej nieruchomości).

<sup>56</sup> Zapła usunięty § 1 ust. 1 pkt 3) Aneksu nr 1.

<sup>57</sup> Zgodnie z § 1 ust. 7a umowy nr NK/2020/488 w przypadku konieczności przeprowadzenia prac inwestycyjnych wykraczających poza zakres określony w ofercie wykonawca prace te mógł prowadzić w oparciu o bieżące ustalenia dokonywane pomiędzy Wojewodą (lub jego pełnomocnikiem) na podstawie, każdorazowo sporządzanych przez Przedsiębiorcę kosztorysów zatwierdzanych przez Wojewodę i przygotowanych w oparciu o zasady ujęte w załączniku nr 4 do umowy. Zapła zmieniony/rozszerzony postanowieniami Aneksu nr 3 z 7 kwietnia 2021 r., który dopuszczał w miejsce kosztorysów opracowywanie innych dokumentów określających zakres i koszt ww. prac.

kompleksową realizację zadania obejmującego wykonanie dokumentacji projektowej wraz ze wszystkimi wymaganymi prawem uzgodnieniami.

Pomimo sytuacji wynikającej z pandemii wywołanej chorobą COVID-19 oraz pośpiechem związanym z poleceniem zbudowania szpitala tymczasowego w ciągu miesiąca, należało dołożyć wszelkiej staranności w działaniu aby prawidłowo zabezpieczyć interes publiczny a co za tym idzie skutecznie egzekwować wynikające z umowy zobowiązania. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było naruszenie postanowień umownych oraz brak informacji w zakresie ostatecznych kosztów realizacji ww. inwestycji.

Odpowiedzialność za powstałe nieprawidłowości ponoszą pełnomocnicy Wojewody Dolnośląskiego ds. budowy i koordynacji oraz z racji nadzoru Wojewoda Dolnośląski.

Jak ustalono, zgodnie z § 1 ust. 8 umowy wszystkie prace adaptacyjne wskazane przez Wojewodę miały być spisane w formie protokołów konieczności i podpisane przez przedstawicieli Wojewody Dolnośląskiego i Wykonawcy.

W myśl § 3 ust. 1 umowy nr NK/2020/488 prace adaptacyjne miały zostać wykonane w terminie 30 dni od dnia przekazania projektu tych prac, chyba, że zakres prac opisanych w tym projekcie wykluczałby możliwość jego dotrzymania. Zgodnie z § 3 ust. 8 przekazanie obiektu lub jego części powinno nastąpić protokolarnie. Protokół powinien obejmować m.in: wskazanie (potwierdzenie) stanu obiektu (lub jego części) odpowiadającego wymogom wynikającym z należytego wykonania prac adaptacyjnych (wraz z wykonaniem niezbędnej dokumentacji fotograficznej), wskazanie usterek istotnych, uniemożliwiających przejęcie obiektu lub jego części oraz wskazanie usterek nieistotnych, a także określenie terminu i sposobu usunięcia usterek, w tym wskazanie innych niezbędnych okoliczności mogących mieć wpływ na rozliczenie stron z tytułu prawidłowego wykonania prac adaptacyjnych oraz oceny skutków nieprawidłowego użytkowania obiektu.

Umowa nr NK/2020/488 została zawarta na czas określony tj. do 30 czerwca 2021 r.<sup>61</sup>. W razie potrzeby wydłużenia czasu niezbędnego dla funkcjonowania szpitala tymczasowego ponad ww. termin, umowa miała ulec przedłużeniu na czas nieoznaczony. Ponadto w okresie jej obowiązywania każda ze stron mogła rozwiązać umowę z zachowaniem dwumiesięcznego okresu wypowiedzenia, którego bieg rozpoczynał się w miesiącu następującym po miesiącu, w którym zostało złożone skuteczne oświadczenie o rozwiązaniu umowy<sup>62</sup>.

Jak ustalono, ww. umowa przewidywała korzystanie, w czasie jej realizacji, ze świadczeń podwykonawców przy zachowaniu określonych warunków. Zawierała ona również wysokości kar umownych w zakresie m.in. nierealizowania lub nienależytego zrealizowania prac adaptacyjnych.

<sup>62</sup> Z uzyskanych telefonkami informacji wynika, że procedowane jest podpisanie nowej umowy.

<sup>61</sup> DP MSWiA - uwagi do załączników - zapewnie Ust. 2 nie wskazuje żadnego „okresu”. Należy założyć, że intencją stron jest uregulowanie terminu wypowiedzenia umowy po jej przekształceniu w umowę bezterminową. Co do zasady umowę taką można wypowiedzieć. W analizowanym przypadku wypowiedzenie umowy nie może jednak mieć wpływu na wykonanie polecenia wydanego przez Ministra Zdrowia w drodze decyzji administracyjnej. Tym samym wypowiedzenie może być skuteczne najwcześniej z dniem następującym po dniu, w którym obiekt będący przedmiotem najmu stał się zbędny dla wykonania wspomnianego polecenia, w tym np. z upływem okresu, na jaki Minister Zdrowia polecił utrzymanie gotowości szpitala tymczasowego.

ścianki działowe (prace związane z wykańczaniem i wyposażaniem sal). Ich koszty nie były ujęte w umowie w związku z tym uzupełniono umowę o zapisy dotyczące nowego przedmiotu, koszty i system płatności (koszt prac określono na kwotę 1.320.000,00 zł). Jednocześnie, ww. Aneksem, w związku ze wzrostem wielkości wynajmowanej od DCC powierzchni, zmianie uległa wartość stawki czynszu (810.000,00 zł netto miesięcznie i dodatkowo od 23 marca 2021 r. czynsz w wysokości 23.400,00 zł netto miesięcznie za najem 3-ciego piętra – dodatkowa powierzchnia 468 m<sup>2</sup>).

**2.5. Zasadność i adekwatność działań podejmowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego w zakresie budowy dodatkowych obiektów, a także ewentualnego utrzymywania w gotowości kadry medycznej szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19.**

Jak ustalono, od początku realizacji nałożonego na DUW zadania związanego z organizacją szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 (z uwzględnieniem poleceń dotyczących zapewnienia od 400 do 450 łóżek internistyczno-zakaźnych, w tym 50 łóżek Intensywnej terapii) było wiadomo, że wybrany na ten cel obiekt był zbyt mały. Już w opracowywanej *Koncepcji* oraz PFU (odpowiednio z 29 października 2020 r. i 5 listopada 2020 r.) znalazły się założenia dotyczące konieczności jego rozbudowy pierwotnie o dodatkowe 2 hale, tj. o powierzchnię 1600m<sup>2</sup>. Należy zauważyć, że wraz upływem czasu powierzchnia ta ulegała kolejnym zwiększeniom i w ostateczności osiągnęła powierzchnię ponad 3500m<sup>2</sup>, co wraz z instalacjami (dla planowanej ww. liczby łóżek) generowało zwiększenie kosztów budowy. Powyższe ustalenia potwierdzają jedynie fakt jak ważnym elementem całego przedsięwzięcia był wybór lokalizacji na organizację szpitala tymczasowego. Wybór ten był w istocie kluczowym elementem gdyż właśnie od lokalizacji w znacznym stopniu zależały ostateczne koszty całej inwestycji.

Wobec powyższego po otrzymaniu danych (5 listopada 2020 r.) dotyczących wskaźnikowych kosztów inwestycji kształtujących się na poziomie 61.933.944,00 zł, w ocenie kontrolerów Wojewoda powinien bez zbędnej zwłoki poinformować MZ o ww. kosztach (w rzeczywistości uczynił to dopiero 13 listopada 2020 r.) oraz podjąć inne możliwe działania alternatywne, które mogłyby przyczynić się do ograniczenia tych kosztów. W rzeczywistości, Wojewoda nie tylko nie zmieścił się w szacowanych (dość wysokich) kosztach inwestycji ale co ważniejsze, znacznie je przekroczył.

Analizując materiał dowodowy z perspektywy czasu nie można ponad wszelką wątpliwość wykluczyć, iż inne lokalizacje brane pod uwagę przez DUW na etapie selekcji, w ostatecznym rozrachunku mogłyby okazać się mniej kosztowne. Brak działań Wojewody w zakresie dokonania faktycznych analiz/szacunków kosztów ewentualnej adaptacji chociażby w stosunku do lokalizacji jaką była Hala Stulecia (brana pod uwagę w początkowej fazie) nie pozwala na wykluczenie powyższej tezy.

Mając na uwadze wyjaśnienia Wojewody można wnioskować, iż priorytetowym elementem towarzyszącym mu w podejmowaniu decyzji związanych z organizacją szpitala tymczasowego była presja czasu ze względu na panującą w kraju sytuację i jej nadzwyczajny charakter oraz bezcenna wartość życia ludzkiego. Powyższe powodowało, że żaden z ewentualnych dodatkowych kosztów inwestycji nie miał znaczącego charakteru<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Wyjaśnienia Wojewody – pismo z 18 lipca 2021 r. sygn.: BW.1610.1.2021.GX.



3. Ocena realizacji zadania dotyczącego utworzenia, wyposażenia i uruchomienia szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w województwie dolnośląskim, zgodnie z przyjętymi w kontroli kryteriami.

Oceny realizacji zadania dotyczącego utworzenia, wyposażenia i uruchomienia szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w województwie dolnośląskim dokonano w oparciu o analizę dowodów finansowo-księgowych a także dokumentacji obrazującej przebieg i realizację umów: nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r., nr BW/2020/576 z 22 października 2020 r. a także umów zleceń nr BW/2020/584 z 23 listopada 2020 r. i nr BW/2021/5 z 1 stycznia 2021 r., dotyczących osób odpłatnie wykonujących czynności w imieniu Wojewody.

Ponadto, ze względu na pojawiające się w mediach doniesienia dotyczące przedmiotu zamówienia, skontrolowany w ww. zakresie został zakup używanych łóżek medycznych<sup>68</sup>.

- 3.1. Prowadzenie ewidencji księgowej oraz dokumentacji finansowo-księgowej, w tym dokumentowanie wydatków, dokonanie sprawdzenia dokumentów księgowych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przez osoby upoważnione, zatwierdzenie dokumentów księgowych do wypłaty oraz dokumentowanie zapłaty.

Analiza przekazanych dowodów potwierdziła otwarcie i prowadzenie przez DUW wyodrębnionego rachunku dochodów dotyczących organizacji szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19. Stosowne zmiany zostały wprowadzone także w regulacjach wewnętrznych w zakresie prowadzonej w Urzędzie polityki rachunkowości<sup>69</sup>.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 39 - Płyta CD Nr 1  
- Folder L. Polityka rachunkowości.]

W celu dokonania oceny prawidłowości prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej w DUW wytypowano próbę kontrolną obejmującą:

- 7 faktur zaliczkowych<sup>70</sup> i 11 faktur rozliczeniowych<sup>71</sup> wystawionych w związku z realizacją 10 wybranych zadań w ramach umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r.<sup>72</sup>,
- 2 faktury<sup>73</sup> w związku z realizacją umowy nr BW/2020/576 z 22 października 2020 r.,
- 2 faktury<sup>74</sup> dotyczące zamówienia nr 197/2020, 198/2020 na używane łóżka medyczne,
- 1 rachunek do umowy zlecenia nr BW/2020/584 z 23 listopada 2020 r.,
- 5 rachunków do umowy zlecenia nr BW/2021/5 z 1 stycznia 2021 r.

Dowody księgowe objęte badaniem kontrolnym zostały sprawdzone w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym z art. 22 ustawy o rachunkowości, a także z zapisami zawartymi

<sup>68</sup> Dotyczy zamówień nr 197,198.

<sup>69</sup> Zarządzenie nr 22 Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 19 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

<sup>70</sup> Faktury zaliczkowe nr: 2/11/2020/ZAL, 5/11/2020/ZAL, 9/11/2020/ZAL, 13/11/2020/ZAL, 18/11/2020/ZAL, 19/11/2020/ZAL, 6/12/2020/ZAL.

<sup>71</sup> Faktury rozliczeniowe nr: 03/02/2021, 5/12/2020, 15/01/2021, 29/02/2021, 28/02/2021, 27/02/2021, 15/02/2021, 11/04/2021, 24/02/2021, 25/02/2021, 1x/001/04/2021.

<sup>72</sup> Badaniem kontrolnym objęto te zadania, za realizację których wykonawca naliczał narzut koordynacyjny i jednocześnie generowały one najwyższe koszty.

<sup>73</sup> Faktury VAT nr: 05/2021, 29/2020.

<sup>74</sup> Faktury VAT nr: 65/11/2020 i 66/12/2020.

W większości badanych przypadków, płatności realizowane przez DUW na podstawie umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r., (szczególnie w 2021 r.) dokonywane były z opóźnieniem, co wynikało z faktu czasowego wstrzymania środków finansowych z Funduszu przeciwdziałania COVID-19 w związku z koniecznością przedstawienia przez DUW wyjaśnień dotyczących wzrostu kosztów organizacji szpitala tymczasowego we Wrocławiu.

Powyższe nie spowodowało jednak żadnych negatywnych skutków dla podmiotu kontrolowanego z uwagi na zapisy w umowie z Wykonawcą zabezpieczające Urząd w przypadku wystąpienia ww. okoliczności, tj. braku płynności finansowej.

We wszystkich badanych przypadkach objętych próbą płatności następowały po odebraniu przedmiotów umowy/wykonania usług, na podstawie rozliczeniowych faktur VAT lub innych równoważnych dowodów księgowych, wystawionych przez poszczególnych kontrahentów. Wszystkie z badanych dowodów były związane z organizacją szpitala tymczasowego we Wrocławiu i wynikały z zapisów przynależnych do nich umów lub z poleceń wydawanych przez Wojewodę.

Podsumowując badany obszar, należy stwierdzić, że liczba ujawnionych błędów i nieścisłości świadczyły o niewystarczającej rzetelności w sporządzaniu dokumentacji finansowo-księgowej w Urzędzie i braku właściwego nadzoru nad realizacją ww. czynności. Niemniej jednak, z uwagi na charakter błędów - jedynie formalny, niepowodujący negatywnych skutków - w tym wyjątkowe okoliczności realizacji przedsięwzięcia, odstąpiono od oceny podejmowanych w ww. zakresie działań.

### 3.2. Wydatkowanie środków finansowych ze szczególnym uwzględnieniem przepisów art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz zasad gospodarki finansowej określonych w art. 162 ww. ustawy.

Wydatkowanie środków finansowych należy realizować ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>76</sup>.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ww. ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W treści art. 162 ww. ustawy dookreślono ogólne zasady dokonywania przez podmioty, do których skierowany jest budżet państwa, czynności finansowych w toku wykonywania ustawy budżetowej. Odnosi się on zarówno do czynności pobierania dochodów, jak i dokonywania wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej. Powyższe zasady wskazują na konieczność "pełnej" realizacji zadań publicznych w określonym terminie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i przyjętym harmonogramem, a także w sposób celowy i oszczędny, w granicach kwot wynikających z planu jak i zgodnie z planowanym przeznaczeniem<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 4 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 s. poz. 869).

<sup>77</sup> Art. 162 FinPubU red. Mikos-Sitek 2021, wyd. 11/T. Nowak.

że Wykonawca nie miał doświadczenia w zakresie wyposażania takich obiektów w sprzęt teleinformatyczny.

[Dowód: akta kontroli tom I str. 56 - Płyta CD Nr 2  
- Folder 14: Folder Aneks nr 4 - Zakup zabudów; Folder PK\_001\_S; Folder PK\_002\_S; Folder PK\_005\_E; Folder PK\_009\_S;  
Folder PK\_012\_E; Folder PK\_013\_E; Folder: PK\_022\_B, Folder: PK\_036\_B, PK\_042\_B]

Podkreślić należy, że do realizacji innych zadań związanych z organizacją szpitala tymczasowego, Wojewoda ustanawiał swoich pełnomocników, zatrudniał niezależnych ekspertów, których udział w przedsięwzięciu nie generował tak wysokich kosztów w porównaniu do łącznej kwoty wypłaconej Wykonawcy w ramach narzutów koordynacyjnych.

Powyższe działania uznano za nieprawidłowość, która spowodowała wzrost kosztów całości przedsięwzięcia m.in. o ww. kwotę, tj. 1.546.427,35 zł.

Oceniając całość działań podejmowanych w powyższym obszarze zarówno przez Wojewodę jak i powołanych przez niego pełnomocników, z uwagi na kryterium legalności i gospodarności, należałoby stwierdzić, iż w istocie doszło do zaniedbań, które mogą wskazywać na możliwość niedopełnienia obowiązków a tym samym działania na szkodę interesu publicznego. Brak właściwych działań / reakcji ze strony Wojewody jako osoby nadzorującej całość realizowanej inwestycji może wypełniać przesłanki określone w przepisach *Kodeksu karnego*<sup>41</sup>.

Jako przyczynę powyższych działań, w swoich wyjaśnieniach Wojewoda wielokrotnie wskazywał presję czasu i nadrzędny cel tych działań polegający na zapewnieniu wystarczającej liczby łóżek w szpitalu tymczasowym przeznaczonych dla pacjentów chorych na COVID-19 z terenu całego województwa.

Powyższa argumentacja była wystarczająca w przypadku wielu decyzji podjętych przez Wojewodę w czasie organizacji szpitala tymczasowego, niemniej jednak warto zauważyć, że w tym konkretnym przypadku można było uniknąć dodatkowych kosztów, korzystając z rozwiązań, które w rzeczywistości były przez Wojewodę stosowane i które były skuteczne - prowadziły do oszczędności. Jak wyjaśnił bowiem Wojewoda, w ramach działań zapewniających zoptymalizowanie wydatków i weryfikację zgłaszanego przez USK zapotrzebowania na zakup sprzętu medycznego na potrzeby utworzenia szpitala tymczasowego we Wrocławiu, podjął on współpracę<sup>42</sup> z kierownikiem Sekcji sprzętu medycznego Wojskowego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu.

Ww. osoba, zatrudniona<sup>43</sup> przez Wojewodę - jako niezależny ekspert merytoryczny - miała reprezentować Wojewodę w komisji zakupowej i tym samym weryfikować, czy wymagania dotyczące sprzętu medycznego przedstawiane przez USK były adekwatne do założonego celu, uzasadnione i niezbędne w kontekście uruchomienia, a następnie sprawnego funkcjonowania szpitala tymczasowego.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2020, poz. 1444 t.j.

<sup>42</sup> Wojewoda wyjaśnił, że nie dysponował w swoim zespole osobami przygotowanymi do realizacji takiego zadania. Osoby te nie tylko musiały posiadać specjalistyczną wiedzę w zakresie sprzętu i materiałów medycznych, ale także wiedzę i doświadczenia związane z prowadzeniem i zarządzaniem dużymi inwestycjami. Podkreślił także, że struktura Urzędu Wojewódzkiego, charakter pracy i zadania, jakie wykonuje wojewoda, jako przedstawiciel administracji rządowej w województwie, nie koresponduje z realizacją tego ekstremaordinaryjnego zadania.

<sup>43</sup> Umowa zlecenia nr 8W/2020/S84 z dnia 23 listopada 2020 r.



zleceńdodawcami ze względu na brak możliwości realizacji zamówień – stąd decydującym kryterium wyboru oferty w ww. okolicznościach była możliwość realizacji przedmiotu zamówienia w określonym czasie.

[Dowód: akta kontroli akta kontroli tom 1 str. 157-158]

W odniesieniu zaś do umowy nr BW/2020/576 z 22 października 2020 r., Wojewoda wyjaśnił, że przy wyborze projektanta przeprowadzone zostało uproszczone postępowanie w formie zapytania o cenę na opracowanie koncepcji oraz na jej podstawie *Programu Funkcjonalno-Użytkowego* i wstępnego wycenienia kosztów inwestycji. Do DUW wpłynęły 2 oferty, z czego wybrano projektanta który zaoferował niższą cenę (konkurencyjna oferta została odrzucona ze względu na zbyt wysokie oczekiwania finansowe).

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 71 - Płyta CD Nr 3  
- Folder 9]

Zespołowi kontrolerów przedstawiono omawiane oferty potwierdzając tym samym wyjaśnienia podmiotu kontrolowanego w ww. zakresie.

W odniesieniu do zamówienia na łóżka medyczne, Wojewoda wyjaśnił, że wybór kontrahenta (analogicznie do zamówienia na instalację gazów medycznych) podyktowany był trudną sytuacją na rynku sprzętu medycznego, a zatem opierał się w głównej mierze o dostępność zapotrzebowanego sprzętu i możliwość realizacji zamówienia w określonym czasie.

Ponadto, z przekazanej dokumentacji wynikało, że Wojewoda poczynił starania mające na celu pozyskanie łóżek z rezerw ARM, co ostatecznie udało się osiągnąć w niewielkim stopniu.

Jak ustalono, do DUW ostatecznie wpłynęły dwie oferty tj. na nowe i na używane łóżka, zaś wybór dokonano w oparciu o kryterium cenowe.

Wojewoda wyjaśnił także, że w ramach działań poprzedzających wybór kontrahenta, rozeznania rynku dokonywano drogą telefoniczną, a ponieważ tych czynności nie dokumentowano, to dokładne odтворzenie ścieżki postępowania w omawianym przypadku (m.in. w zakresie liczby skierowanych zapytań, zaangażowanych podmiotów) jest niemożliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe, zespół kontrolerów nie mógł dokonać rzetelnej oceny prawidłowości działania Wojewody w zakresie wyboru kontrahenta, niemniej jednak w oparciu o ogólną wiedzę na temat trudnej sytuacji na rynku sprzętu medycznego w omawianym czasie, a także o przekazane ustnie podczas oględzin obiektu przez zespół kontrolerów w dniu 23 czerwca 2021 r. zapewnienia dyrektora szpitala tymczasowego o dobrej jakości łóżek, co do zasady, działania podjęte ww. zakresie przez Wojewodę uznano za optymalne oraz skuteczne.

Jak podkreślił Wojewoda, decyzja o zakupie łóżek używanych, posiadających dobry stan techniczny pozwoliła na ograniczenie wydatków związanych z organizacją szpitala tymczasowego. Powyższe potwierdzała różnica w cenie tego typu łóżek w odniesieniu do nowych łóżek<sup>86</sup>.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 188 Płyta CD Nr 6  
- Folder płyt 24]

<sup>86</sup> Według informacji przekazanych przez DUW cena nowego łóżka hydraulicznego w tym samym okresie wynosiła około 8500,00 zł zaś koszt jego używanego odpowiednika wyniósł DUW 1200,00 zł za sztukę.

właściwego wykończenia pomieszczeń szpitala, nieszczelności przeniesionej rury gazu, niezabezpieczenia wskazanych elementów instalacji elektrycznej, braku kompleksowego oznaczenia pomieszczeń szpitala i niektórych urządzeń, utrudnień w zakresie sterowania centralą wentylacyjną, oraz innych istotnych dla bezpieczeństwa elementów, a także braku opieki serwisowo-gwarancyjnej dla infrastruktury aktywnej i pasywnej IT.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 71 - Płyta CD Nr 2  
- Folder 7-8 protokół z dnia 05 marca 2021 r.]

Wojewoda wyjaśnił, że wszystkie usterki mające wpływ na funkcjonowanie szpitala zostały usunięte przed przyjęciem do obiektu pierwszych pacjentów, poza tym część uwag zgłoszonych przez USK w trakcie dokonywania odbioru nie została uznana/przyjęta przez przedstawicieli DUW. Wojewoda wyjaśnił także, że przedstawiciele USK ostatecznie nie zakwestionowali możliwości prawidłowego funkcjonowania szpitala tymczasowego w stanie, w którym został on zaprezentowany 5 marca 2021 r., czego (według Wojewody) potwierdzeniem był także fakt, że protokół odbioru został podpisany przez wszystkie zainteresowane strony. Wojewoda podkreślił ponadto, że w okresie funkcjonowania szpitala tymczasowego personel medyczny nie zgłaszał trudności związanych z ww. usterekami

Zespołowi kontrolerów nie przekazano jednak dokumentacji potwierdzającej usunięcie wymienionych w ww. protokole usterek.

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 54, 68, 159-160]

Należy wskazać, że usterki wymienione w ww. dokumencie nie dotyczyły jedynie nieprzekazania dokumentacji technicznej, czy też uzupełnienia dostaw wyposażenia, oznaczeń sprzętów i obiektu lecz dotyczyły one także istotnych elementów z punktu widzenia bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania całego obiektu.

Wobec powyższego, pomimo ekstraordynaryjnego trybu realizacji przedsięwzięcia i wyjaśnień Wojewody w ww. zakresie, sposób odbioru szpitala tymczasowego, w tym brak przeprowadzenia ponownej wizji lokalnej po usunięciu usterek przez wykonawców/podwykonawców, a co za tym idzie braku udokumentowania tego faktu, uznano za niewłaściwy, co stanowi nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponoszą pełnomocnicy Wojewody odpowiedzialni za realizację ww. czynności oraz Wojewoda z racji pełnionego nadzoru nad całością przedsięwzięcia.

W odniesieniu zaś do przebiegu i realizacji zamówienia na używane łóżka, z przedstawionej kontroli dokumentacji wynikało, że faktura pro forma dotycząca wypłacenia zaliczki za zakup używanych łóżek, została wystawiona przez kontrahenta w przeddzień złożenia przez DUW zamówienia. Jednocześnie, dostawa łóżek została zrealizowana w terminie późniejszym niż ten wynikający z zamówienia. Cena używanych łóżek określona w zamówieniu (497.450,00 zł) była niższa od kwoty, która została faktycznie wydatkowana (537.246,00 zł). Stwierdzono także rozbieżności w zakresie wskazanej liczby łóżek i materacy przyjmowanych przez Szpital w poszczególnych protokołach odbioru. Ponadto, z udostępnionej dokumentacji wynikało, że łóżka nie posiadały gwarancji lecz zabezpieczenie w postaci rękojmi. Poza tym kontrahent przekazał dodatkowe łóżka z przeznaczeniem na części zamienne w razie awarii (protokół nr 3).

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 188 Płyta CD Nr 6  
- Folder pyt. 24]

z województwa dolnośląskiego, które powinny zostać doposażone w drodze relokacji ww. asortymentu.

Ponadto, w wyjaśnieniach Wojewoda zapewnił, że po likwidacji szpitala tymczasowego wszystkie elementy możliwe do wtórnego wykorzystania zostaną rozdysponowane zgodnie z wytycznymi MZ lub sprzedane.

W związku z sytuacją epidemiczną trwającą w okresie realizacji czynności kontrolnych nie można dokonać rzetelnej oceny ww. obszaru, niemniej jednak za pozytywne należy uznać działania Wojewody zmierzające do rozdysponowania pozyskanego sprzętu podmiotom medycznym, zgodnie z wytycznymi/opinią NFZ i MZ.

#### 4. Nadzór Wojewody nad realizacją zadań związanych z organizacją szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w województwie dolnośląskim.

W ramach budowy, organizacji i uruchomienia szpitala tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu w DUW przyjęto następujące mechanizmy i narzędzia nadzoru:

- projekty aktów prawnych (w szczególności umów, aneksów do umów, decyzji, poleceń, pełnomocnictw, upoważnień) każdorazowo wymagały weryfikacji i opiniowania pod względem formalno-prawnym. Projekt umowy z wykonawcą poddany został dodatkowej konsultacji realizowanej przez Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- utworzono zespół wdrożeniowy, w skład którego weszli powołani przez Wojewodę Dolnośląskiego pełnomocnicy w zakresie nw. obszarów:
  - koordynacja budowy szpitala tymczasowego,
  - koordynacja budowy szpitala tymczasowego w zakresie prac funkcjonalno- użytkowych,
  - weryfikacja i dokonywanie dyspozycji płatniczych w zakresie środków przekazywanych przez Ministra Zdrowia w ramach funduszu przeciwdziałania COVID-19 przeznaczonych na budowę i organizację szpitala tymczasowego;
  - koordynacja i nadzór nad dokonywaniem zamówień sprzętu i wyposażenia na potrzeby szpitala tymczasowego;
  - koordynacja i nadzór nad zabezpieczeniem tlenu na potrzeby funkcjonowania szpitala tymczasowego;
  - zarządzania i dysponowania sprzętem udostępnionym przez Agencję Rezerw Materiałowych dla Województwa Dolnośląskiego na potrzeby wyposażenia szpitala tymczasowego;
  - koordynacja i prowadzenie postępowań związanych z uzyskaniem przewidzianych prawem pozwoleń, procedur związanych z uruchomieniem specjalistycznego sprzętu medycznego oraz szkoleniem kadry medycznej, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania utworzonego szpitala tymczasowego;
  - koordynacja likwidacji szpitala tymczasowego.

Zgodnie z informacją przekazaną przez DUW w związku z organizacją szpitala oraz w okresie jego funkcjonowania stosowano wymóg regularnych narad koordynacyjnych, w których brali udział poszczególni pełnomocnicy w zakresie wskazanych wyżej obszarów. Wykonawcą prac było przedsiębiorstwo DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o., na którą w drodze decyzji Ministra Zdrowia z 24 października 2020 r. został nałożony obowiązek udostępnienia nieruchomości



W ocenie kontrolerów, pomimo prawnych możliwości<sup>91</sup> związanych ze scedowaniem przez Wojewodę swoich kompetencji na ww. pełnomocników w tak szerokim zakresie (dotyczy gospodarki finansowej), powyższe działanie w rzeczywistości mogło spowodować utratę przez Wojewodę kontroli nad sposobem wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację ww. celu, tj. organizacji szpitala tymczasowego.

Przykładem wskazującym na możliwy brak nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, było potwierdzenie przez jednego pełnomocnika drugiemu pełnomocnikowi (F liczyby godzin przepracowanych w ramach umowy zlecenia w danym miesiącu, o czym była mowa w początkowej części niniejszego dokumentu.

Jak ustalono, z Panią (pełnomocnikiem Wojewody ds. udziału w pracach zespołu ds. dokonywania zamówień na sprzęt i wyposażenie na potrzeby budowanego szpitala tymczasowego) została również zawarta umowa zlecenia nr BW/2020/584 z 23 listopada 2020 r. Przewidywała ona dla Zleceniobiorcy wykonywanie zadań dotyczących weryfikowania, wymagań określonych dla sprzętu medycznego przez USK w czasie nieprzekraczającym 250 godzin<sup>92</sup>. W ww. umowie, podobnie jak w przypadku umowy z Panem F określono, że Zleceniobiorca złoży oświadczenie o liczbie przepracowanych w ramach realizacji zadania godzin, które to oświadczenie zostanie potwierdzone przez Pełnomocnika ds. budowy szpitala tymczasowego. W powyższym zakresie Wojewoda działał w sposób identyczny jak w przypadku umowy zlecenia jaką zawarł z a co za tym idzie również nie zabezpieczył w sposób prawidłowy interesów Urzędu.

W powyższej sprawie nie bez znaczenia pozostaje fakt, że Pan w czasie realizacji umowy na rzecz DUW była jednocześnie pracownikiem Wojskowego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu (umowa o pracę). W zakresie ewentualnego możliwego godzenia przez nią obowiązków wykonywanych jednocześnie w tym samym czasie na rzecz WSK oraz tych realizowanych dla DUW, Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił jedynie, że zadania zleczone jej przez Urząd zostały wykonane bez zarzutu. W powyższym zakresie Wojewoda nie wskazał natomiast w jaki sposób jego pełnomocnik ; nadzorował pracę Pani .

Niewłaściwe zabezpieczenie interesów DUW w zakresie umów zlecenia jakie Wojewoda podpisał z Panem oraz Panią stanowiło nieprawidłowość w nadzorze Wojewody, za którą ponosił on bezpośrednią odpowiedzialność.

W toku kontroli ustalono również, że w ramach § 1 ust. 7a umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r. zawartej z DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. nie wyegzekwowano od Wykonawcy kosztorysu uwzględniającego stawkę roboczogodziny określonej w ofercie w celu ustalenia kosztów prac adaptacyjnych, budowlanych itp. Ponadto, Wojewoda powierzył Wykonawcy prace budowlane związane z instalacjami medycznymi<sup>93</sup> oraz zakupy wyposażenia medycznego, laptopów i drukarek, a także instalację gazów medycznych, które były realizowane z narzutami. Opisane nieprawidłowości były skutkiem m.in. braku właściwego nadzoru nad faktycznymi wydatkami

<sup>91</sup> Opinia prawna Departamentu Prawnego MSWiA, z której wynika, że Wojewoda Dolnośląski mógł udzielić pełnomocnictwa w tak szerokim zakresie, tj. w zakresie potwierdzania zgodności operacji gospodarczych pod względem finansowym i merytorycznym.

<sup>92</sup> Ustalono, że w okresie od 23 listopada do 22 grudnia 2020 r. Pan na przepracowała na rzecz DUW 125 godzin.

<sup>93</sup> Zgodnie z § 1 ust. 9 umowy nr NK/2020/488 z 30 października 2020 r. zawartej z DYNAMIC CONGRESS CENTRE Spółka z o.o. z zakresu prac adaptacyjnych wyłączone zostały wszelkie prace budowlane związane z instalacjami medycznymi.

Jednocześnie – nawiązując do pkt 3.4 niniejszego dokumentu – proszę o przekazanie informacji o aktualnym statusie szpitala tymczasowego (w tym liczbie zajętych łóżek) oraz koncepcji wykorzystania obiektów oraz wyposażenia, po likwidacji szpitala tymczasowego, tj. szczegółowej informacji dotyczącej planowanych działań zmierzających do zagospodarowania bądź sprzedaży, zasobów nabytych w wyniku realizacji zadania dotyczącego utworzenia, wyposażenia i uruchomienia szpitala tymczasowego dla chorych na COVID-19 w województwie dolnośląskim.

\* \* \*

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej zobowiązuję Pana Wojewodę do przedstawienia - w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego Wystąpienia pokontrolnego - informacji o sposobie wykonania zaleceń (w tym do przekazania ww. koncepcji) albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

MINISTER STRAŻ WYBIEGNIENIOWYCH  
I ADMINISTRACJI  
*Paweł*  
Paweł Szymański  
Sekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:  
Egz. Nr 1 – Wojewoda Dolnośląski  
Egz. Nr 2 - aa