



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.411.4.1.2023

**Pan**  
**Maciej Awizeń**  
**Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki  
we Wrocławiu  
pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.138.2024 Zespołu Orzekającego Komisji  
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 stycznia 2025 r.

I/23/002/LWR – „Likwidacja Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu”

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu <sup>1</sup> , Plac Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Maciej Awiżeń, Wojewoda Dolnośląski <sup>2</sup> , od 22 grudnia 2023 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski <sup>3</sup> , od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r.                                                                                                                                                                   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Gospodarowanie Szpitalem Tymczasowym przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu od dnia zakończenia działalności do dnia likwidacji.</li><li>2. Przygotowanie, realizacja i efekty procesu likwidacji Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu.</li></ol>                                                                                                               |
| Okres objęty kontrolą               | Od 9 marca 2022 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>4</sup> , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura we Wrocławiu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/194/2023 z 30 listopada 2023 r.</li><li>2. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/195/2023 z 30 listopada 2023 r.</li><li>3. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/196/2023 z 30 listopada 2023 r.</li></ol> |

(akta kontroli: tom I, str. 1-3, 21-24)

<sup>1</sup> Dalej: DUW lub Urząd.

<sup>2</sup> Dalej także: Wojewoda.

<sup>3</sup> Dalej także: poprzedni Wojewoda.

<sup>4</sup> Czynności kontrolne zakończono 21 maja 2024 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie przebieg likwidacji Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu<sup>7</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocenę uzasadnia skala, waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, które polegały na tym, że w ramach działań związanych z likwidacją Szpitala w Urzędzie:

- nie skorzystano z możliwości zwrócenia się do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> o wydanie opinii prawnej lub o udział w negocjacjach z podmiotem udostępniającym teren i obiekty dla potrzeb Szpitala, mimo że było to uzasadnione na gruncie obowiązku dochowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem państwowym, który wynika z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>9</sup>. Zaniechanie w tym zakresie było nierzetelne;
- zawarcie Ugody<sup>10</sup>, która dotyczyła m.in. zakończenia stosunku prawnego z podmiotem udostępniającym teren i obiekty dla potrzeb Szpitala, nie zostało poprzedzone dokonaniem pisemnej oceny jej skutków z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego, wskazując, że skutki te będą dla Skarbu Państwa korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Stanowiło to naruszenie art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup>;
- przyjęto nierzetelne założenie, że całość inwestycji w zakresie będącym następnie przedmiotem Ugody, a w szczególności nowo wybudowane dla potrzeb Szpitala obiekty, stanowiła ulepszenia, podlegające rygorom umowy zawartej z podmiotem udostępniającym teren i obiekty dla potrzeb Szpitala. Spowodowało to, że w procesie likwidacji Szpitala: [1] pominięto zastosowanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa<sup>12</sup>, [2] nie stworzono potencjału negocjacyjnego służącego maksymalnej ochronie interesów Skarbu Państwa, [3] w odniesieniu do nowo wybudowanych dla potrzeb SzT obiektów doprowadzono do rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa, na które wydatkowano co najmniej 22 270,5 tys. zł<sup>13</sup>, bez otrzymania ekwiwalentnej i należnej Skarbowi Państwa korzyści ekonomicznej, co było niegospodarne;
- w związku z postanowieniami Ugody w sposób nierzetelny wystawiono fakturę VAT na kwotę 2 793 555,08 zł netto (3 436 072,75 zł brutto). Faktura ta nie odzwierciedlała bowiem rzeczywistej istoty dokumentowanej transakcji gospodarczej;
- pozyskane w wyniku transakcji objętej ww. fakturą środki finansowe w kwocie 2 793 555,08 zł przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>14</sup>, mimo że było to bezpodstawne, gdyż sytuacja tego rodzaju nie została przewidziana

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dalej: SzT lub Szpital.

<sup>8</sup> Dalej: Prokuratura.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 125, dalej: uzzmp.

<sup>10</sup> Zawarta w dniu 22 września 2022 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Wojewodą Dolnośląskim a Przedsiębiorcą, działającym w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącym podmiotem udostępniającym teren i obiekty dla potrzeb Szpitala.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ufp.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2303, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarowania mieniem SP.

<sup>13</sup> Tj. kwotę odpowiadającą wysokości kosztów wybudowania nowych obiektów dla potrzeb Szpitala i ich wyposażenia.

<sup>14</sup> Dalej: Fundusz COVID-19.



w przepisach regulujących funkcjonowanie Funduszu COVID-19, tj. w art. 65 i nast. ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>15</sup>. Według NIK ww. środki finansowe powinny zostać przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ufp;

- użyczono 29 podmiotom medycznym składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu niemedycznym, które stanowiły wyposażenie Szpitala, o wartości (brutto) nie mniejszej niż 377,8 tys. zł. Było to bezpodstawne, gdyż ww. kategoria składników majątkowych nie została objęta stosowną regulacją wewnętrzną, tj. zarządzeniem nr 184 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie sposobu i trybu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego stanowiącego wyposażenie szpitala tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu<sup>16</sup>;
- mimo faktycznego użyczenia ośmiu podmiotom medycznym składników rzeczowych majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym, które stanowiły wyposażenie Szpitala, sfinansowanych ze środków Funduszu COVID-19, nie zawarto z tymi podmiotami stosownych umów użyczenia, wymaganych zarządzeniem nr 184;
- mimo przekazania sprzętu i aparatury medycznej pochodzących z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych<sup>17</sup> do 33 podmiotów medycznych, nie dopełniono niezbędnych aktów staranności w zarządzaniu mieniem państwowym wymaganych na gruncie art. 4 ust. 2 uzzmp, w postaci zawarcia porozumień w sprawie bezzwrotnego udostępnienia na rzecz podmiotu leczniczego asortymentu rezerw strategicznych. Zaniechanie w tym zakresie było nierzetelne;
- wbrew obowiązującym przepisom powszechnie obowiązującym oraz regulacjom wewnętrznym Urzędu, nie ujęto w ewidencji księgowej operacji gospodarczych (zdarzeń) dotyczących przekazania Wojewodzie Dolnośląskiemu aparatury i sprzętu medycznego z RARS o łącznej wartości nie mniejszej niż 14 354,0 tys. zł dla celów wyposażenia Szpitala, a następnie także zdarzeń polegających na wydaniu tego sprzętu do podmiotów medycznych po zakończeniu działalności SzT<sup>18</sup>. Ewidencja w tym zakresie prowadzona była zatem nierzetelnie, nie odzwierciedlając stanu faktycznego;
- nie dysponowano dokumentacją oraz danymi pozwalającymi na jednoznaczne i wiarygodne ustalenie stanu faktycznego co do liczby i rodzaju składników rzeczowych majątku ruchomego, które stanowiły wyposażenie pozostałe po Szpitalu. Dopuszczenie do występowania takiego stanu rzeczy było nierzetelne.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.; dalej: ustawa o Funduszu COVID-19.

<sup>16</sup> Dalej: Zarządzenie nr 184.

<sup>17</sup> Dalej: RARS.

<sup>18</sup> Bezzwrotnym udostępnieniu asortymentu rezerw strategicznych.



### III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### Gospodarowanie Szpitalem od dnia zakończenia działalności do dnia likwidacji oraz przygotowanie, realizacja i efekty procesu likwidacji Szpitala

Opis stanu faktycznego

Decyzją<sup>19</sup> z 21 marca 2022 r. Minister Zdrowia uchylił z dniem 1 kwietnia 2022 r. własną decyzję<sup>20</sup>, w której polecił Przedsiębiorcy, działającemu w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>21</sup>, udostępnienie nieruchomości Spółki i przystosowanie terenu i obiektów, w celu realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, na potrzeby funkcjonowania we wskazanej lokalizacji tymczasowych komórek organizacyjnych Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego im. Jana Mikulicza-Radeckiego we Wrocławiu.

Wykonywanie zadań objętych decyzją polecającą utworzenie Szpitala odbywało się na podstawie dwóch umów zawartych pomiędzy poprzednim Wojewodą a Przedsiębiorcą, tj. umowy z 30 października 2020 r., zawartej na czas określony do 30 czerwca 2021 r. i stanowiącej jej kontynuację umowy z 31 sierpnia 2021 r. Zadania objęte umowami finansowane były ze środków Funduszu COVID-19.

Wydanie decyzji w sprawie zakończenia działalności Szpitala nastąpiło na wniosek poprzedniego Wojewody<sup>22</sup>, w oparciu o prowadzone z Ministrem Zdrowia ustalenia i otrzymane wytyczne<sup>23</sup>.

W efekcie wydanej przez Ministra Zdrowia decyzji w sprawie zakończenia działalności Szpitala, z dniem 30 kwietnia 2022 r. rozwiązaniu uległa umowa z 31 sierpnia 2021 r. Informację o rozwiązaniu umowy Wojewoda skierował do Przedsiębiorcy pismem z 21 marca 2022 r.

(akta kontroli: tom III, str. 16-18, 68-76, 363-424)

Przedmiotem umowy z 31 sierpnia 2021 r. był najem od Spółki nieruchomości dla potrzeb Szpitala. Ustalono w niej, że od 1 lipca 2021 r. Przedsiębiorca wynajął Wojewodzie, znajdujące się przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu, m.in. nieruchomości zabudowane wykorzystywane dla potrzeb SzT od początku jego działalności i istniejące w chwili zawarcia, pomiędzy poprzednim Wojewodą a Przedsiębiorcą, pierwszej umowy. Umową z 31 sierpnia 2021 r. objęto także najem gruntów, na których wzniesiono obiekty budowlane przeznaczone dla potrzeb funkcjonowania SzT. Miało to miejsce w związku z postanowieniami umowy z 30 października 2020 r.<sup>24</sup> odnoszącymi się do budowy nowych obiektów szpitalnych. NIK zauważa, że w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli D/21/505 – „Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19”<sup>25</sup>, wskazała, iż polecenie Ministra Zdrowia na podstawie, którego poprzedni Wojewoda realizował zadanie polegające na utworzeniu Szpitala, obejmowało „przystosowanie terenu i obiektów” Spółki, a nie budowę nowych obiektów, przy czym przystosowanie oznacza adaptację istniejącego terenu i obiektów. Z tych względów w wyniku ww. kontroli Izba uznała, że umowa z 30 października 2020 r. bezpodstawnie wykraczała poza zakres objęty poleceniem Ministra Zdrowia. NIK uznała, że również umowa z 31 sierpnia 2021 r. bezpodstawnie wykraczała poza zakres tego polecenia. W umowie poprzedniego Wojewody z Przedsiębiorcą z 31 sierpnia 2021 r. uwzględniono bowiem trzy nieruchomości,

<sup>19</sup> Znak: DBO.532.2.22.2020.10(2), DBR.532.62.2022.MC(1).

<sup>20</sup> Znak: DBO.532.2.22.2020.10 z 24 października 2020 r.

<sup>21</sup> Dalej: Przedsiębiorca lub Spółka.

<sup>22</sup> Pismo BW-OP.967.14.2022.MM z 16 marca 2022 r.

<sup>23</sup> Pismo nr BFC.320.38.2022.MG z 1 marca 2022 r.

<sup>24</sup> W szczególności § 1 ust. 7.

<sup>25</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrole/D/21/505/LWR/> [dostęp: 23 maja 2024 r.], dalej: kontrola D/21/505.

które nie były objęte postanowieniami umowy z 30 października 2020 r., a Przedsiębiorca uzyskał do nich tytuł prawny 2 listopada 2020 r. Tymczasem, z polecenia Ministra Zdrowia na podstawie którego utworzono Szpital, wynikało, że dotyczyło ono tych nieruchomości, do których Przedsiębiorca posiadał tytuł prawny umożliwiający realizację polecenia w chwili jego wydania.

Zgodnie z § 17 umowy z 31 sierpnia 2021 r. (cyt.):

*„1. Najpóźniej w terminie 30 dni od zakończenia najmu Wojewoda zobowiązany jest do sporządzenia Protokołu Uzgodnień z Przedsiębiorcą, w którym to Strony wskażą odpowiednio:*

- 1) ulepszenia, które Przedsiębiorca może zatrzymać,*
- 2) ulepszenia, które będą podlegać usunięciu w celu przywrócenia stanu poprzedniego Obiektu – na koszt Wojewody,*
- 3) elementy Obiektu, których zużycie wykracza poza standard normalnego i prawidłowego używania w celu przywrócenia stanu poprzedniego Obiektu – na koszt Wojewody,*
- 2. Koszty usunięcia ulepszeń i przywrócenie stanu poprzedniego elementów Obiektu oraz termin i sposób ich pokrycia, jak również termin i sposób rozliczenia ulepszeń zatrzymanych przez Przedsiębiorcę zostanie ustalony w odrębnej umowie, sporządzonej w oparciu o zapisy Protokołu Uzgodnień, o którym mowa w ust. 1.*
- 3. Koszty, o których mowa w ust. 2 zostaną określone w wysokości rzeczywistych kosztów poniesionych przez Przedsiębiorcę w tym celu, z zastrzeżeniem ust. 4.*
- 4. Wartość ulepszeń zostanie ustalona według przyjętych kosztorysów i obejmować będzie wartość użytych materiałów.*
- 5. Najpóźniej w terminie 30 dni od zakończenia wykonywania prac związanych z usuwaniem ulepszeń i przywróceniem stanu poprzedniego Obiektu zgodnie z ust. 2, Wojewoda zobowiązany jest zwrócić Przedsiębiorcy przedmiot najmu w stanie niepogorszonym; jednakże podmioty te nie ponoszą odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem normalnego i prawidłowego używania.*
- 6. Domniemywa się, że przedmiot najmu został wydany w stanie dobrym i przydatnym do umówionego użytku oraz, że został zwrócony w stanie niepogorszonym.*
- 7. Wydanie nieruchomości następować będzie protokolarnie na podstawie Protokołu Zdawczo-Odbiorczego.*
- 8. W okresie o którym mowa w ust. 1 i 5 czynsz będzie wynosić 50% stawki wskazanej w § 12 ust. 1-3.”.*

(akta kontroli: tom I, str. 363-424)

Decyzją poprzedniego Wojewody, realizacja zadań związanych z likwidacją Szpitala, z wyłączeniem czynności związanych z zarządzaniem obiektem oraz likwidacją mienia ruchomego (wyposażenia i sprzętu medycznego), powierzona została Wydziałowi Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska DUW<sup>26</sup>. Wcześniej Wydział ten nie był zaangażowany w proces organizacji i funkcjonowania Szpitala, a jego pracownicy nie byli członkami Zespołu do spraw funkcjonowania Szpitala<sup>27</sup>. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału NRŚ, w procesie likwidacji SzT nie było realizowane żadne spośród zadań Wydziału NRŚ przewidzianych w Regulaminie DUW. Wyjaśnił, że co do zasady działania Wydziału NRŚ prowadzone w zakresie likwidacji Szpitala były konsultowane i uzgadniane z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi DUW (w szczególności z: Biurem Wojewody, Biurem Administracyjno-Logistycznym, Wydziałem Prawnym, Nadzoru i Kontroli, Wydziałem

<sup>26</sup> Dalej: Wydział NRŚ.

<sup>27</sup> Powołanego zarządzeniem Nr 281 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2021 r., zmienionego zarządzeniem nr 471 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 grudnia 2021 r.



Organizacji i Rozwoju) oraz z Dyrektora Generalną DUW. Zastępca Dyrektora Wydziału NRŚ w sprawie powierzenia tej komórce organizacyjnej zadań związanych z likwidacją Szpitala zeznał, że: (cyt.): „Dowiedziałem się [o poleceniu zajęciem się procesem likwidacji Szpitala przez Wydziałowi NRŚ – przyp. NIK] od Dyrektora Wydziału, który według jego relacji został zaproszony na spotkanie do Pierwszego Wicewojewody Jarosława Kresy, nadzorującego NRŚ. W spotkaniu tym brali udział Dyrektor Kowal [ówczesny Dyrektor Biura Wojewody – przyp. NIK] i Dyrektor Hasiewicz [ówczesny Dyrektor Generalny DUW – przyp. NIK] i to oni przekazali wskazanie Wojewody Dolnośląskiego, że sprawą ma zająć się NRŚ. Taka decyzja została mi przekazana przez Dyrektora Jemiołę [ówczesnego Dyrektora Wydziału NRŚ]. Od razu nasunęły mi się myśli o ograniczeniach, kadrowych i czasowych. Dodatkowo nasz Wydział nie był angażowany w proces tworzenia i funkcjonowania Szpitala Tymczasowego, wchodziliśmy zatem w pewien stan zastany, związany także z postanowieniami umowy z sierpnia 2021 r., dotyczącymi zakończenia pewnej relacji prawnej pomiędzy Wojewodą a Przedsiębiorcą. Wcześniej nie miałem żadnej zawodowej styczności ze Szpitalem Tymczasowym. Nie znałem chociażby treści obowiązującej umowy. Nie mieliśmy także ani wiedzy o tym jakie dokumenty powstały, jak powinna być przeprowadzona likwidacja. Musieliśmy zatem zebrać wszelką dokumentację, która w formie zbioru segregatorów w większości znajdowała się w Biurze Wojewody. Po zapoznaniu się z tą bardzo obszerną dokumentacją, co było trudne dla osób nie zajmujących się wcześniej kwestiami związanymi ze Szpitalem Tymczasowym, stwierdziliśmy, że dokumentacja jest niekompletna. Kompletowaliśmy dokumentację między innymi poprzez kontakt z Przedsiębiorcą. Kontakty te były bardzo trudne. W mojej ocenie i głębokim przekonaniu działania Przedsiębiorcy miały na celu opóźnianie procesu i utrudnianie jego przeprowadzenia. Sam proces przekazywania dokumentacji zdeponowanej u Przedsiębiorcy był długi i trudny. Odbýwały się wyjazdy do siedziby DCC, przeglądaliśmy dostępną tam dokumentację. Po spotkaniu o którym wspomniałem, odbyło się spotkanie zespołu do spraw Szpitala Tymczasowego, na które został zaproszony Dyrektor Jemioła. Pani Dyrektor Hasiewicz i Dyrektor Kowal powtórzyli informację o wyznaczeniu NRŚ, z podkreśleniem, że powinna być to praca wykonywana zespołowo przy udziale innych wydziałów. Tytułem uzasadnienia wskazywano, że jest to zadanie ekstraordynaryjne, do którego nie można wprost przypisać w powiązaniu z zadaniami wynikającymi z regulaminu organizacyjnego Urzędu. W mojej ocenie inne wydziały w odniesieniu do tego zadania dysponowały większym potencjałem, chociażby Biuro Administracji i Logistyki dysponowało całym oddziałem zajmującym się zamówieniami publicznymi a także oddziałem zajmującym się sprawami związanymi z inwestycjami realizowanymi na rzecz Urzędu. Nie wiem jednak dlaczego ten wydział nie został wyznaczony. Oprócz tego Wydział Infrastruktury prowadził sprawy z zakresu budownictwa, zatrudniający osoby z kierunkowym wykształceniem, a także, określonymi w prawie budowlanym, uprawnieniami. Przy czym obie te komórki były zaangażowane w tworzenie i funkcjonowanie szpitala, miały zatem wówczas większy ogląd tego jakie są uwarunkowania determinujące proces likwidacji Szpitala Tymczasowego.”. Ówczesny Dyrektor Wydziału NRŚ zeznał, że (cyt.): „nie chcieliśmy tego robić i uważaliśmy, że decyzja ta nie jest dobra”. Ówczesny Dyrektor Biura Wojewody wskazując kto polecił zajęcie się procesem likwidacji Szpitala Tymczasowego Wydziałowi NRŚ, a także dlaczego i na jakiej podstawie, zeznał, że był to (cyt.): „Pan Wojewoda Obremski. Podstawą było to, że była to nieruchomość, która nie pełniła już roli szpitala. Nie podlegało to zatem ani pod wydział bezpieczeństwa, ani zdrowia. Pamiętam, że Dyrektor Jemioła początkowo odmówił. Było później spotkanie u Wicewojewody Kresy, w którym uczestniczyłem ja, Dyrektor Jemioła i być może inne osoby. Na tym spotkaniu Dyrektor Jemioła podjął próbę „odsunięcia” tego zadania od Wydziału NRŚ. Wojewoda Obremski podtrzymał jednak swoje stanowisko. Jednym z argumentów było także obciążenie innych wydziałów,



w tym sprawami związanymi z sytuacjami kryzysowymi, przy jednoczesnym mniejszym obciążeniu NRS.”.

Ówczesna Dyrektor Generalna DUW zeznała, że: „Po tworzeniu i funkcjonowaniu szpitala nastąpił kolejny etap, czyli likwidacji. Było to działanie ogólnopolskie dotyczące także innych szpitali. Wojewoda powziął informację, że z uwagi na wygasanie pandemii należy przystąpić do likwidacji Szpitala. Wojewoda zastanawiał się, która komórka będzie się tym zajmować. Wyznaczenie tej komórki było pierwszym etapem. Mieliśmy do czynienia z nieruchomością, choć budowa szpitala nie była działaniem typowym dla Urzędu Wojewódzkiego. W związku z tym, że w Urzędzie funkcjonuje Wydział Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska, a działanie związane ze szpitalem nie było uwzględnione w regulaminie, wydział ten do zadania został wskazany w sposób bieżący. Wydział ten wydawał się najbardziej właściwy merytorycznie, a także był to jeden z nielicznych wydziałów, który w występujące kryzysy, w tym sprawy związane z pandemią nie był angażowany. Ostatecznie decydował o tym Wojewoda, jednak niewykluczone, że miałam także swój udział w tych rozmowach, prawdopodobnie. Być może Wojewoda mnie o to pytał, była to decyzja „zespołowa”. Funkcjonowało przekonanie, że w Wydziale tym są pracownicy merytoryczni, którzy kwestie nieruchomościowe będą w stanie „pociągnąć”. Przy tworzeniu Szpitala duży wkład miało Biuro Wojewody, jednakże jest to specyficzna struktura. W Wydziale Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska byli pracownicy merytorycznie przygotowani do zadania. Po wyznaczeniu Wydziału, w związku z istnieniem punktów wspólnych pomiędzy wydziałami, koniecznością współpracy, moja rola polegała na tym aby uczestniczyć w spotkaniach dotyczących likwidacji szpitala tymczasowego, z udziałem dyrekcji i pracowników urzędu, różnych wydziałów, pilnowałam tego procesu aby przebiegał sprawnie, celem unikania potencjalnych nieporozumień.”.

Poprzedni Wojewoda zeznał, że (cyt.): „Pierwsza rzecz zasadnicza jest taka, że z kilku powodów, dwóch mniejszych i jednego większego, w Urzędzie nie było entuzjazmu do zajmowania się kwestią likwidacji Szpitala. Tą mniejszą przyczyną było to, że likwidacja Szpitala lub jednostki o charakterze tymczasowym było czymś ekstraordynaryjnym dla zwykłej działalności Urzędu, który również w tym czasie nie pracował na normalnych zasadach z uwagi na wybuch wojny. W tej sytuacji było duże obciążenie z uwagi na kryzys uchodźczy. Dużo wydziałów było także „przeciążonych emocjonalnie”, dotyczyło to Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, a także Wydziału Zdrowia. Następowo było wypalenie osób tam pracujących, z uwagi na intensywność ówczesnie i wcześniej realizowanych zadań. Ponadto w wyniku działalności, którą robili Szczerba z Jońskim, a także ubiegłej kontroli NIK istniał strach związany z realizacją tego zadania. Był efekt mrozący, niekoniecznie korzystny. Z perspektywy mojej osoby. Decyzja była taka, że trzeba było wytypować jakąś jednostkę. Chciałem działać w sposób sprawiedliwy. Uważałem, że obciążenie Wydziału Zarządzania Kryzysowego oraz Wydziału Zdrowia po tym co działo się w poprzednim czasie byłoby przesadą. Z uwagi na to, że COVID, czy kryzys uchodźczy był zadaniem ekstraordynaryjnym. Pewne zadania przerzucane były przeze mnie w tych zakresach także na Biuro Wojewody. Np. w przypadku COVID, Pan Andrzej Kilijanek robił dla mnie codzienne analizy dotyczące Polski i krajów sąsiednich. Pracownicy Wydziału Zdrowia nie do końca byli predysponowani do realizacji takich analiz. Te dodatkowe działania obciążały często Biuro Wojewody, zatem pewne przepalenie dodatkowymi zadaniami następowało także tam. Z wyboru, w którym drogą eliminacji wyszło, że będzie to NRS. Nie ukrywam, że Wydział ten się opierał. Stwierdziłem jednak, że będzie to ten wydział, także z uwagi na posiadane przez ten wydział instrumentarium, dotyczące chociażby wycen związanych z nieruchomościami.”.

NIK zauważa, że przyjęty sposób alokacji zadania i wykorzystania zasobów kadrowych Urzędu do realizacji zadania o tak doniosłej wadze i charakterze, jakim



była likwidacja SzT, nie korespondował ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>28</sup>, a w szczególności standardu A.3. Środowisko wewnętrzne. Struktura organizacyjna. Standard ten wskazuje m.in., że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W zakresie czynności związanych z likwidacją Szpitala, interpretacji postanowień umowy z 31 sierpnia 2022 r., stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>29</sup>, na wniosek Wydziału NRŚ, wydane zostały opinie prawne przez Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli DUW. Z uzyskanych opinii wynikało m.in., że: [1] nowo wybudowane przez Spółkę na koszt Wojewody budynki powinny być traktowane jako ulepszenia w rozumieniu § 17 umowy z 31 sierpnia 2022 r. i rozliczone w określony tam sposób; [2] wartość ulepszeń powinna zostać określona na podstawie kosztorysów powykonawczych, sporządzonych po zrealizowaniu poszczególnych elementów budowlanych (i innych dokumentów określających zakres i wartość wykonywanych prac) i uwzględniać niejako historyczną wartość (ceny) materiałów z pominięciem kosztów robocizny, oraz z pominięciem ich amortyzacji (zużycia); [3] art. 46c ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>30</sup> daje podstawę do zwolnienia z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych dla czynności likwidacji Szpitala.

(akta kontroli: tom I, str. 91-95; tom III, str. 307-362; tom XII, str. 1-125)

W celu sporządzenia protokołu uzgodnień i dokonania rozliczeń z Przedsiębiorcą w DUW zlecono na zewnątrz wykonanie wykazu ulepszeń dokonanych w związku z realizacją zadania inwestycyjnego polegającego na budowie nowych obiektów budowlanych oraz adaptacji istniejących obiektów budowlanych na potrzeby Szpitala. Przedmiot umowy stanowił wykaz ulepszeń zawierający w szczególności szczegółowe zestawienie obejmujące zarówno rodzaj ulepszeń/zużytych elementów, czy określonych prac z przyporządkowaniem im określonej miary (np. liczba sztuk/kompletów lub określonych jednostek długości, powierzchni, objętości, wagi), sporządzony odrębnie dla poszczególnych obiektów Szpitala, tj. nowo wybudowanych budynków: D, E1, E2, apteki, zaplecza, łącznika z kotłownią oraz istniejących budynków: hala B i C wraz z łącznikiem pomiędzy nimi. Wykaz ulepszeń odebrano bez uwag 25 lipca 2024 r.<sup>31</sup>

Inwentaryzacji elementów w obiektach Szpitala, w tym weryfikacji wykazu ulepszeń sporządzonego przez wykonawcę, dokonał Zespół do spraw przeprowadzenia inwentaryzacji elementów obiektu wykorzystywanego jako Szpital Tymczasowy we Wrocławiu przy ul. Rakietowej 33, których zużycie wykracza poza standard normalnego i prawidłowego używania w celu przywrócenia stanu poprzedniego obiektu oraz dokonanie lustracji ulepszeń przedmiotu najmu na podstawie wykazu ulepszeń sporządzonego przez podmiot zewnętrzny<sup>32</sup>. 26 maja 2022 r. międzywydziałowy zespół dokonał oględzin Szpitala w wyniku których osoby reprezentujące Spółkę wskazały elementy których – ich zdaniem – zużycie wykracza poza standard normalnego i prawidłowego używania w związku z zakończeniem umowy najmu z 31 sierpnia 2021 r. Następnie w protokole z inwentaryzacji z 27 maja 2022 r. uwzględnił w części elementy Szpitala, wskazane przez przedstawicieli Spółki

<sup>28</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

<sup>31</sup> Protokół odbioru przedmiotu zamówienia/wykaz ulepszeń nr 4.

<sup>32</sup> Powołany zarządzeniem nr 130 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 maja 2022 r. na wniosek Dyrektora NRŚ.



podczas oględzin z 26 maja 2022 r., których zużycie wykracza poza standard normalnego i prawidłowego używania.

(akta kontroli: tom II, str. 221-225; tom III, str. 188-215; tom VII, str. 381-390)

Następnie, 10 czerwca 2022 r. w DUW zlecono na zewnątrz wykonanie szacunkowego kosztorysu inwestorskiego przywrócenia poprzedniego stanu nieruchomości – Szpitala. Zgodnie z treścią umowy kosztorys powinien w szczególności obejmować następujące elementy: rozbiórka ulepszeń budynku B i C, budynku biurowego A – łącznik, odtworzenia do stanu pierwotnego budynków B, C i łącznika, rozbiórka budynków: łącznika, apteki, zaplecza, kotłowni, budynków D i E, rozbiórka drogi pożarowej, ogrodzenia i innych elementów zagospodarowania terenu, odtworzenie elementów zagospodarowania terenu, przygotowanie dokumentacji projektowej niezbędnej do prawidłowego wykonania robót. Szacunkowe kosztorysy inwestorskie odebrano bez uwag 21 lipca 2022 r.<sup>33</sup> Według szacunkowego kosztorysu inwestorskiego koszt przywrócenia poprzedniego stanu nieruchomości wykorzystanej w ramach realizacji zadania polegającego na budowie Szpitala wynosił łącznie 9 167,0 tys. zł brutto, w tym: rozbiórka ulepszeń budynku A – 431,0 tys. zł; rozbiórka ulepszeń budynku B – 1 237,7 tys. zł; rozbiórka ulepszeń budynku C – 1 747,1 tys. zł; Rozbiórka ulepszeń budynku D/E/Apteki/Zaplecza/Komunikacji/Technicznych – 3 549,7 tys. zł, z uwzględnieniem optymalnego sposobu zagospodarowania materiałów pozyskanych w ramach wykonywanych prac budowlanych o wartości 2 201,5 tys. zł, przy uwzględnieniu zagospodarowania przez wykonawcę materiałów pozyskanych w ramach wykonywanych prac budowlanych o szacunkowej wartości 3 147,2 tys. zł brutto.

(akta kontroli: tom II, str. 221-225; tom VII, str. 392-407)

11 sierpnia 2022 r. w Urzędzie wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia na roboty budowlane dla zadania pn. „Przywrócenie poprzedniego stanu nieruchomości wykorzystywanej w ramach realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na budowie Szpitala Tymczasowego przy ul. Rakietowej 33 we Wrocławiu”<sup>34</sup>. Postępowanie było procedowane z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, na mocy art. 46c ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W postępowaniu przewidziano dwa możliwe warianty realizacji zamówienia, tj. wariant nr 1, w którym przejmuje się na własność wszystkie elementy pozyskane w wyniku rozbiórki (zaproponowana cena uwzględnia wartość przejmowanych elementów) oraz wariant nr 2, w którym wskazane przez kosztorysanta elementy do odzysku wykonawca przewozi się w miejsce wskazane przez DUW w celu ich dalszej odsprzedaży lub wykorzystania przez DUW. W obu wariantach pozyskany złom sprzedać miał wykonawca na własny rachunek.

W postępowaniu złożono dwie oferty, pierwsza o wartości 5 648,6 tys. zł dla wariantu nr 1, 8 229,5 tys. zł dla wariantu nr 2; druga o wartości 7 033,2 tys. zł dla wariantu nr 1, 11 380,0 tys. zł dla wariantu nr 2. W obydwu ofertach termin realizacji zamówienia, bez względu na wybrany wariant, wynosił 16 tygodni. Ostatecznie w postępowaniu nie wybrano wykonawcy. Informację o zamknięciu procedury zamówienia bez wyboru oferty opublikowano 23 września 2022 r.

Wojewoda wyjaśnił, że w związku z zawarciem Ugody z Przedsiębiorcą bezprzedmiotowa stała się prowadzona procedura o udzielenie zamówienia. Dodał, że przez cały czas jej trwania możliwe było jej zakończenie poprzez wybranie najkorzystniejszej oferty, co niewątpliwie miałoby miejsce w przypadku braku porozumienia ze Spółką i nie zawarciem ugody przed upływem terminu związania oferentów złożonymi przez nich ofertami.

<sup>33</sup> Protokół odbioru przedmiotu zamówienia/kosztorys nr 2.

<sup>34</sup> Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano m.in. na stronie BIP DUW, w Biuletynie Zamówień Publicznych, w prasie lokalnej i ogólnopolskiej.



NIK zauważyła, że najkorzystniejszą ofertę w postępowaniu złożył wykonawca – spółka powiązana kapitałowo i osobowo z Przedsiębiorcą, co mogło się przełożyć na wzmocnienie pozycji negocjacyjnej Spółki w działaniach związanych z likwidacją Szpitala.

(akta kontroli: tom I, str. 91-95; tom VIII, str. 224-320)

21 marca 2022 r. Wojewoda skierował do Ministra Zdrowia wniosek o zabezpieczenie dodatkowych środków w ramach Funduszu COVID-19 w wysokości 7 397,2 tys. zł na pokrycie wydatków, które powstaną w związku z przywracaniem Szpitala do stanu pierwotnego. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku kwota ta miała zabezpieczyć środki na realizację wydatków wynikających z umowy zawartej z Przedsiębiorcą oraz kosztów likwidacji i rozbiórki części zabudowań Szpitala należących do Wojewody, które według analizy w zakresie szacowanych kosztów likwidacji i rozbiórki kształtowały się na poziomie 8 000,0 tys. zł. Powyższy wniosek został zaakceptowany przez Ministra Zdrowia 13 kwietnia 2022 r.

Według rozliczenia środków z Funduszu COVID-19 w 2022 r., na sfinansowanie kosztów utworzenia, utrzymania oraz przywrócenia do stanu pierwotnego SzT, Urząd otrzymał łącznie 15 407,6 tys. zł, w tym 9,0 tys. zł pozostałych do wykorzystania z roku 2021<sup>35</sup>. Z powyższej kwoty do 31 grudnia 2022 r. wydatkowano łącznie 15 113,8 tys. zł. Niewykorzystane środki z Funduszu COVID-19, w łącznej wysokości 293,8 tys. zł zwrócono 28 grudnia 2022 r. na rachunek Ministerstwa Zdrowia.

Ostateczne koszty związane z utworzeniem, funkcjonowaniem oraz przywróceniem do pierwotnej funkcji lokalizacji Szpitala poniesione w latach 2020-2022 wyniosły 94 537,2 tys. zł.

W ramach tej kwoty koszty samej likwidacji Szpitala w okresie od 1 kwietnia do 30 października 2022 r., poniesione ze środków Funduszu COVID-19 wyniosły łącznie 10 337,3 tys. zł<sup>36</sup>. Obejmowały one wydatki na: **[1]** czynsz, ochronę mienia, media (prąd, gaz, woda, CO i CWU) oraz konserwację urządzeń dźwigowych, które wyniosły 3 718,8 tys. zł (36,0%); **[2]** wykonanie dokumentacji technicznej na potrzeby określenia wariantów i kosztów przywrócenia stanu poprzedniego nieruchomości, tj. szacunkowego kosztorysu inwestorskiego, wykazu ulepszeń, które wyniosły 115,6 tys. zł (1,1%); **[3]** demontaż i przeniesienia wyposażenia pozostałego po Szpitalu (m.in. systemu łączności, zbiornika ciepłego tlenu, UPS-a) oraz usługi transportowej – przeprowadzki, które wyniosły 169,4 tys. zł (1,6%); **[4]** wynikające z zawartej Ugody z 22 września 2022 r., które wyniosły 6 304,9 tys. zł (61,0%) oraz **[5]** pozostałe<sup>37</sup>, które wyniosły 28,6 tys. zł (0,3%).

(akta kontroli: tom I, str. 163-198; tom VII, str. 1-424; tom VIII, str. 1-223)

W okresie likwidacji Szpitala ze środków budżetowych DUW sfinansowano w kwocie 2,4 tys. zł sporządzenie operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości gruntowej na której położony był Szpital. Dokument ten był wykorzystywany na potrzeby oceny wariantu obejmującego wykup nieruchomości pod halami D i E oraz apteki i zaplecza w procesie likwidacji Szpitala.

(akta kontroli: tom II, str. 226-228)

1 września 2022 r. poprzedniemu Wojewodzie przedstawiono informację dotyczącą procesu likwidacji Szpitala<sup>38</sup>. Opisano w niej wyniki przeprowadzonego postępowania na roboty budowlane obejmujące przywrócenie stanu pierwotnego nieruchomości

<sup>35</sup> W tym na zadanie 1 – utworzenie szpitala tymczasowego 219,8 tys. zł, na zadanie 2 – funkcjonowanie szpitala tymczasowego 7 187,6 tys. zł, a na zadanie 3 – przywrócenie do pierwotnej funkcji lokalizacji szpitala tymczasowego 8 000,2 tys. zł.

<sup>36</sup> W tym z zadania 2 – funkcjonowanie szpitala tymczasowego 2 480,2 tys. zł, a z zadania 3 – przywrócenie do pierwotnej funkcji lokalizacji szpitala tymczasowego 7 857,1 tys. zł.

<sup>37</sup> Tj. zawarcie umów zlecenia w zakresie wykonywania czynności związanych z likwidacją Szpitala, weryfikacją merytoryczną sprzętu i wyposażenia medycznego, prowadzeniem nadzoru inwestorskiego, kopią dokumentacji.

<sup>38</sup> W formie notatki podpisanej przez Dyrektora Generalną DUW, Dyrektora Wydziału NRS oraz Dyrektora Biura Wojewody.



i koszty tych robót wynikające ze złożonych ofert. Poprzedniemu Wojewodzie rekomendowano „*dążenie do minimalizacji kosztów i wynegocjowanie możliwości niepodjęcia czynności w celu przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego*”, a tym samym „*rozważenie możliwości zawarcia ugody, będącej zarazem najtańszym i najkorzystniejszym z ekonomicznego punktu widzenia wariantem likwidacji*”. Wariant ten zakładał zwrócenie Spółce nieruchomości z dniem 1 października 2022 r., po opróżnieniu z rzeczy ruchomych, bez rozbiórki, demontażu czy przywracania stanu poprzedniego. W ramach zwolnienia z przywracania nieruchomości do stanu pierwotnego Wojewoda zobowiąże się do zapłacenia kwoty 3 234,0 tys. zł, która to powinna stanowić punkt wyjścia do udokumentowanych negocjacji zmierzających do maksymalnego obniżenia tej kwoty, z uwzględnieniem propozycji wzajemnego rozliczenia za kwotę 0 zł łącznie. Według informacji, zawarcie ugody pozwoliłoby uniknąć m.in. ryzyka niewykorzystania środków z Funduszu COVID-19, nieusunięcia rzeczy ruchomych w terminie umożliwiającym rozpoczęcie robót budowlanych, zaangażowania pracowników DUW w proces nadzoru nad rozbiórką oraz ograniczenia kosztów likwidacji Szpitala o kwotę około 4 000,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom III, str. 250-251)

Formalne negocjacje dotyczące przywrócenia stanu poprzedniego obiektów wykorzystywanych na potrzeby Szpitala Wojewoda prowadził z Przedsiębiorcą w dniach 5 i 19 września 2022 r. Przebieg obydwu spotkań był protokołowany. Projekt protokołu z negocjacji z 5 września 2022 r., przygotowany przez protokolantów, odzwierciedlał szczegółowo wypowiedzi stron. Ostateczna treść podpisanego protokołu nie przybrała tej formy, zawierając konkluzje z poczynionych ustaleń. Treść projektu protokołu sporządzonego przez protokolantów została zmodyfikowana ostatecznie przez ówczesną Dyrektora Generalną Urzędu. Według NIK rzutowało to niekorzystnie na transparentność procesu negocjacyjnego.

Projekt ugody sporządzony został przez kancelarię prawną reprezentującą Spółkę i przesłany drogą e-mailową 12 września 2022 r. do DUW celem zaopiniowania. Następnie projekt podlegał uzgodnieniom.

Zawarcie Ugody z Przedsiębiorcą nie zostało poprzedzone dokonaniem pisemnej oceny jej skutków wymaganej na gruncie art. 54a upf, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z działaniami dotyczącymi zawarcia Ugody w Urzędzie nie wystąpiono także do Prokuratury o wydanie opinii prawnej<sup>39</sup> oraz nie zwrócono się do tego organu z wnioskiem o udział w negocjacjach<sup>40</sup>. Zarazem poprzedni Wojewoda występował o zajęcie stanowiska odnoszącego się do potencjalnych wariantów likwidacji Szpitala Tymczasowego do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Zdrowia, prosząc m.in. o „*rozważenie opisanych możliwości postępowania i wskazanie trybu dalszego działania, a także ewentualnych procedur koniecznych do przeprowadzenia z odpowiednim resortem*”. W prowadzonej korespondencji wskazywał także, że: „*Pomimo analizy sytuacji i możliwości [...], Wojewoda nie może podjąć decyzji samodzielnie bez wyraźnego wskazania kierunku działania ze strony rządu*.”; „*Wobec przedstawionych przeze mnie [...] informacji oraz wcześniejszych pisemnych wniosków o wskazanie kierunku działań ze strony rządu, podtrzymuję swoją prośbę w tej kwestii licząc na wsparcie i szybką odpowiedź Pana Ministra*”. NIK wskazuje, że jak wynika z przedłożonej w toku kontroli korespondencji, przedmiotowe zabiegi nie spotkały się z uzyskaniem jednoznacznego stanowiska organów centralnych w przedmiotowej sprawie.

<sup>39</sup> Zob. art. 17 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.).

<sup>40</sup> Zob. § 31 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. z 2023 r. poz. 798).



Poprzedni Wojewoda zeznał, że o ile pamięta, otrzymał jedną odpowiedź, że ma postępować wedle własnego uznania. W związku z powyższym, w ocenie NIK, niezwrócenie się o wsparcie do Prokuratury było działaniem nierzetelnym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 99-103; tom III, str. 21-180, 237-248; tom IX, str. 11, 59-95, 107; tom XII, str. 1-125)

22 września 2022 r. poprzedni Wojewoda oraz Przedsiębiorca zawarli Ugodę, w preambule której wskazano m.in., że: [1] Wojewodę i Spółkę łączyła początkowo umowa najmu z 30 października 2020 r., a następnie umowa najmu z 31 sierpnia 2021 r., w ramach której Przedsiębiorca wynajmował na rzecz Wojewody części nieruchomości przeznaczone na prowadzenie SzT, realizującego zadania z zakresu przeciwdziałania COVID-19, w celu wykonania decyzji Ministra Zdrowia z 24 października 2020 r., polecającej Przedsiębiorcy udostępnienie nieruchomości Spółki oraz przystosowanie terenu i obiektów w celu realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 na potrzeby funkcjonowania jednostek organizacyjnych Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego we Wrocławiu; [2] umowa najmu z 31 sierpnia 2021 r. uległa rozwiązaniu 30 kwietnia 2022 r., w związku z wydaniem 21 marca 2022 r. przez Ministra Zdrowia decyzji w przedmiocie uchylenia w całości jego decyzji z 24 października 2020 r.; [3] pomimo rozwiązania się umowy najmu, Wojewoda jest w dalszym ciągu w posiadaniu nieruchomości uprzednio wykorzystywanych na potrzeby SzT, w związku z trwającym wciąż procesem rozliczenia wzajemnych roszczeń stron wynikających z umów najmu. Zarówno bowiem w świetle umowy najmu z 30 października 2020 r., jak i umowy najmu z 31 sierpnia 2021 r., po zakończeniu najmu Strony powinny uzgodnić ulepszenia zatrzymywane przez Przedsiębiorcę, ulepszenia podlegające usunięciu w celu przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu najmu, na koszt Wojewody, elementy przedmiotu najmu, których zużycie wykracza poza standard normalnego i prawidłowego używania w celu przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu najmu – na koszt Wojewody; [4] z uwagi na charakter i specyfikę ulepszeń oraz nakładów wybudowanych na potrzeby Szpitala, jak również z uwagi na długotrwałość procesu niezbędnego do usunięcia ulepszeń i przywrócenia przedmiotu najmu do stanu poprzedniego, obie strony wyraziły gotowość i wolę rozliczenia wzajemnych roszczeń wynikających z ww. umów najmu i likwidacji Szpitala – poprzez przejęcie przez Przedsiębiorcę ulepszeń i nakładów oraz przywrócenie przedmiotu najmu do stanu poprzedniego według jego uznania, bez konieczności ich uprzedniej rozbiórki przez Wojewodę; [5] zamiarem stron jest także rozliczenie wzajemnych zobowiązań stron wynikających z umowy najmu z 31 sierpnia 2021 r.

Poprzedni Wojewoda i Przedsiębiorca w Ugodzie postanowili m.in., że: [1] Przedsiębiorca zobowiązuje się przejąć odpłatnie wszelkie ulepszenia (prawa do ulepszeń) dokonane na koszt Wojewody na potrzeby Szpitala, tj. w szczególności: a) ulepszenia nowo wybudowane na potrzeby SzT: halę D, halę E, aptekę, zaplecze, łącznik oraz znajdujące się w nich urządzenia techniczne, b) ulepszenia dokonane w ramach przedmiotu najmu na istniejących już wcześniej obiektach Przedsiębiorcy: w hali B, w hali C, w budynku łącznika A za wynagrodzeniem na rzecz Wojewody<sup>41</sup> w kwocie 2 793 555,08 zł netto (powiększonej o podatek od towarów i usług). Przedsiębiorca zwolnił także Wojewodę z obowiązku przywrócenia przedmiotu najmu do stanu pierwotnego za wynagrodzeniem, na rzecz Przedsiębiorcy<sup>42</sup>, w kwocie 3 993 555,08 zł netto (powiększonej o podatek od towarów i usług); [2] Spółka przejmuje również wszystkie ulepszenia powstałe na potrzeby Szpitala poza przedmiotem najmu oraz zobowiązuje się zaspokoić wszelkie roszczenia osób

<sup>41</sup> Tytułem odpłatnego przejęcia przez Przedsiębiorcę wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu na koszt Wojewody.

<sup>42</sup> Tytułem świadczenia przez Przedsiębiorcę usługi polegającej na zwolnieniu Wojewody z obowiązku przywrócenia przedmiotu najmu do stanu pierwotnego.



trzecich, związane z istnieniem tych ulepszeń; [3] Wojewoda zobowiązuje się w terminie do 30 września 2022 r., na swój koszt i ryzyko, usunąć z najmowanych uprzednio obiektów rzeczy ruchome, w tym urządzenia stricte medyczne (np. łóżka medyczne, tomograf, itp.) i biurowe (np. sprzęt komputerowy, meble) oraz wydać te obiekty Przedsiębiorcy, a Spółka oświadcza, że znany jest jej szczegółowy stan przedmiotowych obiektów (w tym techniczny i wizualny) i nie będzie zgłaszać wobec Wojewody żadnych roszczeń z tego tytułu (w tym m.in. w przedmiocie ich zwrotu w stanie niepogorszonym); [4] z zastrzeżeniem postanowienia określonego w § 4 Ugody<sup>43</sup>, po odpłatnym przejęciu ulepszeń od Wojewody, uznaniu Przedsiębiorcy pozostawiona jest decyzja co do sposobu i terminu usuwania ulepszeń z przedmiotu najmu, sposobu i terminu przywracania przedmiotu najmu do stanu poprzedniego. W związku z odpłatnym przejęciem przez Przedsiębiorcę wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu na koszt Wojewody, do niego należeć będzie także decyzja co do poszczególnych ulepszeń, które zostaną pozostawione na przedmiocie najmu w celu ich dalszego wykorzystania do działalności Spółki. Jednocześnie Przedsiębiorca zobowiązuje się przywrócić do stanu poprzedniego fragmenty działek nr 14/1 i nr 14/2, najmowanych od podmiotu trzeciego oraz fragmenty działek będących własnością innych podmiotów, a zajętych w celu zapewnienia drogi przeciwpożarowej do Szpitala; [5] w celu księgowego rozliczenia wzajemnych roszczeń stron: a) Przedsiębiorca wystawi na rzecz Wojewody fakturę VAT tytułem świadczenia usługi polegającej na zwolnieniu Wojewody z obowiązku przywrócenia przedmiotu najmu do stanu pierwotnego za wynagrodzeniem – na kwotę 3 993 555,08 zł netto (powiększoną o podatek od towarów i usług), płatną w terminie 14 dni od zwrotu przez Wojewodę przedmiotu najmu na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty zawarcia ugody, b) Wojewoda wystawi na rzecz Przedsiębiorcy fakturę VAT tytułem przejęcia przez niego wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu – na kwotę 2 793 555,08 zł netto (powiększoną o podatek od towarów i usług), płatną przelewem w terminie 14 dni od daty zawarcia ugody.

Ponadto Wojewoda zobowiązał się zapłacić na rzecz Przedsiębiorcy kwotę 69 415,18 zł netto (powiększoną o podatek od towarów i usług), tytułem równowartości czynszu podnajmu przez Spółkę fragmentu działek nr 14/1 i nr 14/2, położonych we Wrocławiu przy ul. Rakietowej. Dodatkowo, w ugodzie postanowiono, że związku z niemożliwością korzystania przez Przedsiębiorcę z nieruchomości będących uprzednio przedmiotem umowy najmu z 30 października 2020 r. i umowy najmu z 31 sierpnia 2021 r., Wojewoda zapłaci na rzecz Przedsiębiorcy odszkodowanie w wysokości 1 063 000,00 zł (powiększonej o podatek od towarów i usług), płatne w terminie 14 dni od zwrotu przez Wojewodę przedmiotu najmu na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego i z zastrzeżeniem postanowień § 4 Ugody Wojewoda nie będzie zobowiązany do zapłaty na rzecz Spółki dodatkowego odszkodowania.

Nadto w Ugodzie: [1] Przedsiębiorca oświadczył, że poprzez jej zawarcie i wykonanie zrzeka się roszczenia polegającego na żądaniu przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu najmu, a także żądania zwrotu jakichkolwiek kosztów usunięcia ulepszeń i przywrócenia stanu poprzedniego. Ponadto zrzeka się dochodzenia od Wojewody roszczeń istniejących i mogących zaktualizować się w przyszłości, związanych

<sup>43</sup> (Cyt.): „W związku z niepewną i dynamicznie się rozwijającą sytuacją epidemiczną COVID-19, DCC oświadcza, iż pozostawi halę D i E – z wyłączeniem pomieszczeń apteki i jej zaplecza – w stanie technicznym aktualnym na dzień zawarcia niniejszej Ugody, zapewniając gotowość ponownego jej wykorzystania na potrzeby szpitala tymczasowego – w okresie do dnia 31 maja 2023 r., względnie – do dnia 31 grudnia 2023 r. – na prośbę Wojewody. Skorzystanie przez Wojewodę z w/w możliwości jest uwarunkowane doręczeniem DCC najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2023 r. pisemnego oświadczenia Wojewody o zamiarze wykorzystywania hali D i E na potrzeby zadań realizowanych przez Wojewodę, jak również odrębnego pisemnego ustalenia przez Strony zasad i warunków najmu hali D i E począwszy od 1 czerwca 2023 r., w tym wysokości czynszu najmu i innych opłat związanych z utrzymaniem w/w hal.”.



z zajęciem gruntów objętych funkcjonowaniem Szpitala, formułowanych przez podmioty trzecie, w tym już zaspokojonych przez Spółkę; [2] żadna ze stron nie może dokonać jakichkolwiek cesji spośród swych praw lub zobowiązań wynikających z Ugody bez zgody drugiej strony udzielonej w formie pisemnej pod rygorem nieważności; [3] strony wspólnie negocjowały i sporządzały Ugodę, a w razie wątpliwości co do intencji stron albo co do interpretacji Ugody, należy ją interpretować jak sporządzoną wspólnie przez strony.

Strony postanowiły ponadto w Ugodzie, że jej zawarcie jest jednoznaczne z uchynieniem przez strony obowiązywania postanowień § 17 umowy z 31 sierpnia 2021 r., z wyłączeniem obowiązku uiszczania czynszu i kosztów zużycia mediów zgodnie z ust. 8 tego paragrafu w okresie do 30 września 2022 r.

W imieniu Spółki Ugodę podpisali Prezes Zarządu oraz Wiceprezes Zarządu, a w imieniu Skarbu Państwa – poprzedni Wojewoda Dolnośląski – Pan Jarosław Obremski.

Na egzemplarzu Ugody, którym dysponował DUW<sup>44</sup> swoje pieczętki i podpisy złożyli także ówczcześni: Dyrektor Generalny DUW, Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, Dyrektor Biura Wojewody, Dyrektor Wydziału NRŚ, Zastępca Dyrektora Wydziału NRŚ, Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu, a także, z adnotacją (cyt.): „Potwierdzam środki na Finansowanie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zadania 3”, Główny Księgowy, jak również radca prawny zatrudniony w Urzędzie.

W procesie likwidacji Szpitala przyjęto nierzetelne założenie, że całość inwestycji związanej z jego utworzeniem, a w szczególności nowo wybudowanych dla potrzeb SzT obiektów, stanowiła ulepszenia, podlegające rygorom § 17 umowy z 31 sierpnia 2021 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 109-124; tom II, str. 266-270; tom XII, str. 1-125)

29 września 2022 r. poprzedni Wojewoda pisemnie polecił Dyrektorowi Wydziału Organizacji i Rozwoju wystawienie na rzecz Przedsiębiorcy faktury tytułem przejęcia wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu na kwotę 2 793 555,08 zł netto plus podatek od towarów i usług, z terminem płatności do 6 października 2022 r. Do przekazania należności Wojewoda Dolnośląski Jarosław Obremski polecił wskazanie rachunku Funduszu COVID-19 o numerze 11 1010 1674 0000 7113 9160 0000. W poleceniu nie wskazano stawki podatku od towarów i usług. 30 września 2022 r. w DUW wystawiono fakturę VAT o numerze SZ.T.FV/DUW/22/09/0001 na kwotę 2 793 555,08 zł netto plus podstawek od towarów i usług według stawki 23% w kwocie 642 517,67 zł, co razem dało kwotę 3 436 072,75 zł brutto. Na fakturze, w rubryce „nazwa towaru lub usługi” wskazano: „Przejęcie przez DCC wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu”. Z treści faktury nie wynikało, czy dotyczy ona dostawy, czy usługi. Nie została także wypełniona rubryka „PKWiU”. Faktura ta została wystawiona w sposób nierzetelny, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Termin płatności ustalono w fakturze na 6 października 2022 r. W tym dniu Przedsiębiorca przekazał należność na rachunek bankowy wskazany w fakturze.

7 października 2022 r. na wyodrębniony rachunek bankowy Wojewody Dolnośląskiego o numerze 12 1130 1033 0000 0099 4420 0006, na który kierowane są wpłaty od poszczególnych dysponentów Funduszu COVID-19, a którego obsługę finansowo-księgową prowadzi Wydział Finansów i Budżetu DUW, przekazane zostały przez Wydział Organizacji i Rozwoju DUW środki w wysokości 2 793 555,08 zł, tytułem „Przekazanie wpłaty netto za fakturę SZ.T.FV/DUW/22/09/0001 przejęcie przez DCC wartości praw do wszystkich ulepszeń”. 13 października 2022 r. środki te zostały przekazane na rachunek dysponenta Funduszu COVID-19, tj. Ministra Zdrowia, o numerze 94 1130 0007 0080 1920 6720 0005, tytułem „#599302#zwrot

<sup>44</sup> Zarejestrowanym w Rejestrze Umów DUW pod pozycją NRŚ/2022/550.



środków z likwidacji szpitala tymczasowego - rozliczenie częściowe". Z powyższego rachunku dysponent Funduszu COVID-19 (Minister Zdrowia) przekazywał na wyodrębniony rachunek Wojewody Dolnośląskiego środki na utworzenie, utrzymanie i likwidację SzT.

Pozyskane w związku z likwidacją SzT środki finansowe przekazano do Funduszu COVID-19, a nie na rachunek dochodów budżetu państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 109-124, 127-141; tom II, str. 84-106; tom VIII, str. 220-222)

4 lipca 2022 r. Wojewoda wydał zarządzenie nr 184, które określało m.in., że składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu biurowym trafiają na wyposażenie Urzędu; składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym stają się przedmiotem użyczenia na rzecz działających na terenie województwa dolnośląskiego podmiotów medycznych na podstawie umowy użyczenia i stanowiącego integralną część umowy użyczenia protokołu zdawczo-odbiorczego; składniki rzeczowe majątku ruchomego niezagospodarowane w powyższy sposób mogą zostać zagospodarowane w trybie rozporządzenia w sprawie gospodarowania mieniem SP (wykaz składników majątku ruchomego stanowiącego wyposażenie pozostałe po szpitalu tymczasowym stanowił załącznik nr 1 do zarządzenia nr 184). Wojewoda wyjaśnił, że nie było sprzętu, który nie zostałby rozdysponowany.

Mimo to we wrześniu i październiku 2022 r. użyczono podmiotom medycznym niemedyceńskie składniki rzeczowe majątku ruchomego, choć ww. zarządzenie nr 184 w ogóle nie przewidywało w tym okresie możliwości użyczenia tej kategorii składników.

Mimo faktycznego użyczenia ośmiu podmiotom medycznym składników rzeczowych majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym, które stanowiły wyposażenie Szpitala, sfinansowanych ze środków Funduszu COVID-19, nie zawarto z tymi podmiotami stosownych umów użyczenia, wymaganych zarządzeniem nr 184. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom II, str. 172-202; tom X, str. 84-115; tom XI, str. 1-425)

Przeprowadzone 16 oraz 19-23 lutego 2024 r. oględziny wybranych niemedyceńskich składników majątku ruchomego, pochodzącego z zasobów SzT, sfinansowanych z Funduszu COVID-19 (o łącznej wartości 478,7 tys. zł brutto), które wedle danych przedstawionych przez Urząd, trafiły na podstawie zarządzenia nr 184 na wyposażenie DUW (obejmujące: 70 komputerów stacjonarnych, 20 komputerów przenośnych, dwa elektryczne wózki paletowe, jedną szafę metalową na dokumenty, 12 wielofunkcyjnych urządzeń biurowych, cztery drukarki etykiet termicznych, sześć czytników kodów kreskowych, dwa radiotelefony bazowe oraz sześć radiotelefonów przenośnych), potwierdziły przeznaczenie tych składników majątkowych na wyposażenie Urzędu. Kolejne oględziny przeprowadzone 19 lutego 2024 r. wykazały także wykorzystywanie na potrzeby DUW pochodzącego z zasobów SzT zasilacza awaryjnego UPS.

(akta kontroli: tom I str. 31-38, tom II str. 61-83, 107-117, 120-142)

Na mocy zawartych pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a RARS<sup>45</sup> umów czasowego udostępnienia medycznych rezerw strategicznych<sup>46</sup> na potrzeby wyposażenia Szpitala Wojewodzie udostępniony został sprzęt i aparatura medyczna. Zawarte umowy miały na celu wykonanie decyzji/dyspozycji organów centralnych w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych. Na ich podstawie RARS oddawał do nieopłatnego używania towary wymienione w załącznikach do umów, przy czym zgodnie z postanowieniami przedmiotowych umów podlegały one zwrotowi. Następnie w związku ze zbliżającym się terminem zwrotu przedmiotowego sprzętu

<sup>45</sup> Wcześniej Agencja Rezerw Materialowych.

<sup>46</sup> Nr BRMwm-31/2021 z 19 lutego 2021 r. oraz BRMwm-8/2022 z 28 marca 2022 r.



Wojewoda Dolnośląski w pismach<sup>47</sup> skierowanych do Prezesa Rady Ministrów poinformował o gotowości dokonania zwrotu asortymentu, wskazując, że stan jakościowo-techniczny asortymentu pozwala na jego dalsze użytkowanie, dlatego też w związku z trwającym zagrożeniem epidemicznym oraz na podstawie art. 19 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych<sup>48</sup> wniósł o możliwość dalszego wykorzystania wskazanych do zwrotu rezerw strategicznych w podmiotach na terenie województwa dolnośląskiego. W rezultacie Prezes Rady Ministrów wydał decyzje w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych<sup>49</sup>, na mocy których udostępnił nieodpłatnie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego przedmiotowe rezerwy strategiczne, wskazując m.in., że: udostępniony asortyment z uwagi na cel wykorzystania (przekazanie podmiotowi w celu ratowania zdrowia i życia ludzkiego oraz przeciwdziałania COVID-19) nie podlega zwrotowi, jeśli Wojewoda Dolnośląski w wyniku własnej analizy sytuacji uzna takie udostępnienie za właściwe i celowe, sprzęt medyczny udostępniony na rzecz Wojewody powinien podlegać relokacji, jeśli jest to konieczne dla zabezpieczenia potrzeb podmiotów leczniczych na terenie województwa, zgodnie z ustawą o rezerwach strategicznych podmiot, któremu udostępnione rezerwy strategiczne zostały wydane, wykorzystuje je zgodnie z ich przeznaczeniem. W ślad za decyzjami Prezesa Rady Ministrów, celem „ustalenia sposobu wykonania decyzji” Wojewoda Dolnośląski oraz RARS zawarli porozumienia w sprawie przejęcia praw i obowiązków<sup>50</sup>, w których Wojewoda Dolnośląski oświadczył m.in., że asortyment jest kompletny oraz, że jego stan techniczny nie uległ pogorszeniu ponad normalne zużycie, a w jego ocenie stan jakościowo-techniczny oraz ukompletowanie pozwala na dalsze użytkowanie. Zobowiązał się także do dystrybucji asortymentu rezerw strategicznych do ostatecznych odbiorców własnym staraniem i na własny koszt. Wartość sprzętu i aparatury medycznej objętej omawianymi decyzjami Prezesa Rady Ministrów oraz porozumieniami w sprawie przejęcia praw i obowiązków zawartymi pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a RARS wynosiła nie mniej niż 14 354,0 tys. zł. Wojewoda wskazał, że asortyment rezerw strategicznych został rozdysponowany do podmiotów medycznych (wyjątek od tego stanowiło 21 respiratorów, o czym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Pomimo przekazania do podmiotów medycznych sprzętu i aparatury medycznej pochodzącej z RARS, udostępnionego nieodpłatnie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego, objętego ponadto porozumieniami w sprawie przejęcia praw i obowiązków do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli<sup>51</sup>, w Urzędzie nie sformalizowano tego stanu faktycznego<sup>52</sup>, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom II, str. 172-202; tom X, str. 1-83; tom XI, str. 426-428)

Do czasu prowadzenia kontroli NIK<sup>53</sup> Wojewoda Dolnośląski nie rozdysponował do podmiotów leczniczych 21 respiratorów o łącznej wartości 870,4 tys. zł pochodzących z zasobów RARS i przeznaczonych na potrzeby Szpitala wydanych 13 listopada 2020 r. (dziewięć sztuk) oraz 28 października 2021 r. (12 sztuk). Przedmiotowe respiratory były w stanie nowym, nieużywanym. Sprzęt przechowywany był w powierzchniach magazynowych Wojewody Dolnośląskiego, zlokalizowanych w Składnicy RARS (od 14 października 2022 r.). Wojewoda wyjaśnił,

<sup>47</sup> Z: 13 września 2021 r., 28 kwietnia 2022 r. oraz 9 maja 2022 r.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 294, dalej: ustawa o rezerwach strategicznych.

<sup>49</sup> Nr 321/R/21 z 24 września 2021 r.; Nr 289/R/22 z 27 maja 2022 r. oraz Nr 426/R/22 z 23 września 2022 r.

<sup>50</sup> Nr 1/2021 z 27 października 2021 r. wraz z aneksem nr 1 z 22 listopada 2022 r. oraz Nr BRM-ZW-ST-114/2022 z 2 czerwca 2022 r. wraz z aneksem nr 1 z 27 października 2022 r.

<sup>51</sup> Stan na 15 marca 2024 r.

<sup>52</sup> Z wyjątkiem podpisania porozumienia nr 1/2022 w sprawie bezzwrotnego udostępnienia na rzecz podmiotu leczniczego asortymentu rezerw strategicznych z dnia 25 października 2022 r. pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Powiatowym Centrum Medycznym Sp. z o.o. w Wołowie, dotyczącego tomografu komputerowego SOMATOM Definition Edge.

<sup>53</sup> Stan na 31 stycznia 2023 r.



że Urząd nie ponosił dodatkowych kosztów z tytułu przechowywania we wskazanych powierzchniach magazynowych 21 respiratorów, gdyż Urząd ponosi koszty stałe wynikające z umowy użyczenia pomieszczeń magazynowych pomiędzy Składnicą RARS a Urzędem, które wykorzystywane są także dla innych potrzeb. W dniu 9 lutego 2024 r. przedstawiciele producenta przeprowadzili bezpłatną usługę przeglądu respiratorów. W wyniku przeprowadzonego przeglądu wykazano, że 16 jednostek działa prawidłowo, a w pięciu stwierdzono uszkodzenia: w postaci błędnych obliczeń objętości (cztery sztuki) oraz nieszczelność (jedna sztuka). Wojewoda wyjaśnił, że sprzęt zostanie przesłany do serwisu producenta w celu naprawy usterek, a usługi te realizowane będą w ramach umowy podmiotu i RARS, w związku z czym Urząd nie ponosił i nie będzie ponosić kosztów w zakresie wykonywanych napraw i przeglądów. Wojewoda wskazał ponadto, że dyslokacja asortymentu do magazynu nastąpiła w wyniku braku zainteresowania zarządzających podmiotami leczniczymi jego pozyskaniem. Dodał, że w trakcie procedowania spraw związanych z rozdysponowaniem sprzętu pozostałego w wyniku likwidacji Szpitala poprzedni Wojewoda podjął decyzję, że przedmiotowy sprzęt będzie stanowił zabezpieczenie rezerwy respiratorowej, na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej wymagającej natychmiastowego wsparcia sprzętowego podmiotów leczniczych w celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego. Wyjaśnił ponadto, że od momentu ustanowienia rezerwy do Urzędu nie złożono zapotrzebowania na przedmiotowy sprzęt. Respiratory nie były ujęte w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego, gdyż jak wyjaśnił Wojewoda, w dokumencie tym co do zasady nie wskazuje się i nie wymienia enumeratywnie sprzętu, który wykorzystywany jest przez podmioty realizujące zadania w sytuacji wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii dla województwa dolnośląskiego również nie uwzględniał i nie wykazywał enumeratywnie specjalistycznego sprzętu, dedykowanego do użytkowania w przypadku pojawiania się konkretnego rodzaju zagrożenia epidemicznego.

(akta kontroli: tom X, str. 1-83)

Operacje gospodarcze (zdarzenia) dotyczące przekazania Wojewodzie aparatury i sprzętu medycznego z RARS, stanowiących wyposażenie Szpitala o łącznej wartości nie mniejszej niż 14 354,0 tys. zł oraz zdarzenia polegające na wydaniu tego sprzętu przez Wojewodę do podmiotów leczniczych (bezzwrotnym udostępnieniu na rzecz podmiotu leczniczego asortymentu rezerw strategicznych), nie zostały ujęte w ewidencji księgowej DUW (w tym pozabilansowej). Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom X, str. 1-168)

Ustalenia kontroli wskazują, że pomiędzy różnymi źródłami danych analizowanymi w ramach kontroli zachodziły rozbieżności co do liczby i rodzaju składników rzeczowych majątku ruchomego, które stanowiły wyposażenie pozostałe po Szpitalu. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom II, str. 172-202; tom X, str. 1-168)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zawarcie Ugody nie zostało poprzedzone dokonaniem pisemnej oceny jej skutków z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego, wskazującej, że skutki te będą dla Skarbu Państwa korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Stanowiło to naruszenie art. 54a ufp.



Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli DUW<sup>54</sup> wyjaśnił m.in., że Ugoda była formą odnowienia (nowacji) w rozumieniu art. 506 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>55</sup>, a nie ugodą w rozumieniu art. 54a ufp. Jego zdaniem w ówczesnym stanie faktycznym nie istniała bowiem sporna należność cywilnoprawna, której nieuregulowanie groziłoby jakimkolwiek sporem sądowym. Według niego była to tylko zmiana formy wykonania umowy. Wskazał, że nie było podstaw (ani prawnych ani faktycznych) do sporządzania odrębnej pisemnej analizy, która uwzględniałaby: 1) zasadność spornych roszczeń i możliwość ich zaspokojenia – bo ich nie było; 2) przewidywany czas i koszty postępowania sądowego albo arbitrażowego bo w ogóle – na tym etapie – nie było ono przewidywane. Ponadto Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli DUW zeznał, że gdyby nie zawarto Ugody być może powstałby spór, jednak jego zdaniem jest to daleko idące teoretyzowanie. Wskazał, że w jego ocenie należało dążyć do uniknięcia sporu sądowego. Zastępca Dyrektora NRŚ zeznał, że z techniczno-prawnego punktu widzenia tytuł Ugody nie jest adekwatny do treści. Jego zdaniem była to umowa w kategoriach cywilistycznych, która nazywana jest nowacją, to jest taka zmiana umowy, że podmiot zobowiązany zaspokaja swoje zobowiązanie w inny sposób. Wskazał, że o charakterze oświadczenia woli decyduje treść a nie tytuł dokumentu w którym zostało zawarte. Zeznał również, że nie było spornych należności cywilnoprawnych ani przewidywań co do sporu sądowego, w związku z czym art. 54a ufp nie znajdował zastosowania.

NIK nie podziela tych argumentów, gdyż: [1] już sam fakt, iż Ugodę zawarły ze sobą dwa podmioty korzystające z profesjonalnej pomocy prawnej nie daje podstaw do przyjmowania, że tytuł dokumentu był odmienny od jego treści i wymaga badania charakteru oświadczenia woli; [2] ustalenia kontroli wskazują, że określenie nowacja w ogóle nie wystąpiło w żadnym momencie prowadzenia działań związanych z likwidacją SzT, pojawiając się po raz pierwszy dopiero w toku kontroli w odpowiedzi na żądanie udzielenia wyjaśnień skierowane przez kontrolera NIK; [3] przesłuchany w charakterze świadka Prezes Zarządu Przedsiębiorcy nie wiedział, co to jest nowacja, zeznał również, że umowa z 22 września 2022 r. nazwana „Ugodą” jest ugodą; [4] co to jest nowacja nie wiedzieli także przesłuchani w charakterze świadka zaangażowani w proces likwidacji SzT i pełniący wówczas funkcje: poprzedni Wojewoda, Dyrektor Wydziału NRŚ, Dyrektor Biura Wojewody oraz Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu; [5] w złożonych zeznaniach poprzedni Wojewoda wskazał na ryzyko sporu sądowego z przedsiębiorcą, na możliwość skierowania sprawy na drogę sądową przez Przedsiębiorcę w zeznaniach wskazali również zaangażowani w proces likwidacji SzT i pełniący wówczas funkcje: Dyrektor Wydziału NRŚ, Dyrektor Biura Wojewody i Dyrektor Generalny DUW; [6] W zeznaniach ówczesny Dyrektor Wydziału NRŚ wyraził opinię wskazującą na potrzebę zastosowania w sprawie art. 54a ufp; [7] uregulowana w art. 917 Kc ugoda jest czynnością dwustronną, za pomocą której strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego. Celem ugody w zakresie stosunków cywilnoprawnych jest: 1) uchylenie niepewności co do roszczeń, które wynikają ze stosunku prawnego istniejącego między stronami, 2) zapewnienie wykonania tych roszczeń bądź, 3) uchylenie istniejącego lub mogącego powstać w przyszłości sporu<sup>56</sup>. W ocenie NIK na gruncie ustaleń kontroli Ugoda zawarta w związku z likwidacją SzT spełnia warunki do uznania jej za ugodę w rozumieniu cywilistycznym. W związku z powyższym odwołanie się do nowacji stanowiło próbę wykreowania nowych, odmiennych od rzeczywistości, własnych ocen i ustaleń pracowników jednostki kontrolowanej, dla potrzeb postępowania kontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 99-103; tom XII, str. 1-125)

<sup>54</sup> Pełniący funkcję według stanu na dzień złożenia wyjaśnień, tj. 31 stycznia 2024 r.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: Kc.

<sup>56</sup> A. Mikos-Sitek (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Komentarz do art. 54a, Legalis.



2. W ramach działań związanych z likwidacją Szpitala w Urzędzie nie skorzystano z możliwości zwrócenia się do Prokuraturii o wydanie opinii prawnej lub o jej udział w negocjacjach z Przedsiębiorcą, mimo że było to uzasadnione na gruncie wynikającego z art. 4 uzzmp obowiązku dochowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem państwowym. Zaniechanie w tym zakresie było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli DUW<sup>57</sup> wyjaśnił, że nie istniał taki obowiązek.

NIK wskazuje jednak, że według zasługujących na aprobatę poglądów doktryny, w sprawach, w których jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonać oceny skutków ugody na podstawie art. 54a ufp, oceny takiej nie sposób dokonać bez wsparcia osoby wykonującej zastępstwo w sprawie. Prawdopodobny wynik postępowania sądowego lub arbitrażowego, który stanowi punkt odniesienia dla oceny zasadności zawarcia ugody, powinien bowiem uwzględniać również ryzyka procesowe. W tym zakresie stanowisko wykonującej zastępstwo w sprawie Prokuraturii byłoby kluczowe. Podobnie bez wsparcia Prokuraturii nie sposób oszacować czasu trwania i kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego<sup>58</sup>. Jakkolwiek zatem udział Prokuraturii przed ewentualnym procesem wynikałby z ogólnej kompetencji z art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>59</sup> i jest fakultatywny, to w ocenie NIK, byłby ze wszech miar pożądanym w sprawach związanych z istotnymi interesami Skarbu Państwa, do których bez wątpienia należało zaliczyć kwestię likwidacji SzT.

Izba zauważa przy tym, że występowanie o zajęcie stanowiska w przedmiocie sposobu likwidacji SzT do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Zdrowia wskazuje, że zdając sobie sprawę ze skomplikowanej materii i wyjątkowości w skali kraju procesu likwidacji Szpitala, w Urzędzie poszukiwano zewnętrznego wsparcia instytucjonalnego, jednakże bez uwzględnienia Prokuraturii. W ocenie NIK stanowisko tego organu mogło być instytucjonalnym wsparciem procesu negocjacji, poprawiając w nich pozycję Wojewody, w tym np. wnosząc dodatkowe argumenty w rozmowach z Przedsiębiorcą, odnoszących się do rozwiązania stosunku prawnego. Nawet w przypadku nieprzyjęcia tych argumentów przez Przedsiębiorcę, szanse na korzystne rozstrzygnięcia dla Skarbu Państwa w potencjalnym sporze sądowym byłyby istotne, a ocena Prokuraturii stanowiłaby ważny dowód przemawiający za racjami Wojewody. Niepodjęcie tych działań pozostawiało Wojewodę w niekorzystnej pozycji negocjacyjnej wynikającej z presji czasu oraz postanowień umowy najmu z 2021 r. Były Wojewoda Dolnośląski Jarosław Obremski zeznał m.in., że: „*Mieliśmy świadomość, że siadając do tej gry karty po naszej stronie nie są najmocniejsze.*”, natomiast były Dyrektor Biura Wojewody zeznał, że: „*Jeżeli miałbym ocenić kto miał korzystniejszą pozycję negocjacyjną – to był to Przedsiębiorca.*”

(akta kontroli: tom I, str. 99-103, 266-270; tom III, str. 21-180; tom XII, str. 1-125)

3. Proces likwidacji SzT przebiegał nierzetelnie, bo przy założeniu, że całość inwestycji w zakresie będącym następnie przedmiotem Ugody, a w szczególności nowo wybudowane obiekty, stanowiła ulepszenia, podlegające postanowieniom § 17 umowy z 31 sierpnia 2021 r. Spowodowało to, że w procesie likwidacji Szpitala: [1] pominięto zastosowanie rozporządzenia w sprawie gospodarowania mieniem SP, [2] nie stworzono potencjału negocjacyjnego służącego maksymalnej ochronie interesów Skarbu Państwa, [3] w odniesieniu do nowo wybudowanych dla potrzeb SzT obiektów doprowadzono do rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa, na które

<sup>57</sup> Pełniący funkcję według stanu na dzień złożenia wyjaśnień, tj. 31 stycznia 2024 r.

<sup>58</sup> Zob. L. Bosek, M. Dziurda (red.), Prokuratura Generalna RP. Komentarz, Warszawa 2019, str. 209.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.



wydatkowano co najmniej 22 270,5 tys. zł<sup>60</sup>, bez otrzymania ekwiwalentnej i należnej Skarbowi Państwa korzyści ekonomicznej, co było niegospodarne.

Z zeznań poprzedniego Wojewody wynikało m.in., że w jego ocenie Ugoda była korzystna dla Skarbu Państwa. Poprzedni Wojewoda zeznał również, że (cyt.): „W pewnym momencie miałem alternatywę: albo rozbieramy za określoną kwotę albo szukamy zmniejszenia kosztów. Cała reszta była przedmiotem ugody. Ja po negocjacjach dostałem pewne zbiorcze informacje, że w wyniku negocjacji ograniczyliśmy, o ile pamiętam, koszty z około ośmiu milionów do około trzech i były to dla mnie najistotniejsze informacje.”.

Jak zeznał Zastępca Dyrektora NRŚ (cyt.): „W jednej z opinii prawnych wyrażono zdanie, że przez ulepszenia należy rozumieć także te obiekty, czyli wszystko co powstało zarówno w ramach adaptacji, jak i wzniesienia obiektów na nieruchomości sąsiedniej. My przyjmowaliśmy taką wykładnię, że każdy element wykonany na koszt Wojewody powinien zostać potraktowany jako ulepszenie, na etapie przygotowania kosztorysu i zestawienia ulepszeń. Pojęcie ulepszeń występuje prawnie w relacjach wynajmujący-najemca.”. Zeznał również, że nowo wybudowanych dla potrzeb SZT obiektów nie wyceniono, gdyż (cyt.) „były to części składowe gruntów, nie mogły być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Przedmiotem obrotu mogły być tylko te przedmioty po ich rozbiórce, a wartość ich po rozbiórce została oszacowana w kosztorysie. Wojewoda związany był umową najmu, na podstawie której zobowiązany był dokonać usunięcia dokonanych ulepszeń.”.

Ówczesny Dyrektor Wydziału NRŚ zeznając nie był w stanie wskazać, dlaczego nowo wybudowane obiekty potraktowano jako ulepszenia. Nie wiedział również, dlaczego w odniesieniu do tych obiektów nie zastosowano rozporządzenia w sprawie gospodarowania mieniem SP.

NIK dostrzega, że w przyjętym w DUW modelu postępowania, sposób zakończenia stosunku prawnego z Przedsiębiorcą<sup>61</sup> był ekonomicznie korzystniejszy od rozważanej alternatywy opartej na kosztach przywrócenia obiektu do stanu poprzedniego<sup>62</sup>, ustalonych na podstawie ofert uzyskanych w wyniku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie jednak wysokość wydatków poniesionych przez Wojewodę na tworzenie Szpitala, a w szczególności na budowę i wyposażenie nowych obiektów<sup>63</sup>, przesądzała o tym, że likwidacja Szpitala obejmowała mienie o wielkiej wartości. Co więcej dla potrzeb likwidacji Szpitala nowo wybudowane obiekty nie zostały wycenione jako istniejące (dokonano wyceny dla potrzeb ich likwidacji). Pod uwagę brano jedynie koszty ich rozbiórki oraz wartość możliwych do odzyskania materiałów. W Ugodzie nie przesądzono jednak o obowiązku likwidacji tych obiektów przez Przedsiębiorcę. Przejął on je jako istniejące i zasadniczo nie poddał likwidacji<sup>64</sup>. Przedsiębiorca skutecznie doprowadził przy tym do zmiany sposobu użytkowania przejętych w wyniku zawarcia ugody, wybudowanych na koszt Wojewody, obiektów Szpitala. 11 grudnia 2023 r., na wniosek Przedsiębiorcy złożony 21 listopada 2023 r., Prezydent Wrocławia stwierdził brak podstaw do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 4b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>65</sup>, wobec zamiaru zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części określonej jako: zmiana sposobu użytkowania

<sup>60</sup> Tj. kwotę odpowiadającą wysokości kosztów wybudowania nowych obiektów dla potrzeb Szpitala i ich wyposażenia.

<sup>61</sup> W zakresie obejmującym wydatki za świadczenie przez Przedsiębiorcę usługi polegającej na zwolnieniu Wojewody z obowiązku przywrócenia przedmiotu najmu do stanu poprzedniego za kwotę 3 993 555,08 zł netto (4 912 072,75 zł brutto), pomniejszone o kwotę 2 793 555,08 zł netto (3 436 072,75 zł brutto) z tytułu odpłatnego przejęcia przez Przedsiębiorcę wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu na koszt Wojewody. W rezultacie dawało to różnicę na korzyść Przedsiębiorcy w wysokości 1 200 000,00 zł netto (1 476 000,00 zł brutto).

<sup>62</sup> Od 5 648 637,86 zł brutto do 11 380 000,00 zł brutto.

<sup>63</sup> Łącznie 22 270,5 tys. zł. W tym: 11 402 100,00 zł – wybudowanie oraz 10 868 421,37 zł – adaptacja.

<sup>64</sup> Zlikwidował wyłącznie tzw. łącznik.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725.



tymczasowego szpitala COVID-19 na hale produkcyjno-magazynowe. Jak zeznał Prezes Zarządu Spółki przejęte obiekty obecnie są wykorzystywane przez Przedsiębiorcę i generują przychody.

W ramach kontroli D/21/505 poprzedni Wojewoda stał na stanowisku, że nowe obiekty (hale) wybudowane dla potrzeb funkcjonowania SzT są tymczasowymi obiektami budowlanymi, stanowiącymi własność Wojewody. W zeznaniach złożonych dla potrzeb niniejszej kontroli poprzedni Wojewoda wskazał, że (cyt.): „*Grunt był własnością przedsiębiorcy. Powiedziałbym, że części z których zostały złożone hale były własnością Skarbu Państwa.*”. Również Prezes Zarządu Spółki zeznał, że obiekty te były własnością Wojewody. Potwierdził to także w zeznaniach były Dyrektor Biura Wojewody. Z kolei Zastępca Dyrektora NRS zeznał (cyt.): „*Te obiekty po wybudowaniu w mojej ocenie stanowiły część składową nieruchomości, a więc stanowiły własność właściciela gruntu.*”<sup>66</sup>. W ocenie ówczesnego Dyrektora Wydziału NRS wyrażonej w zeznaniach, były to obiekty Skarbu Państwa.

Niezależnie od wątpliwości co do statusu prawnego tych obiektów, w stanie rzeczy wynikającym z faktycznego podejścia do ich klasyfikowania, tj. traktowania ich jako stanowiących własność Wojewody (mienie Skarbu Państwa), według NIK, możliwe było przyjęcie podejścia negocjacyjnego zakładającego zbycie nowo wybudowanych obiektów jako istniejących (a nie przeznaczonych do zlikwidowania) w oparciu o ich rzeczywistą wartość i osiągnięcie z tego tytułu korzyści ekonomicznych na rzecz Skarbu Państwa. Przy czym, według NIK, wymagałoby to zastosowania przepisów rozporządzenia w sprawie gospodarowania mieniem SP, które w sprawie likwidacji SzT zostały pominięte. Zgodnie z zasadami zbywania mienia wynikającymi z tych przepisów, obiekty Szpitala należałoby uznać za rzeczowe składniki majątku ruchomego i jednoznacznie ustalić ich wartość rynkową. Rozporządzenie tym mieniem następowałoby według procedury określonej w ww. przepisach. NIK zauważa, że podejście Wojewody było zdeterminowane literalnym podążaniem za postanowieniami § 17 umowy z 31 sierpnia 2021 r., skutkując zawężeniem pola wyboru alternatywnych wariantów rozwiązania stosunku prawnego z Przedsiębiorcą. Finalnie jednak na mocy postanowień Ugody § 17 umowy został uchylony. Zdaniem NIK oznacza to, że można było korzystać z szerokiej palety rozwiązań negocjacyjnych, kierując się, w przypadku Wojewody, nadrzędną potrzebą ochrony interesów Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom I, str. 99-103; tom II, str. 143-148, 262-263, 266-270,; tom III, str. 181-372; tom IX, str. 3-4, 11; tom XII, str. 1-125; tom XIII, str. 266-301)

4. Faktura VAT nr SZ\_T\_FV/DUW/22/09/0001 z 30 września 2022 r. na kwotę 2 793 555,08 zł netto (3 436 072,75 zł brutto), sporządzona na polecenie poprzedniego Wojewody, na której jako wystawca figuruje DUW, dotycząca „*przejęcia przez DCC wartości praw do wszystkich ulepszeń dokonanych na przedmiocie najmu*”, została wystawiona w sposób nierzetelny, bowiem nie odzwierciedlała rzeczywistej istoty transakcji gospodarczej, którą dokumentowała. NIK stoi na stanowisku, że w ramach stosunku prawnego pomiędzy Wojewodą a Przedsiębiorcą doszło w istocie do dostawy budynków/budowli w postaci nowo wybudowanych dla potrzeb SzT obiektów. Powinno to więc znajdować odzwierciedlenie w fakturze, gdyż było istotne z prawnopodatkowego punktu widzenia, w szczególności pod kątem znaczenia dla istnienia obowiązku podatkowego w kontekście art. 43 ust. 1 pkt 10 i 10a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>67</sup>. Z treści faktury

<sup>66</sup> Podobne stanowisko zajął biegły powołany przez NIK w związku z kontrolą D/21/505, wskazując, że ze względu na technologię wykonania posadzek w nowych obiektach (halach), polegającą na wylaniu płyty posadzkowej, nie ma technicznych możliwości zabrania jej i zamontowania w innym miejscu. Postawione ściany wewnętrzne także nie dają się rozebrać i przenieść w inne miejsce bez ich dewastacji, a można jedynie zbudować nowe ściany w nowej lokalizacji. Według biegłego wskazane fakty przesądzają o tym, że nie można przedmiotowych nowo budowanych hal jako spójnej całości funkcjonalno-przestrzennej traktować jako obiekty tymczasowe.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.



nie wynikało przy tym czy obejmuje ona dostawę czy usługę oraz nie wypełniono na niej pola „PKWiU”.

Kierownik Oddziału Księgowości i Budżetu w Wydziale Organizacji i Rozwoju DUW wyjaśniła m.in., że Oddział zawsze otrzymuje z wydziałów merytorycznych polecenie wystawienia dokumentu i ww. polecenie wystawienia faktury nie odbiegało od normy. Zazwyczaj takie polecenia podpisuje dyrektor odpowiedniego wydziału. Wskazała, że w Oddziale w zakresie merytorycznym nie zajmowano się kwestią wystawienia faktury, czynności, które wykonywano w tym przypadku miały charakter techniczny. Oddział musiał wystawić fakturę, gdyż musiał powstać dokument, który rejestruje transakcje. Wyjaśniła także, iż z tego co pamięta, w sprawie ustalenia stawki podatku od towarów i usług odbyła się burza mózgów. Ustalona została stawka podstawowa, aby nie było problemów. Jej zdaniem faktura dokumentowała usługę. W kwestii podania PKWiU wskazała, że nie ma takiego obowiązku i zwykle w DUW to pole nie jest uzupełniane. Kierownik wyjaśniła także, iż nie wie, jakie PKWiU powinno dotyczyć transakcji, którą dokumentowała wystawiona faktura. Zastępca Kierownika Oddziału Księgowości i Budżetu w Wydziale Organizacji i Rozwoju DUW wyjaśniła m.in., że faktura miała być wystawiona zgodnie z poleceniem, w którym wskazany był przedmiot. Nie pamiętała jednak, czy chodzi o dostawę czy usługę. Wskazała również, że nie ma obowiązku wskazywania na fakturze PKWiU, a związku z tym nie ma zdania jakie PKWiU powinno dotyczyć transakcji, którą dokumentowała wystawiona faktura. Starszy specjalista w ww. Oddziale, która wystawiła i podpisała fakturę, wyjaśniła m.in., że dokument ten dotyczył usługi. Nie wiedziała, dlaczego na fakturze nie wskazano PKWiU. Ówczesna Dyrektorka Wydziału Finansów i Budżetu DUW zeznała, że faktura odzwierciedlała zapisy wynikające z Ugody, nie wiedziała jednak co dokładnie obejmowało przejęcie praw do ulepszeń.

NIK stwierdza, że powyższe wyjaśnienia i zeznania wskazują, że w istocie kwestie prawopodatkowe związane z likwidacją Szpitala nie zostały w Urzędzie należycie i rzetelnie przeanalizowane, co mogłoby zapobiec wystawieniu faktury w sposób nierzetelny.

(akta kontroli: tom I, str. 109-124, 127-141; tom II, str. 84-106; tom VIII, str. 220-222; tom XII, str. 1-6)

**5.** Pozyskane w związku z likwidacją SzT środki finansowe w kwocie 2 793 555,08 zł przekazano do Funduszu COVID-19. Było to działanie pozbawione podstawy prawnej. Przepisy art. 65 i nast. ustawy o Funduszu COVID-19, które jako jedyne regulują zasady funkcjonowania Funduszu COVID-19, nie zawierają dyspozycji, które konstytuowałyby obowiązek wpłacania do niego środków finansowych uzyskanych z odpłatnego rozporządzenia mieniem, którego nabycie sfinansowano wcześniej z jego środków. Zgodnie natomiast z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>68</sup>, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Według NIK ww. środki finansowe powinny zostać przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa według zasady wynikającej z art. 11 ust. 1 ufp.

NIK zauważa, że w trakcie realizacji zadań związanych z likwidacją SzT w korespondencji z Ministrem Zdrowia podniesiono wprawdzie m.in. kwestię dalszego przeznaczenia obiektów SzT, w tym m.in. jednym z planowanych rozwiązań była odsprzedaż mienia. Przedstawiając proponowane rozwiązanie zwrócono się jednocześnie o wskazanie trybu postępowania ze środkami pozyskanymi z ewentualnej odsprzedaży mienia poszczególnych elementów kierując jednocześnie pytaniem cyt.: „Czy winny one być przekazywane na dochody budżetu państwa czy zwracane na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 lub też czy mogłyby

<sup>68</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP.



być wykorzystane na pokrycie kosztów wynikających z likwidacji szpitala tymczasowego.”. W odpowiedzi w piśmie z 26 maja 2022 r. Minister Zdrowia wskazał jednak, że (cyt.): „Kwestia przeznaczenia środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została ujęta w art. 65 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, z późn. zm.)”.

Według NIK tak ogólne stwierdzenie w żadnej mierze nie rozstrzygało sprawy, a jej waga i charakter wymagały uzyskania jednoznacznego uprzedniego potwierdzenia co do sposobu postępowania z pozyskanymi środkami finansowymi pozyskanymi w związku z likwidacją SzT. W toku kontroli nie przedłożono żadnego dokumentu potwierdzającego dokonanie takiego, skonkretyzowanego, aktu staranności.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że w art. 65 ustawy o Funduszu COVID-19 wymienione zostały źródła przychodów Funduszu COVID-19, wśród których wymieniono „inne przychody”. Według Wojewody oznaczało to, że katalog przychodów Funduszu COVID-19 jest otwarty, czyli mogą go zasilać różnego rodzaju środki. Wskazał również, że w ustawie o Funduszu COVID-19 nie uregulowano sposobu postępowania z pozyskanymi przy realizacji zadań Funduszu COVID-19 dochodami, a w zakresie gospodarowania pochodzącymi z niego środkami finansowymi nie obowiązują przepisy ufp. Według Wojewody przy przekazywaniu na rachunki dysponentów Funduszu COVID-19 dochodów powstałych przy realizacji zadań Funduszu COVID-19 kierowano się również wytycznymi uzyskanymi od dysponentów Funduszu COVID-19 związanymi z przekazywaniem odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. W tym zakresie Wojewoda powołał się na dwa przykłady<sup>69</sup>. Wojewoda podniósł także, iż brak jest podstawy prawnej, która kwalifikowałaby dochody pozyskane przy realizacji zadań Funduszu COVID-19 do dochodów budżetu państwa.

Ponadto jak wyjaśnił Wojewoda w sporządzonym i przekazanym do Ministra Zdrowia „Rozliczeniu z wykorzystania otrzymanych środków z Funduszu na finansowanie kosztów utworzenia, utrzymania oraz przywrócenia do stanu pierwotnego Szpitala Tymczasowego w latach 2020-2022”, wskazano i opisano zrealizowany transfer finansowy. Ministerstwo Zdrowia nie wniosło żadnych zastrzeżeń, co do sposobu przekazania przedmiotowych środków.

NIK podziela stanowiska Wojewody, że katalog przychodów Funduszu COVID-19 jest otwarty. Nie może to jednak stanowić samoistnej podstawy do wywodzenia możliwości dowolnego decydowania o transferowaniu przez jednostki sektora finansów publicznych środków finansowych do Funduszu COVID-19. Oznaczałoby to niedopuszczalne na gruncie ww. art. 7 Konstytucji RP domniemywanie kompetencji<sup>70</sup>. Co więcej, podkreślenia wymaga, że w sprawie związanej z likwidacją SzT Wojewoda w istocie nie gospodarował środkami Funduszu COVID-19, ale składnikami majątkowymi, które, jak wynika z ustaleń kontroli, co najmniej w części obejmujące nowo wybudowane dla potrzeb funkcjonowania SzT obiekty, uznawane były za mienie Skarbu Państwa. Istota funkcjonowania jednostek budżetowych, wynikająca z art. 11

<sup>69</sup> Tj.: [1] pismo Ministra Zdrowia nr BFC.320.209.2020.MG z 25 listopada 2020 r. dotyczące przyznania dodatków kontrolerskich dla pracowników Inspekcji Sanitarnej, w którym wskazano, że uzyskane dochody w postaci odsetek bankowych, należy zwracać na rachunek bankowy Ministerstwa Zdrowia; [2] uwarunkowania prawne dotyczące dodatku węglowego oraz dodatków i rekompensat z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, gdzie wprost ustawodawca w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1630) oraz w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z zaistniałą sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.) wskazał, że Wojewoda dokonuje zwrotu odsetek na rachunek Funduszu COVID-19.

<sup>70</sup> Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, sygn. akt W. 7/94 (Dz. U. Nr 62, poz. 264).



ufp, zakłada prowadzenie gospodarki finansowej w pełnym powiązaniu z właściwym budżetem – w przypadku państwowych jednostek budżetowych – z budżetem państwa. W konsekwencji oznacza to, że każdy pobrany przez jednostkę budżetową dochód stanowi również dochód budżetu państwa<sup>71</sup>. Przy braku precyzyjnych przepisów szczególnych, nie sposób zatem przyjąć, by przysporzenia finansowe związane z rozporządzeniem składnikami majątkowymi Skarbu Państwa mogło być traktowane inaczej, niż stanowiące dochód budżetu państwa. Podkreślenia wymaga również, że na gruncie przepisów ustawy o Funduszu COVID-19, instrument ten nie ma osobowości prawnej, zdolności prawnej ani organów. Nie może przysługiwać mu własność i inne prawa majątkowe (art. 44<sup>1</sup> Kc). Tak więc składniki majątkowe nabywane ze środków Funduszu COVID-19 powinny być kwalifikowane jako mienie Skarbu Państwa. Mieniem takim gospodarują poszczególne *statio fisci* na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj. w szczególności uzzmp i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

W toku kontroli NIK, Minister Zdrowia, w pisemnej informacji, której udzielił w związku z żądaniem kontrolera wystosowanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że wpłata Wojewody została zakwalifikowana jako zwrot środków związanych z realizacją zadania, na które zostały one przekazane i następnie zwrócona na rachunek główny Funduszu COVID-19. Wskazał również, że nie jest autorem przepisów, stanowiących podstawę utworzenia Funduszu COVID-19, niemniej art. 65 ust. 4 pkt 6 ustawy o Funduszu COVID-19 wprost wskazuje na możliwe pochodzenie środków z innych przychodów. W ocenie Ministra Zdrowia działanie Wojewody było prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami. Jednocześnie Minister Zdrowia podkreślił, że jeżeli przepisy art. 65 ustawy o Funduszu COVID-19 i powiązane z nim regulacje nie zawierają wyrażnej dyspozycji dotyczącej obowiązku wpłacania do Funduszu COVID-19 środków finansowych uzyskanych z odpłatnego rozporządzania mieniem, którego nabycie sfinansowano z jego środków, kluczowe staje się zrozumienie celu utworzenia Funduszu COVID-19 oraz ogólnych zasad zarządzania środkami publicznymi. Dlatego podstawowym argumentem jest zgodność takiej wpłaty z celami Funduszu COVID-19. Zdaniem Ministra prace dostosowawcze do funkcji szpitala tymczasowego, bezpośrednio przyczyniają się do realizacji celów Funduszu COVID-19, który może być dedykowany wsparciu działań związanych z pandemią COVID-19. Wpłata środków uzyskanych z odpłatnego rozporządzania takim ulepszonym mieniem z powrotem do Funduszu COVID-19 jest uzasadniona, ponieważ może wspierać ona kontynuację lub rozszerzenie działań zmierzających do zwalczania skutków pandemii. Jeżeli środki uzyskane z odpłatnego rozporządzania mieniem mają bezpośredni związek z celami Funduszu COVID-19, ich reinwestycja stanowi realizację tych celów. W ocenie Ministra można przyjąć, że wpłacenie takich środków z powrotem do Funduszu COVID-19 jest nie tylko zgodne, ale i pożądane, ponieważ przyczynia się do dalszego finansowania działalności lub projektów zgodnych z celami Funduszu COVID-19, przez jego dysponenta, tj. Prezesa Rady Ministrów. Wpłata uzyskanych środków finansowych z powrotem do Funduszu COVID-19 może być uzasadniona również zasadą efektywnego wykorzystania środków publicznych. Środki te, będąc reinwestowane w ramach tego samego Funduszu COVID-19, mogą generować dodatkowe korzyści społeczne lub ekonomiczne, zwiększając efektywność wykorzystania Funduszu COVID-19. Wpłata środków uzyskanych z mienia finansowego z Funduszu COVID-19, analogicznie jak odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych Funduszu COVID-19, może wspierać ciągłość finansowania projektów i działań Funduszu COVID-19. Dodatkowo w przypadku Funduszu COVID-19, który finansowany był m.in. za pomocą emisji obligacji, generowanie przychodów przez Fundusz COVID-19 ma kluczowe

<sup>71</sup> Zob. M. Tyniewicki [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, Warszawa 2024, art. 11., LEX/el.



znaczenie dla zrównoważenia jego finansów i zmniejszenia obciążenia długiem. Takie działanie, w ocenie Ministra, nie tylko przyczynia się do realizacji celów Funduszu COVID-19, ale również korzystnie wpływa na jego zdolność do obsługi zadłużenia, zmniejszając potrzebę dalszego zadłużenia na rynku. Podsumowując, Minister Zdrowia podkreślił, że zasadność dokonywania wpłat do Funduszu COVID-19 ze środków uzyskanych z odpłatnego rozporządzania mieniem, którego nabycie sfinansowano z jego środków, jest zgodna z celami Funduszu COVID-19, przyczynia się do efektywnego wykorzystania środków publicznych, a także wspiera ciągłość finansowania.

Izba wskazuje, że stanowisko to zostało przedstawione w toku kontroli NIK na żądanie kontrolera, a więc stanowi ocenę *ex-post*, odwołującą się do szeregu argumentów pozaprawnych, które ze względu na ten charakter nie są w sprawie relewantne. W świetle tych argumentów podkreślenia wymaga również, że gdyby racjonalny ustawodawca zamierzał umożliwić jednostkom budżetowym dokonywanie wpłat do Funduszu COVID-19, znalazłoby to ściśle odzwierciedlenie normatywne. Nie sposób dopatrywać się dopuszczalności takiego działania wyłącznie na podstawie ogólnikowego przepisu stanowiącego o tym, że środki Funduszu COVID-19 pochodzą z innych przychodów.

Podczas działań związanych z likwidacją SzT w piśmie z 26 maja 2022 r. Minister Zdrowia, skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego, wskazał jednakże, że (cyt.): „*Problematyka dalszego wykorzystania sprzętu i wyposażenia nabytego na potrzeby szpitali tymczasowych przez beneficjentów środków Funduszu [...] nie została uregulowana odrębnymi przepisami, dlatego wojewodowie powinni postępować w przedmiotowym zakresie zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, poddając analizie m.in. – przyjęty sposób ewidencji zakupionego mienia, - postanowienia umowy zawartej przez wojewodów z właściwymi podmiotami, dotyczące zakupu bądź użyczenia sprzętu (zarówno samego nabycia, jak i następnie przyjętej konstrukcji dla tytułu do rozporządzania i dysponowania nim) – w zakresie ewentualnych wpisanych w umowie ustaleń o dalszym przeznaczeniu asortymentu, - ustawowe zadania wojewody, m.in. w obszarze zarządzania kryzysowego oraz zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – w zakresie możliwości dalszego wykorzystania zakupionego asortymentu i jego przydatności w ramach realizacji zadań wojewody związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w województwie.*”. Jakkolwiek powyższe dotyczy w głównej mierze sprzętu i wyposażenia, to NIK dostrzega, że stwierdzenie o braku odrębnej regulacji w tym zakresie ma charakter uniwersalny w odniesieniu do wszelkich składników majątkowych nabywanych ze środków Funduszu COVID-19. W ocenie NIK wskazana przez Ministra w ww. piśmie powinność postępowania w przedmiotowym zakresie zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi przy jednoczesnym braku uregulowania odrębnymi przepisami oznacza w istocie brak podstaw do odprowadzania środków na rachunek Funduszu COVID-19, a co za tym idzie konieczność ich transferu na rachunek budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I, str. 109-124, 127-141; tom II, str. 84-106, 154-165; tom VIII, str. 220-222)

**6.** W okresie od września do października 2022 r. 29 podmiotom medycznym bezpodstawnie użyczono składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu niemedycznym, które stanowiły wyposażenie Szpitala, o wartości (brutto) nie mniejszej niż 377,8 tys. zł. Zarządzeniem nr 184 składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu biurowym miały trafić na wyposażenie Urzędu, składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym mogły być przedmiotem użyczenia, a niezagospodarowane w ww. sposób składniki rzeczowe majątku ruchomego mogły być zagospodarowane na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie gospodarowania mieniem SP. W związku z tym brak było podstawy prawnej użyczenia niemedycznych składników rzeczowych majątku ruchomego.



Wojewoda wyjaśnił, że 22 maja 2023 r. wydane zostało jego zarządzenie nr 174, zmieniające zarządzenie nr 184, zgodnie z którym, obok składników rzeczowych majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym, podmiotom medycznym działającym na terenie województwa dolnośląskiego mogły zostać udzielone również składniki rzeczowe majątku ruchomego o przeznaczeniu niemedycznym (biurowym). NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień, podkreślając, że faktyczne udzielenie podmiotom medycznym składników rzeczowych majątku ruchomego o przeznaczeniu niemedycznym miało miejsce w okresie od września do października 2022 r., a zatem w stanie prawnym wynikającym z pierwotnego brzmienia zarządzenia nr 184, tj. nieuwzględniającym możliwości takiego działania.

(akta kontroli: tom I, str. 31-34, 75-90; tom II, str. 172-175; tom X, str. 84-115)

7. Pomimo faktycznego udzielenia ośmiu podmiotom medycznym, w okresie od września do października 2022 r., składników rzeczowych majątku ruchomego o przeznaczeniu medycznym, stanowiących wyposażenie SzT, sfinansowanych z Funduszu COVID-19, do czasu prowadzenia kontroli NIK<sup>72</sup>, Wojewoda Dolnośląski nie zawarł z tymi podmiotami stosownych umów udzielenia, wymaganych zarządzeniem nr 184 (§ 4 ust. 1).

Wojewoda wyjaśnił, że niezakończony proces zawierania umów z podmiotami leczniczymi był wynikiem stwierdzonych niezgodności podczas wydawania składników rzeczowych majątku ruchomego w 2022 r. (jesień). Były to niezgodności pomiędzy wykazem posiadanego sprzętu, a stanem faktycznym. Dlatego też w 2023 r. rozpoczął się proces wyjaśniania ujawnionych różnic. W trybie roboczym, w zespołach składających się z kadry zarządzającej oraz pracowników DUW zaangażowanych w działania związane Szpitalem, odbywały się spotkania, których celem było wyjaśnienie powstałych niezgodności. Efektem tych spotkań było podjęcie decyzji o przeprowadzeniu inwentaryzacji doraźnej i częściowej w zakresie składników majątku zakupionych na potrzeby SzT. Inwentaryzacja odbyła się w oparciu o pisemne potwierdzenie posiadanego sprzętu przez podmioty medyczne i zakończyła się w listopadzie 2023 r. W efekcie tych działań nadal nie wyjaśniono istniejących różnic, co skutkowało brakiem możliwości zawarcia dalszych umów, a także brakiem rozliczenia różnic w księgach rachunkowych Urzędu. Wojewoda wskazał, że wobec powyższego 27 lutego 2024 r. sporządzono i przekazano mu notatkę służbową sporządzoną przez Główną Księgową oraz Dyrekcję Biura Administracji i Logistyki DUW. Przedmiotowa notatka dotyczyła m.in. wniosku o przeprowadzenie inwentaryzacji metodą spisu z natury składników DUW po zlikwidowanym Szpitalu i działania w tym zakresie planowane są na wiosnę 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 31-34, 49-67; tom II, str. 172-176, 188-190; tom X, str. 84-115; tom XI, str. 1-425)

8. Pomimo przekazania do 33 podmiotów medycznych sprzętu i aparatury medycznej pochodzących z RARS, udostępnionych nieodpłatnie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego, objętych ponadto porozumieniami w sprawie przejęcia praw i obowiązków, do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli<sup>73</sup> w Urzędzie nie dopełniono niezbędnych aktów staranności w zarządzaniu mieniem państwowym wymaganych na gruncie art. 4 ust. 2 uzzmp, w postaci zawarcia porozumień w sprawie bezzwrotnego udostępnienia na rzecz podmiotu leczniczego asortymentu rezerw strategicznych<sup>74</sup>. Zaniechanie to było działaniem nierzetelnym.

Wojewoda złożył wyjaśnienia tożsame z przywołanymi w opisie nieprawidłowości nr 7.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom II, str. 172-202; tom X, str. 1-83; tom XI, str. 426-428)

<sup>72</sup> Stan na 15 marca 2024 r.

<sup>73</sup> Stan na 15 marca 2024 r.

<sup>74</sup> Z wyjątkiem sytuacji dotyczącej jednego ze składników majątkowych, tj. tomografu komputerowego, przekazanego Powiatowemu Centrum Medycznemu w Wołowie na podstawie porozumienia nr 1/2022 w sprawie bezzwrotnego udostępnienia na rzecz podmiotu leczniczego asortymentu rezerw strategicznych z dnia 25 października 2022 r.



9. Operacje gospodarcze (zdarzenia) dotyczące przekazania Wojewodzie aparatury i sprzętu medycznego z RARS, o łącznej wartości nie mniejszej niż 14 354,0 tys. zł, dla potrzeb wyposażenia Szpitala, a następnie także zdarzenia polegające na wydaniu tego sprzętu przez Wojewodę do podmiotów medycznych<sup>75</sup> po zakończeniu działalności SzT, nie zostały ujęte w ewidencji księgowej DUW (w tym pozabilansowej). Było to niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 15, art. 17 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>76</sup> w związku z § 2 pkt 5, § 6 i § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>77</sup>. Stanowiło to również naruszenie postanowień obowiązujących w DUW regulacji w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości<sup>78</sup>. Ewidencja w tym zakresie prowadzona była zatem nierzetelnie, nie odzwierciedlając stanu faktycznego.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że w Urzędzie przyjęto podejście, według którego sprzęt pochodzący z zasobów RARS nie podlegał ujęciu w ewidencji księgowej DUW. NIK wskazuje, że analogiczne zagadnienia były przedmiotem przeprowadzonej w DUW kontroli P/23/055 – „Zakup i wykorzystanie wybranych rodzajów sprzętu i aparatury medycznej, pozyskanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19”. Jej ostateczne wyniki nie potwierdzają stanowiska Wojewody.

(akta kontroli: tom I, str. 31-34, 39-74; tom X, str. 55-61, 67-71, 116-131, 160-168; tom XIII, str. 1-265)

10. Ustalenia kontroli wskazują, że pomiędzy różnymi źródłami danych analizowanymi w ramach kontroli<sup>79</sup> zachodziły rozbieżności co do liczby i rodzaju

<sup>75</sup> Bezzwrotnym udostępnieniu asortymentu rezerw strategicznych.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>78</sup> Zarządzenie Nr 2 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wydziale Organizacji i Rozwoju Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (ze zm.) oraz Zarządzenie nr 335 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Wydziale Organizacji i Rozwoju Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (ze zm.).

<sup>79</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 184 stanowiący zestawienie „składników majątku ruchomego stanowiące wyposażenie pozostałe po Szpitalu Tymczasowym przy ul. Rakietowej we Wrocławiu” – wyposażenie zakupione przez Wojewodę, sfinansowane z Funduszu COVID-19; porozumienia w sprawie przejęcia praw i obowiązków zawarte pomiędzy Wojewodą oraz RARS; przekazane w toku kontroli: zestawienie sprzętu niemedyceznego zagospodarowanego na stan DUW oraz przekazanego podmiotom leczniczym; zestawienie sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym. Przykładowo: [1] załącznik nr 1 do zarządzenia nr 184 wskazywał, że spośród składników majątku ruchomego stanowiących wyposażenie pozostałe po Szpitalu pozostawało: a) 90 monitorów Phillips, natomiast z przekazanego w toku kontroli zestawienia sprzętu niemedyceznego zagospodarowanego na stan DUW wynikało, że przyjęto 83 monitory (o siedem mniej); b) 10 lamp bakterioobójczych NBVE 110PL, natomiast z przekazanych: zestawienia sprzętu niemedyceznego zagospodarowanego na stan DUW oraz przekazanego do podmiotów leczniczych, a także zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że trzy lampy przyjęto na stan DUW oraz pięć lamp przekazano podmiotom medycznym (tj. łącznie o dwie mniej); c) osiem aparatów EKG ECG100L, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że siedem aparatów przekazano podmiotom medycznym (o jeden mniej); d) 233 łóżka używane hydrauliczne Stiegel Meyer, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że łóżek tych przekazano podmiotom leczniczym 186 (o 47 mniej); e) 36 łóżek używanych do intensywnej terapii Evolution, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że łóżek tych przekazano podmiotom leczniczym 81 (o 45 więcej); [2] treść porozumień w sprawie przejęcia praw i obowiązków (zawartych pomiędzy Wojewodą oraz RARS: Nr 1/2021 z 27 października 2021 r. wraz z aneksem nr 1 z 22 listopada 2022 r. oraz Nr BRM-ZW-ST-114/2022 z 2 czerwca 2022 r. wraz z aneksem nr 1 z 27 października 2022 r.) wskazywała, że spośród przejętego przez Wojewodę asortymentu rezerw strategicznych znajdowało się: a) 20 butli tlenowych, stalowych wysokociśnieniowych o poj. 50l, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że asortyment taki nie został przekazany podmiotom leczniczym; b) 135 kardiomonitorów Vista 120s Mod A, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że przekazano podmiotom leczniczym 125 kardiomonitorów (o 10 mniej); c) 30 kardiomonitorów Biolight Q7, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że przekazano podmiotom leczniczym



składników rzeczowych majątku ruchomego, które stanowiły wyposażenie pozostałe po Szpitalu. W Urzędzie nie dysponowano dokumentacją oraz danymi pozwalającymi na jednoznaczne i wiarygodne ustalenie stanu faktycznego w tym zakresie.

Wojewoda wyjaśnił, że w 2023 r. rozpoczął się proces weryfikacji przedmiotowych różnic. W trybie roboczym, odbywały się spotkania, których celem było wyjaśnienie powstałych niezgodności. Efektem było podjęcie decyzji o przeprowadzeniu inwentaryzacji doraźnej i częściowej w zakresie składników majątku zakupionych na potrzeby Szpitala. Inwentaryzacja odbyła się w oparciu o pisemne potwierdzenie posiadanego sprzętu przez podmioty medyczne i zakończyła się w listopadzie 2023 r. W efekcie tych działań nadal nie wyjaśniono istniejących różnic, co skutkowało m.in. brakiem rozliczenia różnic w księgach rachunkowych Urzędu. Wojewoda wskazał, że wobec powyższego zawnioskowano o przeprowadzenie inwentaryzacji metodą spisu z natury składników DUW po zlikwidowanym Szpitalu i działania w tym zakresie planowane są na wiosnę 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 31-90; tom II, str. 172-202; tom X, str. 1-168)

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że:

1. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące zawarcia i skutków Ugody wskazują, że prowadzenie spraw związanych z likwidacją Szpitala cechowało się w Urzędzie brakiem przejrzystości i nieodpowiednią organizacją.

Izba stoi na stanowisku, że działania związane z realizacją zadania o tak doniosłej wadze i charakterze, jakim była likwidacja Szpitala, powinny być prowadzone w sposób maksymalnie transparentny, uporządkowany, zgodny z wewnętrznymi procedurami obiegu dokumentacji i pozostawiający jednoznaczne ślady rewizyjne zapewniające identyfikację tożsamości, intencje oraz podstawy działania poszczególnych uczestników tego procesu. Faktyczne działania powinny być w każdym przypadku ściśle, rzetelnie i jednoznacznie dokumentowane. Tymczasem proces likwidacji Szpitala obejmował przede wszystkim spotkania o charakterze nieformalnym, niepozostawiające wiarygodnych śladów rewizyjnych. Brakowało jednoznacznych umocowań poszczególnych kompetencji w regulacjach wewnętrznych, jak również prowadzenia uporządkowanej i spójnej dokumentacji obejmującej kompleksowo całość prowadzonej sprawy. Opierano się również w głównej mierze na roboczej korespondencji elektronicznej. Wyjaśnienia i zeznania kluczowych osób zaangażowanych w proces likwidacji Szpitala wskazują, że co do zasady każda z nich dysponowała fragmentaryczną wiedzą dotyczącą procesu, w którym brały udział, mimo że jego charakter przemawiał za posiadaniem jak najszerzego zasobu informacji, zwłaszcza w kwestiach związanych z utworzeniem Szpitala. Zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy, w tym zwłaszcza zeznania osób zaangażowanych w likwidację Szpitala wskazują także, że kluczowe obiekty co do Ugody, wyrażone przez jedną osobę, ani nie zostały uwzględnione, ani nie poddano ich krytycznej analizie, której wyniki zostałyby należycie udokumentowane.

Według NIK wskazuje to na potrzebę podejmowania w Urzędzie ustawicznej aktywności ukierunkowanej na wzmacnianie kompetencji pracowników w zarządzaniu projektami, tak, by sytuacjach wykraczających poza standardowe

---

29 kardiomonitorów (o jeden mniej); d) dwa wideolaryngoskopy iS3-L, natomiast z przekazanego w toku kontroli zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że podmiotom leczniczym przekazano jeden wideolaryngoskop (o jeden mniej); e) 40 wózków do przewożenia chorych z podnoszonym leżem, natomiast z przekazanego zestawienia sprzętu i aparatury medycznej przekazanej podmiotom leczniczym wynikało, że przekazano podmiotom leczniczym siedem wózków (33 mniej).



zadania Urzędu, zapewnić osiągnięcie rezultatów z poszanowaniem najwyższego poziomu staranności w sposób budzący zaufanie obywateli do działań organów państwa.

2. Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują na potrzebę rozważenia przez Wojewodę podjęcia działań wzmacniających w DUW kontrolę zarządczą w odniesieniu do zarządzania mieniem państwowym, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ufp, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski

1. Przeprowadzenie wszechstronnej analizy obejmującej możliwość i zasadność podjęcia działań ukierunkowanych na wzruszenie skutków prawnych Ugody ze względu na potrzebę ochrony interesów Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem rozważenia podjęcia w tej sprawie współpracy z Prokuraturą.
2. Podjęcie działań zmierzających do odzyskania środków w kwocie 2 793 555,08 zł przekazanych do Funduszu COVID-19 bez podstawy prawnej, w celu ich przekazania na rachunek dochodów budżetu państwa.
3. Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących zrealizowane w najszybszym możliwym czasie inwentaryzacji metodą spisu z natury w odniesieniu do składników rzeczowych majątku ruchomego zakupionych na potrzeby Szpitala ze środków Funduszu COVID-19 oraz otrzymanych z zasobów rezerw strategicznych.
4. Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących niezwłoczne doprowadzenie, w oparciu o wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji metodą spisu z natury, do pełnej zgodności pomiędzy posiadaną dokumentacją, która dotyczy składników rzeczowych majątku ruchomego zakupionych na potrzeby Szpitala ze środków Funduszu COVID-19 oraz otrzymanych z zasobów rezerw strategicznych, ze stanem rzeczywistym, w szczególności poprzez zawarcie stosownych, oraz zweryfikowanie dotychczas sporządzonych, umów i porozumień.
5. Ujęcie w ewidencji księgowej wymaganych operacji gospodarczych dotyczących asortymentu rezerw strategicznych, udostępnionych na rzecz Wojewody Dolnośląskiego dla potrzeb wyposażenia Szpitala.

## 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 we Wrocławiu. 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 29 maja 2024 r.

Kontrolerzy  
Radosław Kujawiński  
Doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Grzegorz Fikus  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Rafał Sudnik  
Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor  
Delegatury NIK we Wrocławiu

Marcin Kaliński  
/podpisano elektronicznie/



