



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.010.01.2023

P/23/066

Pan
nadinsp. Michał Ledzion
Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie
Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
ul. Mogilska 109
31-571 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/066 Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie, ul. Mogilska 109, 31-571 Kraków (dalej: <i>KWP</i> lub <i>Komenda</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. Michał Ledzion, Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie (dalej: <i>Komendant</i>) od 27 maja 2021 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie zajmowali: insp. Roman Kuster od 13 marca do 14 maja 2020 r. jako p.o. Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie oraz od 15 maja 2020 r. do 26 maja 2021 r., nadinsp. Krzysztof Pobuta od 23 października 2017 r. do 12 marca 2020 r., insp. Robert Strzelecki od 26 kwietnia do 22 października 2017 r. jako p.o. Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie, insp. Tomasz Miłkowski do 25 kwietnia 2017 r. ¹ (akta kontroli str. 5, 9-17)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych.2. Realizacja inwestycji budowlanych.3. Utrzymanie obiektu budowlanego w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	lata 2017-2023 (do 20 października), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marzena Gazda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/32/2023 z 14 kwietnia 2023 r.2. Barbara Antkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/31/2023 z 14 kwietnia 2023 r.3. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/73/2023 z 10 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 5564-5565)

¹ Wszystkie podane stopnie policyjne dotyczą okresu pełnienia funkcji kierownika jednostki kontrolowanej.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie zaplanowano, przygotowano i zrealizowano skontrolowane przez NIK inwestycje: budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach⁴ oraz nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczawnicy⁵. Biorąc pod uwagę skalę tych inwestycji, które wiązały się z wydatkowaniem odpowiednio 33 mln zł i 10 mln zł, NIK ocenia, że realizacja zadań przebiegała na ogół prawidłowo i skutecznie, chociaż miały miejsce przypadki naruszenia przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych. NIK ocenia jako prawidłowe utrzymanie poddanych analizie obiektów, jednak dotychczasowe działania na rzecz obniżenia opłat za dystrybucję energii elektrycznej uznaje za niewystarczające.

Na potrzeby obu zadań pozyskano odpowiednie nieruchomości gruntowe oraz rzetelnie sporządzono programy inwestycji. Przed rozpoczęciem robót KWP dysponowała pozwoleniami na budowę.

Wykonawcy robót budowlanych dla obu skontrolowanych inwestycji zostali wyłonieni zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, a zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy zamawiającego. Prawidłowo zapewniono i sprawowano nadzór inwestorski. Pracownicy KWP rzetelnie weryfikowali zawieranie i rozliczanie umów podwykonawczych. Zmiany wprowadzane do umów o roboty budowlane były zgodne z przepisami ustawy Pzp i rzetelnie dokumentowane. Proces odbioru i płatności za roboty budowlane realizowano z należytą starannością i w zgodzie z zawartymi umowami.

Najistotniejsze nieprawidłowości wystąpiły w procesie przygotowania do budowy KPP: nierzetelny odbiór niekompletnej dokumentacji projektowej, a następnie opieszale i nieskuteczne dochodzenie od projektanta brakującego elementu projektu skutkowało wydatkowaniem przez Komendę 113,8 tys. zł na niepełną dokumentację projektową, a następnie 33 tys. zł na brakujący, niezbędny element projektu.

Inne stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- zastosowaniu trybu zapytania o cenę w postępowaniu na dokumentację projektową, co naruszało przepisy ustawy Pzp z uwagi na brak przesłanek do jego zastosowania – w przypadku budowy KPP;
- nierzetelnym oszacowaniu wartości zamówień na roboty budowlane – w przypadku obu skontrolowanych inwestycji;
- niepozyskaniu autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej – w przypadku budynku Komisariatu Policji w Szczawnicy;
- niewystarczającym zabezpieczeniu interesów KWP jako inwestora w umowie na świadczenie nadzoru autorskiego – w przypadku budowy Komisariatu;
- trzech odstępstwach od Standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji⁷, mających wpływ na poziom bezpieczeństwa pracowników i interesantów w obiekcie – w przypadku Komisariatu Policji w Szczawnicy;

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dalej: *budowa KPP*.

⁵ Dalej: *budowa Komisariatu*.

⁶ Dalej: *ustawa Pzp*. Akt prawny utracił moc 1 stycznia 2021 r. Miejsce publikacji, tj. `dziennik ustaw właściwy dla poszczególnych ustaleń kontroli, wskazano przy ich opisie w dalszej części wystąpienia.

⁷ Dalej: *Standardy*. Załącznik do wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r.; dalej: *Wytyczne w sprawie standardów*; ksp.policja.gov.pl/download/194/104376/Wytycznenr3KGp.pdf [dostęp: 20 października 2023 r.].

- niewystąpieniu do Wojewody Małopolskiego – jako organu nadzorującego – o udzielenie zgody na wykonywanie na nieruchomościach oddanych w trwałą zarząd KWP robót budowlanych określonych w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸ – dla obu skontrolowanych inwestycji oraz realizowanych w latach 2017-2023 (do 19 czerwca), w przypadku których istniał taki obowiązek.

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w obszarze realizacji inwestycji miały charakter formalny i nie wpłynęły na obniżenie oceny działań jednostki.

NIK pozytywnie ocenia utrzymanie nowo wybudowanych obiektów w okresie rękojmi i gwarancji – w aspekcie egzekwowania od wykonawców przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w umowach oraz usuwania przez nich wad i usterek ujawnionych w toku bieżącej eksploatacji. Przeprowadzono również okresowe (roczne) kontrole stanu technicznego zrealizowanych obiektów, wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane⁹.

Komenda podjęła działania w celu ograniczenia opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, tak w zakresie opłat za ponadumowny pobór energii biernej, jak i w zakresie ograniczania mocy umownych w umowach dystrybucyjnych dla jednostek Policji województwa małopolskiego, determinujących wysokość opłaty sieciowej stałej. W ocenie NIK działania te były jednak niewystarczające, o czym świadczy:

- niemal trzyletnia zwłoka w instalacji układu kompensującego moc bierną w KP w Żabnie, co doprowadziło do niegospodarnego wydatkowania ponad 70 tys. zł;
- utrzymywanie w umowach dystrybucyjnych zawyżonych poziomów mocy umownej, wielokrotnie przekraczających moc faktycznie pobieraną w obiektach, co oznaczało kilku-, a nawet kilkunastokrotne zawyżenie wydatków z tytułu opłaty stałej sieciowej.

Skalę możliwych do osiągnięcia oszczędności w zakresie urealniania poziomów mocy umownych obrazuje obniżenie mocy umownej przyłączy (podstawowego i rezerwowego) w KPP w Wadowicach, co w okresie od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r. skutkowało wydatkowaniem o 25,4 tys. zł mniej z tytułu opłaty sieciowej stałej. W ocenie NIK skala tej obniżki mogła być znacząco większa.

Zaniechania w zakresie ograniczenia opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej NIK ocenia jako nierzetelność i niegospodarność, szczególnie w sytuacji stałych problemów KWP z terminową realizacją zobowiązań, w tym z tytułu usług dystrybucji energii elektrycznej.

Zastrzeżenia NIK budzi również zrównanie mocy umownych przyłącza podstawowego i rezerwowego w KPP w Wadowicach, stojące w sprzeczności z postanowieniami Wytocznych w sprawie standardów Komendanta Głównego Policji, a także dokonana w KWP interpretacja tych Wytocznych, oznaczająca *de facto* uchylenie postanowień odnoszących się do wymaganego poziomu zasilania drugostronnego (rezerwowego).

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.); dalej: *ugn*.

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.); dalej: *Prawo budowlane*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

Komórką odpowiedzialną w KWP za realizację inwestycji był Wydział Inwestycji i Remontów (dalej: *WliR*). Do jego zadań należały m.in. planowanie i realizacja zadań inwestycyjnych dla jednostek Policji oraz pozyskiwanie, przystosowanie i eksploatawanie nieruchomości dla potrzeb komórek organizacyjnych Komendy oraz jednostek Policji.

(akta kontroli str. 6883-6993)

W KWP w latach 2017-2023 nie ustanowiono jednej, kompleksowej procedury planowania, przygotowania i realizacji inwestycji, co szczegółowo opisano w obszarze 2. wystąpienia. Zastępca Naczelnika *WliR* wyjaśnił, że aspekty planowania, przygotowania i realizacji inwestycji w KWP ujęte są m.in. w następujących dokumentach: regulaminy Komendy określające zadania i obowiązki poszczególnych wydziałów; regulaminy poszczególnych komend powiatowych i miejskich; regulaminy związane z udzielaniem zamówień publicznych podprogowych i nadprogowych; zasady (polityka) rachunkowości KWP; wytyczne i wskazówki przesyłane przez Komendę Główną Policji (m.in. Wytyczne w sprawie standardów oraz wymagania dotyczące standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa w zakresie informatyki i łączności); zakresy zadań i obowiązków poszczególnych osób zaangażowanych w proces planowania, przygotowania i realizacji inwestycji, ujęte w opisie stanowisk pracy tych osób.

(akta kontroli str. 5, 4638-4639)

Szczegółowym badaniem w ramach niniejszej kontroli objęto proces planowania, przygotowania i realizacji dwóch inwestycji: budowy KPP oraz budowy Komisariatu, a także utrzymanie nowo wybudowanych obiektów w okresie rękojmi i gwarancji.

W zakresie kosztów dystrybucji energii elektrycznej badaniem dodatkowo objęto pięć innych obiektów, oddanych do użytkowania w latach 2019-2022, tj. Komisariat Policji w Kluczach, Komisariat Policji w Wojniczu, Komisariat Policji w Zatorze, Komisariat Policji w Żabnie oraz Posterunek Policji w Uściu Gorlickim.

W latach 2017-2023 (do 23 kwietnia) w KWP prowadzone były kontrole zewnętrzne dotyczące realizacji inwestycji budowlanych, jednak nie obejmowały one badanych w niniejszej kontroli zadań. Inwestycje budowlane nie były w tym okresie przedmiotem kontroli i audytów wewnętrznych.

(akta kontroli str. 5, 18, 22, 55, 287-305)

1.1. Starosta Wadowicki w drodze decyzji przekazał KWP z dniem 31 grudnia 2013 r. nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa, położoną w Wadowicach, w trwały zarząd na czas nieoznaczony. W decyzji zobowiązano Komendę do zagospodarowania przekazanej nieruchomości pod budowę siedziby KPP w Wadowicach i wyznaczono termin zakończenia budowy do 31 grudnia 2018 r. 4 grudnia 2018 r. Starosta Wadowicki wydał decyzję zmieniającą termin zakończenia budowy do 31 grudnia 2020 r.

Dla przekazanej nieruchomości uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym przeznaczeniem podstawowym terenów przekazanych KWP w trwałą zarządy były usługi publiczne¹⁰.

(akta kontroli str. 1169,1175-1178, 1220-1223, 1435-1451)

Zastępca Komendanta Głównego Policji w Krakowie zwrócił się w grudniu 2014 r. do Burmistrza Wadowic o zabezpieczenie w 2015 r. kwoty 300 tys. zł na sfinansowanie opracowania dokumentacji projektowej planowanej budowy siedziby KPP w Wadowicach przy ulicy Marszałka Józefa Piłsudskiego.

Gmina Wadowice zawarła 16 marca 2015 r. porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Krakowie, w którym oświadczyła, że przeznaczyła 300 tys. zł na sfinansowanie opracowania dokumentacji projektowej planowanej budowy siedziby KPP. Porozumienie zakładało przekazanie środków na konto funduszu celowego „Fundusz Wsparcia Policji” (dalej: FWP), a także zwrot środków niewykorzystanych do 15 grudnia 2015 r. w terminie do 30 grudnia 2015 r.

(akta kontroli str. 1160-1166, 1239-1240)

KWP przygotowała programy inwestycji dotyczące dwóch etapów budowy KPP, tj.:

- 3 lipca 2015 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji uzgodnił Program Inwestycji dla zadania pod nazwą *Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach, Etap I – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej*, z szacunkowym łącznym kosztem inwestycji wynoszącym 397 286,90 zł i zgodą na wprowadzenie tego zadania do planu inwestycyjnego Policji na 2015 r. z limitem 300 000 zł;
- 14 kwietnia 2017 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji uzgodnił Program Inwestycji dla zadania *Komenda Powiatowa Policji w Wadowicach – budowa nowej siedziby - II etap*, z wartością kosztorysową wynoszącą 24 280 228 zł, z czego roboty budowlane wynosiły 21 924 082 zł. KWP zawnioskowała 28 czerwca 2018 r. do Zastępcy Komendanta Głównego Policji o aktualizację szacunkowego łącznego kosztu inwestycji. Wartość Kosztorysową Inwestycji (dalej: WKI) uzgodniono w kwocie 34 431 647 zł, z czego na roboty budowlane przewidziano 32 075 502 zł. W Planie inwestycyjnym na 2017 r.¹¹ ujęto 950 000 zł, a po zmianie WKI, w I zamiennym wycinku Planu inwestycyjnego na 2018 r. – 3 757 441 zł.

Oba etapy zostały ujęte w planach inwestycyjnych Komendy po uzgodnieniu programów inwestycji, a kwoty zaplanowane na ich realizację nie były wyższe od WKI zatwierdzonej w programach inwestycji.

Programy inwestycji dla I i II etapu zostały opracowane przed ogłoszeniem postępowania o zamówienie publiczne.

Programy inwestycji spełniały wymogi określone w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹².

W przypadku oceny ekonomicznej efektywności, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia, Naczelnik WliR wyjaśnił, że w związku ze specyfiką przedmiotu w inwestycjach prowadzonych przez Policję kwestia ta sprowadza się do wykonania (na etapie opracowania programu inwestycji i jego uzgadniania) analizy wskaźników jednostkowych powierzchni biurowej i powierzchni użytkowej przypadających na

¹⁰ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wadowicach, uchwała Nr XXX/287/2014 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 11 czerwca 2014 r. (Dz.Urz. Woj. Mał. z dnia 10 lipca 2014 r. poz. 3775)

¹¹ Plan inwestycyjny na 2017 r. z 10 maja 2017 r.

¹² Dz.U. Nr 238, poz.1579 (dalej: *rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa*).

jednego pracownika oraz wskaźników jednostkowych kosztów budowy obiektu. W ten sposób weryfikuje się, czy planowany do wybudowania obiekt nie będzie „przewymiarowany” w stosunku do przyjętych standardów i wytycznych resortowych. (akta kontroli str.1160-1251, 1435-1490, 1515-1547, 3751-3950,.4613-4624, 5852-5891)

Ustalenia wartości zamówienia na potrzeby postępowania ogłoszonego 3 lipca 2015 r. na wykonanie dokumentacji projektowej dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 ówczesnie obowiązującej ustawy Pzp¹³, a także w terminie wskazanym w art. 35 ust. 1 tej ustawy, tj. nieprzekraczającym 3 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Badanie nie wykazało przypadków dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Wyłoniony wykonawca przedstawił najkorzystniejszą ofertę według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ).

Zapisy umowy na realizację dokumentacji projektowej, zawartej 11 sierpnia 2015 r., były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty, a także wzorem umowy załączonym do SIWZ. Wykonawca został wyłoniony w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę, co było niezgodne z art. 70 ustawy Pzp. Kwestię tę opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1252-1434, 1503-1509)

W umowie na realizację dokumentacji projektowej zawarto m.in. następujące zapisy:

- wymagano zgodności opracowanej dokumentacji projektowej z obowiązującymi przepisami i normami w zakresie projektowania obiektów budowlanych;
- określono kary umowne, w tym w szczególności za opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej, za opóźnienie w usunięciu wad dokumentacji projektowej, za odstąpienie od umowy;
- zobowiązano wykonawcę do udzielania wyjaśnień do dokumentacji projektowej na etapie procedury udzielania zamówienia publicznego na wybór wykonawcy robót budowlanych oraz w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę;
- określono, że wady projektowe, które zostaną ujawnione w trakcie procedury przetargowej na roboty budowlane oraz w trakcie realizacji robót na podstawie przygotowanej dokumentacji projektowej, wykonawca jest zobowiązany poprawić w dokumentacji zamiennej bez dodatkowego wynagrodzenia;
- określono obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych objętych dokumentacją projektową;
- uwzględniono obowiązek przeniesienia na rzecz KWP, bez dodatkowych opłat, całości autorskich praw majątkowych do opracowanej dokumentacji.

Umowa odpowiednio zabezpieczała interesy KWP, jednak Komenda nie wyegzekwowała od wykonawcy wszystkich zobowiązań, które były w niej określone, o czym szerzej w obszarze 2. wystąpienia.

(akta kontroli str.1272-1279)

Zgodnie z umową wykonawca przedłożył 30 listopada 2015 r. do KWP dokumentację projektową wraz z kosztorysami inwestorskimi, przedmiarami robót, specyfikacjami

¹³ Dz.U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

technicznymi wykonania i realizacji robót budowlanych (dalej: *STWiORB*) i informacją dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (dalej: *BIOZ*), a także potwierdzenie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę w Starostwie Powiatowym w Wadowicach. Dokumentacja projektowa budowy KPP zawierała niezbędne opracowania wymagane do opisu przedmiotu zamówienia na realizację robót budowlanych, stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy Pzp, oraz do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane, z wyjątkiem projektu pomieszczenia wymiennikowni oznaczonego nr 0.42, o czym w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 4626-4630)

Powołana 5-osobowa komisja odbiorowa w KWP dokonała sprawdzenia przekazanych opracowań, a następnie 8 grudnia 2015 r. zawnioskowała do Komendanta o przyjęcie przedmiotowej dokumentacji. Za wykonanie prac wykonawcy zostało wypłacone wynagrodzenie w wysokości 113 775 zł brutto.

Dokumentacja projektowa została sporządzona w terminie określonym w umowie, a wysokość wynagrodzenia za jej opracowanie nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 1272-1279, 1551-1557)

Uwagi do dokumentacji przekazywane w toku prac komisji odbiorowej oraz potwierdzenia usunięcia wad nie były katalogowane, tj. porządkowane zbiorczo w jednym wyznaczonym do tego celu miejscu.

Zastępca Naczelnika WliR oświadczył, że funkcjonującym wówczas modelem działania było katalogowanie uwag do dokumentacji projektowej w ramach dokumentacji poszczególnych osób z komisji odbiorowej (bądź w formie cyfrowej, bądź w formie papierowej w segregatorze danej sprawy).

Zastępca Naczelnika WliR oświadczył również, że wykonawca zobowiązał się do usunięcia wad w ramach gwarancji. Na tej podstawie komisja odbiorowa zawnioskowała o przyjęcie przedmiotowej dokumentacji pomimo ujawnionych wad, a Komendant zaakceptował taki wniosek jako zamawiający, składając swój podpis na protokole odbioru. Zastępca Naczelnika podkreślił, że były to liczne, aczkolwiek drobne wady lub uzupełnienia, dotyczące szczegółów technicznych oraz kosztorysów branży teletechnicznej i elektrycznej, i ich charakter wskazuje, że były małej rangi.

(akta kontroli str. 5990-5992)

Naczelnik WliR wyjaśnił ponadto, że wykazane wady i uzupełnienia dotyczyły szczegółów technicznych oraz kosztorysów branży teletechnicznej i elektrycznej. Były one sukcesywnie uwzględniane przez projektanta i finalnie wszystkie zostały uzupełnione.

(akta kontroli str. 4625-4628)

Dokumentacja projektowa została przez KWP odebrana, pomimo że nie była kompletna, tj. nie zawierała części specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni, oznaczone numerem 0.42, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1551-1557)

KWP przeprowadziła cztery postępowania przetargowe¹⁴ o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych. Podczas pierwszego z nich do KWP wpłynęły zapytania dotyczące kwestii projektowych, w tym m.in. dokumentacji specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni, oznaczone numerem 0.42. W przesłanej do KWP odpowiedzi z 3 sierpnia 2017 r. wykonawca dokumentacji wskazał, że całością projektu węzła cieplnego miało zająć się przedsiębiorstwo

¹⁴ Trzy pierwsze zostały unieważnione z powodu otrzymania ofert przewyższających środki, którymi dysponowała KWP na ten cel.

dostarczające media do obiektów KPP Wadowice. W odpowiedziach udzielonych oferentom w trakcie postępowania (28 sierpnia 2017 r.) KWP wskazała, że pomieszczenie wymiennikowni, oznaczone numerem 0.42, nie jest objęte przedmiotem zamówienia.

(akta kontroli str.4640-4642,5914-5927,5969-5989)

Pismem z 12 lipca 2018 r. p.o. Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie wystąpił do projektanta o usunięcie braków w dokumentacji projektowo-kosztorysowej w zakresie urządzeń zaopatrujących w c.w.u., urządzeń zaopatrujących w ciepło technologiczne, urządzeń zaopatrujących instalacje c.o. Wykonawca nie uznał roszczenia KWP, stojąc na stanowisku, że nie jest to wada dokumentacji projektowej, oraz że dokumentacja projektowa została przez KWP odebrana i nie zgłaszano wcześniej do niej uwag w kwestionowanym zakresie. Podjęcie przez KWP działań w celu wyegzekwowania od projektanta brakującej dokumentacji dopiero po 11 miesiącach od momentu powzięcia wiedzy o ww. braku zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.4214-4242, 5909-5913)

W piśmie z 24 kwietnia 2019 r. wykonawca dokumentacji projektowej zaproponował wykonanie brakującego elementu pomieszczenia wymiennikowni za wynagrodzeniem wstępnie przez niego oszacowanym na 15 000 zł netto (18 450 zł brutto). KWP zleciła wykonanie zastępczej dokumentacji projektowo-kosztorysowej pomieszczenia wymiennikowni za kwotę 33 210 zł brutto innemu podmiotowi.

(akta kontroli str. 4062, 4106-4123)

Pozwolenie na budowę KPP zostało wydane decyzją Starosty Wadowickiego z 20 czerwca 2016 r., przed rozpoczęciem robót budowlanych.

(akta kontroli str.3822-3826)

Roboty budowlane w ramach inwestycji KPP Wadowice realizowane były na terenach, na których nie znajdowały się obiekty objęte ochroną konserwatorską lub wpisane do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 1435-1456)

1.2. W 2013 r. pomiędzy Miastem i Gminą Szczawnica a KWP zawarte zostało porozumienie intencyjne w związku z planowaną inwestycją Komendy w postaci budowy docelowej siedziby Komisariatu Policji. Porozumienie przewidywało m.in. przekazanie przez gminę Szczawnica w formie darowizny na rzecz Komendy nieruchomości¹⁵ z przeznaczeniem na budowę budynku Komisariatu wraz z budynkiem garażu i parkingiem. Gmina Szczawnica zobowiązała się do rozważenia udzielenia KWP pomocy finansowej na opracowanie projektu budowlanego planowanej inwestycji. Komenda zobowiązała się podjąć działania w kierunku rozpoczęcia budowy budynku Komisariatu z budynkiem garażu i parkingiem na przekazanych działkach w 2014 r., a inwestycję zakończyć do 31 grudnia 2015 r. i rozpocząć funkcjonowanie w nowej lokalizacji do 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 28-29)

9 kwietnia 2014 r. zawarto umowę darowizny, w której Burmistrz Miasta i Gminy Szczawnica, działając w imieniu Gminy, darował Skarbowi Państwa, w imieniu którego działał Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie, nieruchomość położoną w Szczawnicy przy ul. Skotnickiej składającą się z trzech działek o łącznej pow. 0,2541 ha. Jedna z działek – jak wskazano w umowie – zabudowana była wiatą magazynową przeznaczoną do rozbiórki, a pozostałe działki były niezabudowane.

¹⁵ Trzy działki inwestycyjne położone w Szczawnicy przy ul. Skotnickiej.

Zgodę na dokonanie ww. darowizny z przeznaczeniem na budowę Komisariatu Policji wyraziła uprzednio w uchwale Rada Miejska w Szczawnicy.

Wartość rynkową prawa własności nieruchomości przy uwzględnieniu obciążenia jej służebnością gruntową¹⁶, a tym samym wartość przedmiotu darowizny, określono na 240 581,00 zł netto.

Darowizna została przyjęta na rzecz Skarbu Państwa w trwały zarząd Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie. Wydanie nieruchomości nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 28 kwietnia 2014 r.

(akta kontroli str. 58-67)

W lipcu 2014 r. gmina Szczawnica zleciła wykonanie dokumentacji technicznej obejmującej projekt budowlany wraz z projektem zagospodarowania terenu oraz projekt wykonawczy (we wszystkich branżach z odpowiednimi uzgodnieniami i uzyskaniem pozwolenia na budowę), przedmiar robót, kosztorys inwestorski oraz STWiORB i BIOZ.

(akta kontroli str. 30-34)

Naczelnik WliR w kwestii uczestnictwa KWP w procesie zlecenia / powstawania / odbioru dokumentacji projektowej wyjaśnił m.in., że:

- a) z relacji pracujących jeszcze w Komendzie osób wynika, że przedstawiciele gminy Szczawnica oraz projektanta otrzymali od KWP Wytyczne w sprawie standardów, przy czym nie udało się odszukać korespondencji w tej sprawie;
- b) KWP nie współpracowała przy tworzeniu SIWZ na wybór podmiotu opracowującego dokumentację projektową, lecz prawdopodobnie przekazała przykładową umowę na dokumentację projektową zawieraną przez KWP; następnie Komenda została jedynie poinformowana o rozstrzygnięciu postępowania;
- c) (...) *pracownicy KWP (...) brali udział w merytorycznych uzgodnieniach z Projektantem (...);*
- d) *KWP (...) nie uczestniczyła w sprawdzaniu dokumentacji projektowej (...) na potrzeby jej odbioru przez Zamawiającego; (...) obowiązek zapewnienia sprawdzenia dokumentacji projektowej ciąży na Projektancie (...).*

(akta kontroli str. 306, 310-312)

Protokół przekazania dokumentacji projektowej budowy nowej siedziby Komisariatu podpisali 15 maja 2015 r. Burmistrz i Skarbnik gminy Szczawnica jako przekazujący oraz Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie jako przyjmujący. Dokumentacja zawierała:

- 1) projekt architektoniczno-budowlany,
- 2) projekt zagospodarowania terenu,
- 3) kosztorys inwestorski,
- 4) przedmiar robót,
- 5) projekt wykonawczy, tom I-II,
- 6) decyzję Starosty Nowotarskiego z 5 maja 2015 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczawnicy oraz rozbiórkę budynku gospodarczego.

¹⁶ Służebność przejazdu, przechodu, przegonu, przeprowadzenia urządzeń podziemnych i naziemnych pasem o szer. 4,0 m na rzecz kaźdoczesnych właścicieli i posiadaczy sąsiedniej działki.

Autorskie prawa majątkowe do tej dokumentacji nie zostały przeniesione na Komendę przez Miasto Gminę Szczawnica, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 35, 307, 312-313)

W decyzji udzielającej pozwolenia na budowę nowej siedziby KP Szczawnica oraz rozbiórkę budynku gospodarczego, która stała się ostateczna 20 maja 2015 r., Starosta Nowotarski stwierdził m.in. brak sprzeczności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz spełnianie przez projekt budowlany wymagań określonych w art. 34 ust. 1, 2 i 3 Prawa budowlanego. Wskazał ponadto, że przed przystąpieniem do użytkowania należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

Decyzją z 13 lipca 2015 r. Starosta Nowotarski przeniósł pozwolenie na budowę nowej siedziby Komisariatu oraz rozbiórkę budynku gospodarczego na rzecz Komendy. Ustalenia decyzji z 5 maja 2015 r. i warunki realizacji nie uległy zmianie i zostały przyjęte przez nowego inwestora.

(akta kontroli str. 36-40)

Na realizację zadania inwestycyjnego *KP Szczawnica – budowa nowej siedziby* opracowany został program inwestycji (dalej: *PI Komisariatu*) zawierający elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa. W PI Komisariatu zaplanowano koszty w sposób i w układzie wskazanym w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Zastępca Komendanta Głównego Policji, działający z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, uzgodnił PI Komisariatu 1 sierpnia 2017 r.

(akta kontroli: str. 102-108, 155-256, 307, 314-315, 357-362, 706-709)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że *uzgodnienie PI stanowi podstawę do ujmowania przez Biuro Logistyki KGP odpowiednich kwot do zbiorczego planu inwestycyjnego dla Policji w ramach dysponenta części 42. (...) kwoty paragrafu 6050, odrębnie dla każdego rozdziału wydatków, zostają ujęte jako zwiększenie w projekcie planu wydatków budżetowych dla KWP w Krakowie na podstawie rozdzielnika przesłanego przez Biuro Logistyki (...), a następnie ponownie potwierdzone w planie finansowym danego roku.*

Kwoty zaplanowane na budowę Komisariatu w planach inwestycyjnych nie przekraczały WKI określonej w zatwierdzonym PI Komisariatu.

(akta kontroli str. 144-150, 155, 306, 310, 515-589)

W trakcie realizacji inwestycji Starosta Nowotarski, na wniosek projektanta jako pełnomocnika inwestora z 30 sierpnia 2019 r., zmienił decyzję udzielającą pozwolenia na budowę, zatwierdzając zgłoszone zmiany do projektu budowlanego. Kwestię tę szczegółowo opisano w obszarze 2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 41-44)

1.3. Decyzją z 13 lipca 2017 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa, na wniosek Komendanta z 25 maja 2017 r., uzupełniony pismem z 27 czerwca 2017 r., wyraził zgodę na budowę KPP na działkach będących własnością Skarbu Państwa w trwałym zarządzie KWP, na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷. Wniosek został złożony po ujęciu tego zadania w Planie inwestycyjnym KWP na 2017 r. z 10 maja 2017 r., tj.: po zaplanowaniu środków finansowych na realizację budowy KPP. W tej sprawie Naczelnik WliR wyjaśnił:

Zgodnie z przyjętą wieloletnią ówczesną praktyką KGP o zgodę właściwego ministra, w trybie art. 135 ust. 1 ustawy (...) o finansach publicznych, występowano po

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: *ufp*.

wcześniejszym uzgodnieniu programu inwestycji przez Komendę Główną Policji i za jej pośrednictwem. Podobnie było w przypadku budowy Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach. (...) wprowadzenie zadania do planu inwestycyjnego należy do kompetencji Komendy Głównej Policji. KWP w Krakowie o ujęciu w planie inwestycyjnym na 2017 r. przedmiotowego zadania z kwotą 950 000 zł, została poinformowana pismem Komendy Głównej Policji (...) z dnia 18.05.2017 r.

We wrześniu 2018 r., w odpowiedzi na wniosek KWP, Minister Inwestycji i Rozwoju wyraził zgodę na budowę Komisariatu.

(akta kontroli str. 45, 53, 112-113, 4484-4490)

1.4. W przypadku obu kontrolowanych inwestycji Komenda nie zwracała się do Wojewody Małopolskiego o zgodę, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn, na korzystanie z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do zabudowy i rozbiórki obiektu budowlanego. Szczegółowo opisano tę kwestię w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie kontroli NIK, 10 maja 2023 r., Komenda wystąpiła do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn, na wykonywanie robót budowlanych dla zadań inwestycyjnych wymienionych w planie inwestycyjnym KWP na 2023 r.

(akta kontroli str. 45-46, 53-56, 131-136, 410-413, 419-420, 1802, 1804, 1806-1807)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej KPP w Wadowicach zostało przeprowadzone w trybie zapytania o cenę, co naruszało art. 70 ustawy Pzp.

Przeprowadzenie postępowania w ww. trybie zaproponowała komisja powołana do przygotowania i przeprowadzenia tego postępowania we wniosku z 3 lipca 2015 r., a zatwierdził ówczesny Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie.

Zgodnie z art. 70 ww. ustawy, zamawiający mógł udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia były dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Przedmiot zamówienia, tj. dokumentacja projektowa siedziby KPP w Wadowicach, nie spełniał kryterium powszechnej dostępności i ustalonych standardów jakościowych, zatem nie były spełnione przesłanki zastosowania trybu zapytania o cenę.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych Komendy (dalej: WZP) wyjaśniła: ze względu na upływ czasu nie jestem w stanie odpowiedzieć jednoznacznie (...) Nie mogę wykluczyć, iż w 2015 roku nie budziło niczyjej wątpliwości, że usługi projektowania są usługami powszechnie dostępnymi, ponieważ każdy może zamówić projekt dowolnego obiektu (...) tryb zapytania o cenę jest krótszym trybem niż przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, które wówczas były podstawowymi trybami udzielenia zamówienia. (...) To, że wybór takiego trybu był zdeterminowany czasem wskazuje również fakt, iż inne postępowania przeprowadzane przez KWP w Krakowie na sporządzenie dokumentacji projektowej były realizowane w trybie przetargu nieograniczonego (...) ustawa nie określa definicji „dostaw i usług powszechnie dostępnych” ani „ustalonych standardów jakościowych” i jest jedynie kwestią interpretacji, która kształtowana jest wraz z upływem czasu w związku z powstającym piśmiennictwem i wydawanym orzecznictwem, a także fakt, iż w postępowaniu otrzymano 6 ważnych ofert, czas który był na realizację całego przedsięwzięcia oraz sposób określenia wartości szacunkowej, należy stwierdzić,

iż wykonawca dokumentacji projektowej był wybrany w sposób zapewniający konkurencyjność.

(akta kontroli str. 1253-1261, 1408-1413, 1503-1509)

NIK zwraca uwagę, że zapytanie o cenę stanowi wyjątek od reguły przetargowej jako podstawowej formy udzielania zamówienia publicznego i charakteryzuje się niskim poziomem konkurencyjności. Z uwagi na pozaprzetargowy charakter, przesłanki zastosowania tego trybu powinny być interpretowane w sposób ścisły, a wszelkie wątpliwości co do zasadności udzielania zamówienia w tym trybie powinny przemawiać za zastosowaniem procedury otwartej, tj. w szczególności w trybie przetargu nieograniczonego bądź ograniczonego. Tryb zapytania o cenę nie może być wykorzystywany do nabywania towarów lub usług specjalistycznych, przeznaczonych dla wąskiego kręgu odbiorców, o dostępności ograniczonej do nielicznych, specjalistycznych wykonawców¹⁸.

2. Komenda jako zamawiający dokonała odbioru niekompletnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej dotyczącej budowy KPP, która nie zawierała części specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni, oznaczone numerem 0.42, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne, polegające na niedochowaniu należytej staranności.

O przyjęcie dokumentacji projektowej wniosowała 8 grudnia 2015 r. komisja odbiorowa powołana w WliR. Wniosek komisji został zatwierdzony przez ówczesnego Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie.

(akta kontroli str.1551-1557)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że (...) *W KWP w Krakowie nie obowiązują sztywne procedury, dotyczące odbiorów – nie ma w tym zakresie określonej odrębnej procedury (...). Zasadą jest, aby do komisji odbiorowej powoływać osoby merytorycznie właściwe. Ponieważ dokumentacja projektowa budowy KPP Wadowice dotyczyła wszystkich branż, dlatego też do komisji odbiorowej powołano specjalistów z każdej branży (konstrukcyjno-budowlanej, architektonicznej, elektrycznej, sanitarnej i teletechnicznej). W zakresie sposobu weryfikacji dokumentacji obowiązuje zasada, że każdy z członków składa swoje uwagi do dokumentacji (...). W tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie, że komisja odbiorowa (a szerzej Zamawiający) nie jest uprawniona do sprawdzania dokumentacji, gdyż czynność ta jest zastrzeżona dla projektanta, który musi zapewnić osobę sprawdzającą (...).*

(akta kontroli str.4269-4279)

NIK nie kwestionuje odpowiedzialności projektanta, wynikającej z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, za zapewnienie sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Brak należytej staranności w odbiorze dokumentacji polega jednak w przedmiotowym przypadku na braku weryfikacji kompletności przekazanych dokumentów, a nie prawidłowości sporządzonego projektu. Zgodnie z opisem zawartym w projekcie budowlanym (nr rys. CO+CT1) przy pomieszczeniu „Wymiennikownia+hydrofor” zamieszczono opis „Podłączenie według osobnego rysunku”, który jednak nie został dołączony do przekazanej dokumentacji.

¹⁸ Tak: E. Wiktorowska [w:] I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2020, art. 69 oraz wyjaśnienia dotyczące nabywania usług w trybie zapytania o cenę, dostępne na stronie <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/stosowanie-poszczegolnych-trybow-o-udzielenie-zamowienia-publicznego/nabywanie-uslug-w-trybie-zapytania-o-cene> [dostęp: 7 czerwca 2023 r.].

Powyższe działanie wpłynęło na dalszą realizację prowadzonych prac, tj. na wzrost ich wartości o 33,2 tys. zł, a także na zwiększenie zakresu rzeczowego umowy na roboty budowlane, o czym mowa w 2. obszarze wystąpienia.

(akta kontroli str.4056-4059)

3. Komenda jako zamawiający nierzetelnie dochodziła usunięcia wady dokumentacji projektowo-kosztorysowej na budowę KPP w Wadowicach, polegającej na braku dostarczenia części specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni oznaczone numerem 0.42, bowiem wystąpiono o nią po upływie 11 miesięcy od powzięcia wiedzy o tym, że dokumentacja nie zawiera rozwiązań w ww. zakresie¹⁹.

(akta kontroli str. 4214-4242,5914-5927,5969-5989)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że kwestia usunięcia wad dokumentacji projektowej, dotyczących braku rozwiązań wymiennikowni i hydroforowni, wymagała przeprowadzenia szczegółowej analizy zarówno dostarczonej dokumentacji projektowej, jak i odtworzenia ustaleń poczynionych w WliR oraz w KPP Wadowice na etapie opracowywania dokumentacji. W związku z tym, po przeprowadzeniu wstępnych wyjaśnień, KWP wezwała projektanta pismem z 12 lipca 2018 r. do usunięcia błędów i braków w dokumentacji projektowej związanych z wymiennikownią i hydroforownią. Zdaniem Naczelnika WliR wyjaśnienia te były konieczne, ponieważ przedstawiciele projektanta próbowali zrzucić odpowiedzialność za błąd w dokumentacji na dostawcę mediów, twierdząc że rzekomo deklarował dostawę ciepła i c.w.u. przez cały rok z własnej wymiennikowni i dopiero jego wycofanie się z tej deklaracji doprowadziło do sytuacji braku w dokumentacji projektowej. Dodał, że twierdzenie to okazało się być nieprawdziwe, gdyż dostawca mediów nigdy nie zadeklarował takich warunków przyłączenia.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że w Wydziale prowadzono równoległe analizy, jaki w tej sytuacji system ogrzewania należy przyjąć. W ich wyniku uznano, że najbardziej racjonalnym wyborem będzie zapewnienie dostaw ciepła i c.w.u. w sezonie zimowym z sieci dostawcy mediów w oparciu o własną zaprojektowaną wymiennikownię KWP, a w sezonie letnim zapewnienie c.w.u. z układu pomp ciepła. Następnie, w związku z konsekwentnym i ostatecznym stanowiskiem dostawcy mediów o braku możliwości dostawy ciepła i c.w.u. przez cały rok z własnej wymiennikowni, skierowano do projektanta kolejne wezwanie z 17 kwietnia 2019 r. Dopiero to wezwanie w sposób jednoznaczny i pewny określało i determinowało błąd w dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 5995-6007)

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie zasługują na uwzględnienie. O uzupełnienie dokumentacji projektowej KWP jako zamawiający powinna była wystąpić do wykonawcy niezwłocznie po stwierdzeniu braku w dostarczonych rozwiązaniach projektowych. Przyjęcie powyższych wyjaśnień Naczelnika WliR oznaczałoby, że KWP w momencie udzielania i odbioru zamówienia nie wiedziała, jaki jest dokładnie przedmiot zamówienia w zakresie planowanych dostaw ciepła do siedziby KPP w Wadowicach. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wykonawca dokumentacji projektowej otrzymał od KWP wstępne warunki przyłączenia do sieci ciepłej z 9 kwietnia 2014 r. wydane przez dostawcę mediów, i to na ich podstawie miał przygotować – zgodnie z umową z 11 sierpnia 2015 r. – kompletną dokumentację projektowo-kosztorysową.

¹⁹ Termin liczony od dnia uzyskania oficjalnie informacji od projektanta z 3 sierpnia 2017 r., przesłanych do postępowania przetargowego ZP.37.2017.

Wykonawca dokumentacji projektowej na pytanie NIK, czy uwzględnił przekazane mu przez KWP wstępne warunki przyłączenia do miejskiej sieci ciepłej z 9 kwietnia 2014 r. w przygotowanej i dostarczonej Komendzie dokumentacji i przedstawił rozwiązania projektowe w tym zakresie, wyjaśnił że warunki nie zostały uwzględnione w dokumentacji, ponieważ w porozumieniu z zamawiającym uznano, że są niekorzystne z punktu widzenia finansowania inwestycji, gdyż całość kosztów związanych z budową przyłącza i węzła ciepłego będzie musiał ponieść inwestor. Wykonawca wyjaśnił również, że powziął wiedzę o tym, iż KWP oczekuje przygotowania rozwiązania projektowego w zakresie wymiennikowego węzła ciepłego i instalacji ciepłowniczych dopiero w dniu otrzymania pisma z 12 lipca 2018 r. Wykonawca wyjaśnił, że nie uznał roszczeń i nie przygotował dodatkowego opracowania projektowego, stojąc na stanowisku, że nie jest to wada dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 4214-4242)

NIK zwraca uwagę, że KWP wniosła do Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 16 lipca 2021 r. o wystąpienie w imieniu Skarbu Państwa-Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z powództwem przeciwko wykonawcy dokumentacji projektowej o zapłatę kwoty łącznej w wysokości 156 tys. zł za wszystkie wady projektowe dotyczące ww. umowy, w tym brak rozwiązań wymiennikowni i hydroforowni. W odpowiedzi Prokuratura wskazała, że w jej ocenie występowanie o zapłatę ww. kwoty wiąże się z dużym ryzykiem oddalenia powództwa z uwagi na przedawnienie roszczenia i wygenerowaniem dodatkowych kosztów procesowych po stronie Skarbu Państwa.

W konsekwencji Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie zatwierdził wniosek Radcy Prawnego KWP z 7 października 2021 r. o wyrażenie zgody na odstąpienie od wszczynania postępowania sądowego przeciwko wykonawcy.

Skutkiem powyższego działania była utrata możliwości dochodzenia roszczeń w stosunku do wykonawcy, które KWP wyceniła na 156 tys. zł.

(akta kontroli str. 2591-2614, 3951-4213, 5892-5992, 5998-6007)

4. KWP nie dysponowała autorskimi prawami majątkowymi do dokumentacji projektowej na budowę KP Szczawnica, co oznaczało brak zagwarantowania sobie wyłącznego prawa do korzystania z tej dokumentacji oraz rozporządzania nią. Powyższe zaniechanie NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

W umowie zawartej 22 lipca 2014 r. na wykonanie dokumentacji technicznej Komisariatu Policji w Szczawnicy projektant przeniósł na Miasto Gminę Szczawnica autorskie prawa majątkowe do dokumentacji z dniem przyjęcia przedmiotu umowy lub jego części. Gmina zagwarantowała sobie prawo przenoszenia praw nabytych na podstawie tej umowy na osoby trzecie, bez uzyskiwania odrębnej zgody projektanta.

15 maja 2015 r. Burmistrz Szczawnicy przekazał Zastępcy Komendanta dokumentację projektową. Do czasu kontroli NIK nabyte przez Gminę autorskie prawa majątkowe do ww. dokumentacji nie zostały przeniesione na Komendę.

(akta kontroli str. 33, 35)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że (...) należy uznać, że w momencie podpisania protokołu przekazania dokumentacji Gmina Szczawnica przeniosła na KWP w Krakowie autorskie prawa majątkowe do dokumentacji projektowej, do czego była uprawniona na podstawie (...) umowy (...).

(akta kontroli str. 307, 312-313)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że – zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁰ – przeniesienie własności egzemplarza utworu nie powoduje przejścia autorskich praw majątkowych do utworu, chyba że umowa stanowi inaczej. Ustawa o prawie autorskim w art. 53 wprost stanowi, że umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Tym samym – zdaniem NIK – nie można w przedmiotowym przypadku domniemywać, że autorskie prawa majątkowe zostały przeniesione z Miasta Gminy Szczawnica na Komendę wraz z przekazaniem dokumentacji projektowej.

5. W kontrolowanym okresie Komenda nie wystąpiła do Wojewody Małopolskiego i w konsekwencji nie posiadała jego zgody na:

5.1. zabudowę, przebudowę, remont lub rozbiórkę na nieruchomościach oddanych w trwały zarząd KWP w związku z następującymi zadaniami inwestycyjnymi:

- a) KPP w Wadowicach – budowa nowej siedziby – II etap,
- b) KP w Szczawnicy – budowa nowej siedziby,
- c) KP w Żabnie – adaptacja obiektu przy ul. Sieradzkiej 19,
- d) KP w Kluczach – budowa obiektu,
- e) KP w Zatorze – budowa nowej siedziby,
- f) KP w Wojniczu – budowa nowej siedziby,
- g) PP w Uściu Gorlickim – budowa nowego obiektu,
- h) KP VIII w Krakowie, os. Zgody 10 – przebudowa budynku,
- i) KPP w Myślenicach – wymiana kotłów gazowych,
- j) KPP w Miechowie – przebudowa systemu wentylacyjno-klimatyzacyjnego,
- k) KPP w Krakowie – przebudowa systemu wentylacyjno-klimatyzacyjnego,
- l) KP w Jordanowie – przebudowa obiektu.

Było to niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn – w brzmieniu obowiązującym od 23 sierpnia 2017 r. do 8 września 2021 r. – który stanowił, że jednostka organizacyjna ma prawo²¹ korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego.

5.2. wykonywanie robót budowlanych na nieruchomościach oddanych w trwały zarząd KWP w związku z następującymi zadaniami inwestycyjnymi:

- a) Likwidacja energochłonnych urządzeń klimatyzujących w bud. D ul. Mogilska 109 Kraków,
- b) Termomodernizacja budynków nr 17 i 19B ul. Mogilska 109 w Krakowie,
- c) Przebudowa odprowadzenia wód opadowych w KWP w Krakowie ul. Mogilska 109,
- d) Komenda Powiatowa Policji w Brzesku – budowa nowej siedziby – II etap,
- e) V Komisariat Policji w Krakowie – budowa nowej siedziby – II etap,

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2509; dalej: *ustawa o prawie autorskim*.

²¹ Z zastrzeżeniem ust. 6: Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.

- f) Posterunek Policji w Krościenku nad Dunajcem – budowa nowej siedziby,
- g) KPP Zakopane – budowa wiaty.

Było to niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn – w brzmieniu obowiązującym od 9 września 2021 r. – który stanowił, że jednostka organizacyjna ma prawo²² korzystania z nieruchomości oddanej w trwałe zarząd, a w szczególności do wykonywania robót budowlanych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego.

W odniesieniu do budowy KPP Wadowice oraz Komisariatu w Szczawnicy Naczelnik WliR wyjaśnił, że *nieruchomości, na których zrealizowane zostały ww. inwestycje, były przekazywane przez gminy na rzecz Skarbu Państwa (...) w celu i pod warunkiem budowy obiektów Policji (...). Inwestycje (...) były realizowane w ramach „Programu Modernizacji Policji (...) w latach 2017-2020” (...), dla którego wszystkie zadania musiały być wcześniej zaakceptowane przez Komendę Główną Policji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ww. zadania inwestycyjne były również konsultowane z Wojewodą Małopolskim. Dodał także, że Wojewoda aktywnie monitorował postępy realizacji „Programu modernizacji...”. (...) miał pełną wiedzę o robotach budowlanych planowanych do realizacji w ramach ww. dwóch zadań inwestycyjnych, ale również w pełni je akceptował i popierał, czemu wyraz dawał na odprawach służbowych z jego udziałem.*

Odnośnie do zadań inwestycyjnych wskazanych powyżej w pkt. 5.1. lit. a-h oraz w pkt. 5.2. lit. d-f Naczelnik WliR wyjaśnił, że *zadania te były objęte rządowym „Programem modernizacji Policji ... w latach 2017-2020”, w związku z czym KWP (...) dysponowała de facto zgodą Wojewody Małopolskiego (...) na zabudowę nieruchomości w trwałym zarządzie zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn (...).*

NIK zwraca uwagę, że współpraca KWP z Wojewodą Małopolskim i pracownikami urzędu wojewódzkiego przy realizacji Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020 nie wyłącza procedury uzyskiwania zgody wojewody jako organu nadzorującego, opartej o wymóg art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn.

Odnosząc się do zadań inwestycyjnych wskazanych w pkt. 5.1. lit. i-k Naczelnik podał, że *tego rodzaju prace nie były wymienione w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym do dnia 08.09.2021 r., w związku z czym uznano, że w tym przypadku zgoda organu nadzorującego nie jest wymagana.*

NIK zauważa, że ww. trzy zadania inwestycyjne polegały na przeprowadzeniu remontu i przebudowy, zatem należało na ich wykonanie uzyskać zgodę Wojewody Małopolskiego, na mocy wskazanego przepisu ugn, w stanie prawnym obowiązującym do 8 września 2021 r.²³

W odniesieniu do zadań inwestycyjnych wskazanych powyżej w pkt. 5.2. lit. a-c Naczelnik WliR wyjaśnił, że *były one zawarte w „Programie modernizacji Policji ... w latach 2017-2020” i wyjaśnienia wskazane powyżej są (...) aktualne (...). Prace termomodernizacyjne i modernizacyjne (...) nie wymagały zgody organu nadzorującego (...) ten rodzaj prac nie był wymieniony w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym do dnia 08.09.2021 r. (...).*

²² Z zastrzeżeniem ust. 6; por. przypis powyżej.

²³ Umowy z wykonawcami robót KWP podpisała: 30 sierpnia 2019 r. na zadanie KPP w Myślenicach – wymiana kotłów gazowych oraz 22 listopada 2019 r. na zadania KPP w Miechowie – przebudowa systemu wentylacyjno-klimatyzacyjnego i KPP w Krakowie – przebudowa systemu wentylacyjno-klimatyzacyjnego.

NIK wskazuje, że zadania inwestycyjne wymienione powyżej w pkt. 5.2. lit. a-c polegały na wykonywaniu robót budowlanych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, a umowy na ich realizację Komenda podpisała po 8 września 2021 r.²⁴ We wskazanych przypadkach obowiązywał zatem wymóg uzyskania zgody wojewody na wykonanie zadań inwestycyjnych.

Naczelnik WliR wskazał ponadto, że dla zadań inwestycyjnych wymienionych w pkt. 5.1. lit. l oraz 5.2. lit. g KWP (...) *uzyskała w odrębnym trybie zgodę organu nadzorującego na wykonywanie robót (...)*. W ocenie NIK, również w przypadku tych dwóch inwestycji nie dochowano obowiązku określonego w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn, gdyż Komenda wystąpiła do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie zgody, o której mowa w ww. przepisie, pismem z 10 maja 2023 i uzyskała ją zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 23 maja 2023 r., podczas gdy oba ww. zadania inwestycyjne były już realizowane²⁵.

(akta kontroli str. 45-46, 54-56, 131-136, 363, 366-413, 417-420, 456-457, 600, 603-687, 1802, 1804, 1808-1845)

OCENA CZĄSTKOWA

Komenda prawidłowo zaplanowała realizację badanych inwestycji, tj. budowę KPP w Wadowicach oraz budowę Komisariatu w Szczawnicy. Na ich potrzeby pozyskano odpowiednie nieruchomości gruntowe oraz rzetelnie sporządzono programy inwestycji, ujmując w nich koszty niezbędne do wykonania tych zadań. Dla obu kontrolowanych inwestycji uzyskano pozwolenie na budowę przed rozpoczęciem robót. Zastrzeżenie NIK dotyczy nieuzyskania dla ww. inwestycji zgody Wojewody Małopolskiego na wykonywanie określonych prac na nieruchomościach oddanych w trwały zarząd Komendy, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn. Zgody takiej KWP nie uzyskała także dla pozostałych zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017-2023 (do 19 czerwca), w przypadku których istniał taki obowiązek. O zgodę Wojewody Małopolskiego dla zadań ujętych w planie inwestycyjnym KWP na 2023 r. Komenda wystąpiła w trakcie kontroli NIK.

Wykonawca dokumentacji projektowej do budowy KPP został wybrany w trybie zapytania o cenę, pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, tj. z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Na skutek nierzetelnego odbioru tej dokumentacji oraz opieszalego dochodzenia roszczenia z tego tytułu Komenda wydatkowała 113,8 tys. zł na niekompletny projekt budowlany, a następnie 33 tys. zł na brakujący, lecz niezbędny element projektu, obejmujący wymiennikownię. Izba oceniła negatywnie ww. zwłokę w dochodzeniu przez KWP roszczeń z tytułu wady projektowej, która skutkowałą przedawnieniem i utratą kwoty wyliczonej przez KWP na 156 tys. zł.

W przypadku Komisariatu w Szczawnicy Komenda nie pozyskała autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej, co NIK oceniła jako nierzetelne.

²⁴ 16 lutego 2022 r. na zadanie Likwidacja energochłonnych urządzeń klimatyzujących w bud. D ul. Mogilska 109 Kraków, 10 lutego 2022 r. na zadanie Termomodernizacja budynków nr 17 i 19B ul. Mogilska 109 w Krakowie oraz 22 września 2021 r. na zadanie Przebudowa odprowadzenia wód opadowych w KWP w Krakowie ul. Mogilska 109.

²⁵ Pierwszą umowę na realizację zadania pn. *KP w Jordanowie – przebudowa obiektu* podpisano z wykonawcą 29 września 2020 r, a na realizację zadania pn. *KPP Zakopane – budowa wiaty* – 18 listopada 2022 r.

2. Realizacja inwestycji budowlanych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki majątkowe KWP w latach 2017-2022 zostały zaplanowane (plan po zmianach) w łącznej kwocie 354 298 tys. zł, a wykonane w wysokości 271 316 tys. zł (76,6% planu). Wydatki inwestycyjne, realizowane w ramach § 605 klasyfikacji budżetowej, zaplanowano w ww. okresie (plan po zmianach) w kwocie 242 064 tys. zł, a wydatkowano 179 663 tys. zł (74,2% planu), w tym: z budżetu państwa 128 624 tys. zł (tj. 71,6% zrealizowanych wydatków inwestycyjnych), z FWP 30 149 tys. zł (16,8%), ze środków unijnych 20 890 tys. zł (11,6%).

W ww. latach liczba realizowanych zadań inwestycyjnych²⁶ wynosiła od pięciu (w 2017 r.) do 12 (w 2022 r.).

(akta kontroli str. 25)

Wydatki na budowę KPP realizowano w latach 2018-2021. Plan (po zmianach) zakładał wydatki na poziomie 34 736 tys. zł, a wydatkowano 33 000 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. 2 730 tys. zł (w całości z budżetu państwa),
- w 2019 r. 21 784 tys. zł (w całości z budżetu państwa),
- w 2020 r. 6 583 tys. zł (2 183 tys. zł z budżetu państwa i 4 400 tys. zł z FWP),
- w 2021 r. 1 903 tys. zł (162 tys. zł z budżetu państwa, 1 725 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające z budżetu państwa oraz 16 tys. zł z FWP).

(akta kontroli str. 26)

Wydatki na budowę Komisariatu realizowano w latach 2018-2022. Plan (po zmianach) zakładał wydatki na poziomie 12 289 tys. zł, a wydatkowano 10 308 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. 1 118 tys. zł (w całości z budżetu państwa),
- w 2019 r. 560 tys. zł (w całości z budżetu państwa),
- w 2020 r. 6 659 tys. zł (1 180 tys. zł z budżetu państwa i 5 479 tys. zł z FWP),
- w 2021 r. 1 965 tys. zł (1 460 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające z budżetu państwa oraz 505 tys. zł z FWP),
- w 2022 r. 5 tys. zł (w całości z budżetu państwa).

(akta kontroli str. 27)

2.2. Zamówienie na roboty budowlane KPP Wadowice przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie postępowania wykazało, że:

- nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ;
- zawarta umowa w wersji podpisanej przez zamawiającego i wykonawcę była zgodna z projektem zamieszczonym w SIWZ oraz z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- umowa zawierała zapisy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia w zakresie rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy, a także kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;

²⁶ Tj. takich, na które wydatkowano środki finansowe.

Umowa zakładała wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 29 800 000,00 zł brutto. Kwota wynagrodzenia z oferty odpowiadała wynagrodzeniu wskazanemu w umowie na roboty budowlane. Faktyczne wynagrodzenie Wykonawcy, po uwzględnieniu podpisanych aneksów do umowy zwiększających zakres rzeczowy zamówienia, wyniosło 30 479 435,42 zł brutto.

Umowa zakładała, że finansowanie robót nastąpi na podstawie faktur częściowych wystawionych przez wykonawcę, według harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do umowy. Zgodnie z umową, podstawą do wystawienia faktury częściowej był protokół odbioru robót zakończonego elementu podpisany przez inspektora nadzoru, a faktury końcowej – protokół odbioru końcowego przedmiotu umowy, podpisany przez komisję odbiorową.

W konsekwencji nieprawidłowości opisanych w pkt. 2 i 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1. niniejszego wystąpienia przedmiot zamówienia, tj. budowa KPP, nie obejmował pomieszczenia wymiennikowni, co zamawiający potwierdził w odpowiedzi na pytanie wykonawcy w trakcie postępowania.

Opis przedmiotu zamówienia został przygotowany zgodnie z regułami określonymi w art. 29-30 ustawy Pzp.

Ustalenia wartości zamówienia dokonano z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, tj. bez zachowania należytej staranności, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1515-1547,1592-1801,1859-2120,3480-3750, 4367-4403,5838-5851)

Umowa na roboty budowlane KPP Wadowice z 3 października 2018 r. określała obowiązki zamawiającego oraz wykonawcy robót, w tym:

- zmiany wynagrodzenia w przypadku zmniejszenia zakresu rzeczowego robót;
- kary umowne;
- wykonywanie prac zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami, specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót, udostępnioną przez Zamawiającego dokumentacją projektową, sztuką budowlaną, ofertą oraz wytycznymi i zaleceniami, uzgodnionymi w czasie realizacji przedmiotu umowy;
- wykonywanie prac zgodnie z uzgodnionym harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- wykonywanie prac przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje techniczne i badania lekarskie;
- przedłożenie do odbioru końcowego kompletnych dokumentów zawierających atesty na zastosowane materiały budowlane, aprobaty techniczne, certyfikaty, protokoły z pomiarów i prób, instrukcje obsługi, dokumentację DTR, karty gwarancyjne, inwentaryzację geodezyjną powykonawczą, świadectwa charakterystyki energetycznej budynków, dokumentację projektową z naniesionymi zmianami wprowadzonymi w trakcie budowy oraz inne dokumenty wymagane Prawem budowlanym, w tym niezbędne do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Podpisana umowa na roboty budowlane zabezpieczała interesy KWP jako inwestora.
(akta kontroli str.3510- 3527)

Do momentu podpisania umowy, zgodnie z jej zapisami, Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy i usunięcia wad, w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Jego wysokość ustalono na 5% maksymalnej wartości robót

(brutto), tj. 1 490 000,00 zł, w tym 30% (447 000,00 zł) stanowiło zabezpieczenie z tytułu rękojmi za wady. W związku ze zwiększeniem zakresu prac i wynagrodzenia w trakcie realizacji umowy wykonawca odpowiednio podnosił kwotę oraz wydłużał termin gwarancji.

(akta kontroli str.1502,3526-3527,5834-5837)

2.3. W maju 2017 r. powołana została komisja przetargowa do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania budowy Komisariatu. Komisja zaproponowała przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, co zatwierdził ówczesny p.o. Zastępca Komendanta.

Wartość szacunkową przedmiotu zamówienia komisja ustaliła w czerwcu 2018 r. na 4 695 776,76 zł (5 775 805,41 zł brutto), co stanowiło równowartość 1 089 077,80 euro, wskazując że ustalenia dokonano w II kwartale 2018 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Kosztorys inwestorski z datą opracowania 25 maja 2018 r. został sporządzony przez podmiot zewnętrzny i był tożsamy – w zakresie przyjętych stawek i cen, sporządzonych kalkulacji, a w konsekwencji w zakresie wartości kosztorysowej robót ogółem – z kosztorysem inwestorskim opracowanym w maju 2015 r.

Kosztorys z 25 maja 2018 r. został zatwierdzony (bez daty) w imieniu inwestora przez eksperta WliR, posiadającego uprawnienia budowlane do kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Ustalenie wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 223-245, 599-602, 710-766)

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone 8 czerwca 2018 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: *BZP*), na stronie internetowej KWP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego. W SIWZ przedmiot zamówienia określono zgodnie z art. 28-30 ustawy Pzp oraz wyznaczono prawidłowy termin składania ofert. Warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe zostały sformułowane w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiające ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Zamawiający prawidłowo określił kryteria oceny ofert.

W toku postępowania:

- zamawiający udzielił wyjaśnień i dokonał modyfikacji treści SIWZ w sposób zgodny z art. 38 ustawy Pzp;
- nie wystąpiły pytania dotyczące opisu przedmiotu zamówienia w liczbie i zakresie świadczącym o brakach w dokumentacji projektowej lub o nierzetelnym przygotowaniu tej dokumentacji, co wymagałoby jej uzupełnienia lub zmian;
- zamawiający żądał od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia²⁷;
- osoby wykonujące czynności w postępowaniu, w tym kierownik zamawiającego, złożyły pisemne oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Dodatkowo ówczesny Zastępca Naczelnika WliR, który zatwierdził opis przedmiotu

²⁷ Dz. U. poz. 1126. Stan prawny obo, wiążący w czasie prowadzenia postępowania.

zamówienia i wzór umowy, złożył pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2a ww. ustawy, w zakresie okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 pkt 2-4 tej ustawy;

- nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego.

Otwarcia ofert dokonano 9 lipca 2018 r. W postępowaniu wpłynęły dwie oferty, spośród których zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ. Wybrany wykonawca wniósł do upływu terminu składania ofert wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej obowiązujące przez cały okres związania ofertą.

(akta kontroli str. 590-599, 601, 688-705, 710-897, 903-935, 5338-5345)

Wartości ofert, które wpłynęły w postępowaniu, przekraczały kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (5 775 805,41 zł) i wynosiły 9 489 888,00 zł brutto oraz 9 999 900,00 zł brutto.

KWP pismem z 19 lipca 2018 r. zwróciła się do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o zatwierdzenie aktualizacji WKI, argumentując to w szczególności *ustawicznym, zauważalnym wzrostem cen wykonawstwa prac budowlanych, powodowanym bardzo dużą ilością zamówień na rynku w stosunku do potencjału przerobowego firm wykonawczych (...) oraz silną i efektywną presją rynku pracy (niewystarczająca ilość pracowników) na wzrost płac (co potęguje wzrost cen robót budowlanych)*. We wniosku wskazano także m.in. na wzrost cen wynikający z dyskонтowania przez oferentów ryzyk realizacji umów o roboty budowlane, wynikających z:

- a) wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących określone prace, wprowadzonego zapisami art. 29 ust. 3a ustawy Pzp;
- b) wzrostu cen materiałów budowlanych, a także podniesienia stawki kosztu robocizny do kosztorysowania.

Zwrócono uwagę na obciążenie nowym systemem rozliczania VAT (tzw. odwrócony VAT) dla robót budowlanych, wprowadzonym ustawą z 1 grudnia 2016 r.²⁸

Od projektanta pozyskano zaktualizowany kosztorys inwestorski z *uwzględnieniem stawek i cen rynkowych (średnich) za II kwartał 2018 r. W wyniku aktualizacji uzyskano łączną wartość robót budowlanych w wysokości 9 598 517,91 zł brutto*. Zaktualizowaną WKI wyliczono na 10 318 952,91 zł, co zatwierdził 23 lipca 2018 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji, działający z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli str. 257-286, 898-904)

Umowa z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza wg kryteriów określonych w SIWZ, została zawarta 14 września 2018 r. Zapisy umowy były zgodne z warunkami wynikającymi z oferty i z projektem zamieszczonym w SIWZ. W umowie przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie wynikającej z oferty, tj. 9 489 888,00 zł brutto. Umowa zawierała m.in. postanowienia dotyczące rękojmi za wady fizyczne wykonanej roboty budowlanej (5 lat), gwarancji na wykonane roboty budowlane, urządzenia i materiały (60 miesięcy) oraz kar umownych w określonych przypadkach.

²⁸ Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024).

Zapisy w umowie o roboty budowlane były zgodne z art. 143a i 143d ustawy Pzp.
(akta kontroli str. 767-810, 855, 859-871, 888, 890-897, 903-1060)

Wybrany wykonawca wniósł w dniu podpisania umowy zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie pieniężnej w wymaganej wysokości, tj. 5% ceny brutto podanej w ofercie. W toku inwestycji zmieniono formę zabezpieczenia na niepieniężną – gwarancję ubezpieczeniową. Wraz ze zmianą terminu realizacji umowy odpowiednio wydłużano okres zabezpieczenia, a podwyższenie wynagrodzenia wykonawcy skutkowało analogiczną zmianą jego wysokości.

(akta kontroli str. 917, 926, 929, 1042, 1064-1065, 1093-1096, 1112, 1122-1123, 1133-1134, 1147-1148, 1802-1804, 1846, 2888, 3021, 5566-5567)

2.4. Roboty budowlane KPP Wadowice rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę, udzielonego decyzją Starosty Wadowickiego z 20 czerwca 2016 r. i realizowano je w okresie ważności pozwolenia na budowę.

Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 9 października 2018 r. KWP złożyła zawiadomienie o terminie rozpoczęcia robót budowlanych do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wadowicach 16 października 2018 r. Wykonawca robót 16 października 2018 r. przystąpił do realizacji prac przygotowawczych na terenie budowy. Roboty budowlane zakończono 16 października 2020 r.

(akta kontroli str. 4404, 4434-4438, 6016,6068)

Budowę Komisariatu rozpoczęto 30 kwietnia 2018 r., tj. przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Rozpoczęcie prac przygotowawczych zostało udokumentowane w dzienniku budowy wpisem ówczesnej kierownik budowy: *Rozpoczęto czynności związane z rozbiórką istniejących budynków na terenie budowy.* Wyjaśniła ona, że do 18 września 2018 r., kiedy teren budowy został przekazany głównemu wykonawcy, *rozpoczęto „siłami własnymi” wstępne (przygotowawcze) prace rozbiórkowe, które polegały na uporządkowaniu terenu działki oraz wewnątrz budynku.*

Zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego KWP poinformowała organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dołączając odpowiednie informacje dotyczące kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. O ww. terminie nie poinformowano projektanta, gdyż umowę na pełnienie nadzoru autorskiego KWP zawarła z nim 19 września 2018 r., tj. po rozpoczęciu robót budowlanych.

(akta kontroli str. 36-39, 2889, 3024, 3049-3062, 3113-3114, 5073)

Umowa z projektantem, zawarta przez KWP na świadczenie nadzoru autorskiego przy budowie Komisariatu nie zabezpieczała odpowiednio interesów Komendy na wypadek niewywiązywania się lub nienależytego wywiązywania się projektanta ze zleconych zadań, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Z tytułu świadczenia nadzoru autorskiego projektantowi wypłacono łącznie 16 629,60 zł.

(akta kontroli str. 307, 314, 352-356, 3414, 3419, 3443-3450)

2.5. KWP uregulowała warunki współpracy wykonawcy robót przy budowie KPP z podwykonawcami w aneksie nr 1 do umowy na roboty budowlane, podpisanym 19 października 2018 r.

Stosownie do art. 143d ustawy Pzp wartość umów z podwykonawcami nie przekraczała wartości umowy z generalnym wykonawcą. Stwierdzono jeden przypadek występowania podwykonawcy wobec inwestora o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że kontrola zatrudnienia na podstawie umowy o pracę była prowadzona przez inspektora nadzoru inwestorskiego poprzez ustne zapytania kierowane bezpośrednio do robotników budowlanych wykonujących prace na budowie. W odpowiedzi uzyskał on kilkakrotnie informacje potwierdzające zatrudnienie tych osób na podstawie umowy o pracę. Z czynności tych nie była sporządzana dokumentacja.

Umowa o roboty budowlane KPP Wadowice zawierała zapisy zgodne z art. 143a i 143d Pzp. W umowie nałożono na wykonawcę obowiązek przedkładania do zaakceptowania projektów umów o podwykonawstwo, a także projektów ich zmian, przedkładania poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, a także przedkładania dowodów zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom biorącym udział w realizacji odbieranych robót, jako podstawę wystawienia faktury częściowej oraz warunek realizacji faktury końcowej. Podpisane przez wykonawcę umowy były przedkładane Zamawiającemu w terminie 7 dni od ich zawarcia, zgodnie z zapisami umowy.

W jednym na osiem przypadków wykonawca nie przedstawił projektu umowy o podwykonawstwo do akceptacji i została mu naliczona kara umowna w wysokości 2000 zł brutto, tj. zgodnej z podpisaną umową.

(akta kontroli str. 3510-3527,4342-4348,4484-4490,4683-4685,4911-4913,5703-5710,6817-6819)

Do umowy o roboty budowlane KP Szczawnica wprowadzono aneksem nr 1 z 23 października 2018 r. zapisy wynikające z art. 143d ust. 1 ustawy Pzp, zawierające postanowienia dotyczące podwykonawstwa. Do realizacji zamówienia główny wykonawca zgłosił zamawiającemu łącznie 12 podwykonawców. Wartość umów zawartych z podwykonawcami nie przekraczała wartości umowy zawartej z głównym wykonawcą.

W toku realizacji inwestycji główny wykonawca przedkładał zamawiającemu projekty umów o podwykonawstwo, a także projekty ich zmian, oraz kopie zawartych umów o podwykonawstwo oraz ich zmian w terminie 7 dni od daty ich zawarcia, z wyjątkiem następujących przypadków:

- nieprzedłożenie zamawiającemu kopii zawartego aneksu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem było zabezpieczenie wykopu oraz skarp;
- nieprzedłożenie zamawiającemu projektu aneksu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem było wykonanie instalacji elektrycznej wewnętrznej budynku komisariatu i budynku gospodarczego, instalacji elektrycznej zewnętrznej, instalacji teletechnicznej wewnętrznej i zewnętrznej budynku komisariatu i budynku gospodarczego, jak również nieprzedłożenie zamawiającemu kopii zawartego aneksu do tej umowy;
- nieprzedłożenie zamawiającemu kopii zawartego aneksu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem było wykonanie ślusarki zewnętrznej i wewnętrznej;
- nieprzedłożenie zamawiającemu kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem były prace wykończeniowe (wylewki cementowe).

Z tytułu ww. przypadków niedopełnienia obowiązków wykonawcy zostały naliczone kary umowne, zgodnie z zapisami umowy o roboty budowlane, w łącznej wysokości 10 tys. zł.

W związku z budową KP Szczawnica nie wystąpiły przypadki roszczeń podwykonawców wobec KWP jako inwestora o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

(akta kontroli str. 1061-1063, 2127, 2129, 2132-2590, 2869, 2871, 2872-2875, 2887, 2889, 2949-2955, 2961-2963, 3063-3086, 3413, 3417-3418, 3428-3442, 3454-3455)

2.6. 30 grudnia 2019 r. KWP udzieliła wykonawcy budowy KPP zaliczki na poczet wykonania umowy w kwocie 6 799 861,00 zł, na podstawie gwarancji bankowej²⁹ zwrotu 100% udzielonej zaliczki, zgodnie z zapisami umowy.

(akta kontroli str. 5789-5816)

KWP nie udzielała zaliczek wykonawcy robót KP Szczawnica.

(akta kontroli str. 2869, 2872)

2.7. Do umowy na roboty budowlane KPP Wadowice podpisano osiem aneksów; i tak:

- aneks nr 1 z 19 października 2018 r. został sporządzony na okoliczność wprowadzenia podwykonawców i w konsekwencji zmiany zapisów umowy, dotyczących zatrudnienia na umowę o pracę, zaliczek³⁰, kar umownych;
- aneksem nr 2 z 18 grudnia 2018 r. zmieniono harmonogram robót na lata 2018-2019;
- aneks nr 3 z 23 marca 2019 r. został sporządzony na okoliczność wprowadzenia podwykonawców robót dekarских, tynkarskich, elektrycznych;
- aneks nr 4 z 10 maja 2019 r. został sporządzony na okoliczność wprowadzenia podwykonawcy robót instalacyjnych (wykonanie wentylacji mechanicznej i klimatyzacji);
- aneks nr 5 z 6 czerwca 2019 r. został sporządzony w związku ze zmianą kierownika robót branży elektrycznej, wprowadzeniem podwykonawcy robót elewacyjnych, zmianą inspektora nadzoru branży elektrycznej;
- aneks nr 6 z 9 lipca 2019 r. został sporządzony w związku z wprowadzeniem podwykonawcy robót drogowych;
- aneks nr 7 z 18 maja 2020 r. został sporządzony w związku ze zwiększeniem zakresu rzeczowego zamówienia w zakresie instalacji sanitarnych – technologia węzła wymiennikowego i pomp ciepła oraz instalacji elektrycznej i teletechnicznej – wymiennikownia;
- aneks nr 8 z 30 września 2020 r. został sporządzony w związku ze zwiększeniem zakresu rzeczowego zamówienia w zakresie dodatkowego ogrodzenia, dostawy i montażu dodatkowych klimatyzatorów, dodatkowych klap ppoż., zmianą terminu realizacji inwestycji.

Roboty wskazane w aneksach do umów nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem.

(akta kontroli str. 1996-2045, 3510-3527, 4595-4603, 4686-4913, 5702-5754)

W toku budowy Komisarjatu dokonano 17 zmian umowy o roboty budowlane, z tego:

- aneksy nr 1, 3 oraz 7-13 dotyczyły wprowadzenia podwykonawców do realizacji zamówienia, a aneks nr 14 zmiany zakresu robót zleconych jednemu z podwykonawców;
- aneks nr 2 dotyczył zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy z pieniężnej na niepieniężną;

²⁹ Gwarancja zwrotu zaliczki NR BOFH19013303GP/K z dnia 27 grudnia 2019 r. wystawiona przez Bank PEKAO S.A. dla KWP w Krakowie.

³⁰ Zgodnie z § 11 umowy o roboty budowlane, przewidziano udzielanie zaliczek.

- aneks nr 3 dotyczył wprowadzenia robót zamiennych w sposobie zabezpieczenia skarpy oraz związanego z tym obniżenia wynagrodzenia wykonawcy o 4,3 tys. zł;
- aneks nr 4 dotyczył powołania dodatkowego inspektora nadzoru inwestorskiego posiadającego uprawnienia w branży konstrukcyjno-budowlanej, a aneks nr 6 – zmiany osoby sprawującej funkcję kierownika budowy;
- aneks nr 5 dotyczył projektu budowlanego zamiennego oraz uzyskania zamiennej decyzji o pozwoleniu na budowę, a także podwyższenia wynagrodzenia wykonawcy o 134,1 tys. zł, w tym 68,0 tys. zł kosztów przestoju, oraz wydłużenia terminu realizacji zamówienia do 30 października 2020 r.;
- aneksy nr 15 i 17 dotyczyły wydłużenia terminu realizacji robót do odpowiednio 18 grudnia 2020 r. oraz 15 lutego 2021 r.;
- aneks nr 16 dotyczył zmniejszenia zakresu rzeczowego robót i obniżenia wynagrodzenia wykonawcy o 105,8 tys. zł.
(akta kontroli str. 1061-1159, 2617, 2619-2621, 2625, 2828-2829, 3456-3457)

O zmiany wprowadzone do umowy aneksami nr 1-3, 5-15 i 17 wnioskował wykonawca, a o pozostałe – zamawiający. Wnioski wykonawcy o zmiany umowy były przez zamawiającego analizowane pod kątem zgodności z postanowieniami umowy o roboty budowlane, prawem zamówień publicznych oraz prawem budowlanym. Zmiany do umowy skutkowały sporządzeniem następujących kosztorysów różnicowych:

- do aneksu nr 3 do umowy: wykreślono część planowanych robót i wprowadzono w ich miejsce roboty alternatywne, obniżając po zbilansowaniu wynagrodzenie wykonawcy o 4 276,40 zł brutto. Na kosztorysie różnicowym brak było podpisu poświadczającego jego weryfikację ze strony zamawiającego.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że z ramienia inwestora weryfikacja dokonana została w WliR [konkretnie dokonał jej inspektor nadzoru (...)];

- do aneksu nr 5 do umowy: wykreślono część planowanych robót i wprowadzono w ich miejsce rozwiązania zamiennie – zgodnie z projektem budowlanym zamiennym oraz zamienną decyzją o pozwoleniu na budowę, zwiększając po zbilansowaniu wynagrodzenie wykonawcy o 134 135,80 zł brutto, w tym 67 980, 30 zł z tytułu kosztów przestoju robót. Opracowany przez wykonawcę kosztorys różnicowy został zatwierdzony przez inspektora nadzoru inwestorskiego, a wykazane przez wykonawcę koszty przestoju zweryfikowane przez pracownika WliR;
- do aneksu nr 16 do umowy: ograniczono zakres rzeczowy robót, obniżając wynagrodzenie wykonawcy o 105 765,63 zł brutto. Opracowany przez wykonawcę kosztorys różnicowy został zatwierdzony przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 1082-1091, 1097-1111, 2615-2617, 2622-2625, 2627-2827, 3115-3117)

W jednym przypadku – aneksu nr 5 – zmiany wprowadzone do umowy wymagały uzyskania uprzednio zmiany pozwolenia na budowę. Dotyczyło to:

- 1) projektu zagospodarowania terenu, w szczególności:
 - zmiany lokalizacji budynku garażowo-gospodarczego wraz z lokalizacją miejsc postojowych, muru oporowego i wiaty śmietnikowej, tak aby ograniczyć prace wymagające podcinania skarpy i tym samym zmniejszyć

ryzyko niekontrolowanego osuwiska; konieczność zmiany została zasygnalizowana przez wykonawcę po przeprowadzeniu pierwszych prac odkrywkowych zbrocza, które ujawniły większą niespoistość gruntu niż wykazały to wstępne badania geologiczne wykonane na etapie sporządzania projektu budowlanego,

- zmiany poziomu parteru budynku komisariatu, rezygnacji ze schodów wejściowych oraz rampy dla osób niepełnosprawnych prowadzących do wejścia głównego budynku komisariatu – konieczność zmiany była konsekwencją błędu pomiaru dokonanego na etapie tworzenia dokumentacji projektowej;

2) obiektów kubaturowych, z tego:

- zmiany układu wewnętrznych ścian konstrukcyjnych w budynku garażowo-gospodarczym,
- zmiany grubości wybranych ścian wewnętrznych wraz z korektą powierzchni użytkowej wybranych pomieszczeń,
- dodania pomostu wjazdowego wraz z drabiną wyłazową na dach oraz elementów pomostowych na dachu dla potrzeb obsługi i serwisowania masztu antenowego.

Zamienny projekt budowlany został zatwierdzony decyzją Starosty Nowotarskiego z 25 września 2019 r., udzielającą pozwolenia na realizację inwestycji zgodnie z zatwierdzonym projektem zmian.

Zmiany do umowy o roboty budowlane nie naruszały art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, a potrzeba ich wprowadzenia została udokumentowana. W przypadku zmian wprowadzonych do umowy o roboty budowlane aneksami nr 5 oraz nr 15-17 KWP zamieściła w BZP ogłoszenie o zmianie umowy, zgodnie z art. 144 ust. 1c ww. ustawy.

(akta kontroli str. 41-44, 47, 50-51, 69-101, 307, 313, 316-351, 1093-1096, 2681-2682, 2828-2829, 2888-2889, 2897-2903, 3021-3023, 3025-3048, 3096-3112, 3118-3121, 3125-3138, 3198-3320, 3414, 3418-3419, 3456-3457, 5113-5114)

2.7. Do realizacji przedsięwzięcia KPP Wadowice powołana została grupa osób (zespół) z ramienia zamawiającego, odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją inwestycji. W skład zespołu weszło trzech pracowników WliR (inspektor nadzoru w branży konstrukcyjno-budowlanej, inspektor nadzoru w branży sanitarnej, inspektor nadzoru w branży elektrycznej) oraz dwóch pracowników Wydziału Łączności i Informatyki (branża niskoprądowa). Inspektorzy nadzoru inwestorskiego działali w ramach swoich uprawnień oraz w granicach umocowania wynikającego z Prawa budowlanego, natomiast pracownicy Wydziału Łączności i Informatyki działali w ramach swojego stanowiskowego zakresu zadań i obowiązków służbowych.

W ramach nadzoru zarządczego nad działaniami WliR oraz szerzej pionu logistyki KWP, do Naczelnika WliR oraz Zastępcy Komendanta były przekazywane notatki i protokoły ze spotkań na budowie i narad koordynacyjnych, w celu zapoznania się z nimi i ewentualnego podjęcia określonych działań.

Przebieg realizacji robót budowlanych udokumentowano w dzienniku budowy.

(akta kontroli: str. 4405-4433, 4916-4956, 5995-6122)

W umowie o roboty budowlane na budowę Komisariatu wskazano inspektorów nadzoru inwestorskiego – pracowników KWP posiadających uprawnienia budowlane:

- w specjalności konstrukcyjno-budowlanej,
- w zakresie sieci i instalacji elektrycznych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych,

- w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych.

Trzech innych pracowników KWP wskazano w umowie jako osoby pełniące nadzór nad wykonaniem instalacji niskoprądowych.

W pozwoleniu na budowę KP Szczawnica, wydanym decyzją Starosty Nowotarskiego z 5 maja 2015 r., nie nałożono obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności.

Aneksem nr 4 z 12 lutego 2019 r. do umowy o roboty budowlane powołany został spośród pracowników zamawiającego kolejny inspektor nadzoru inwestorskiego posiadający uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Naczelnik WliR wyjaśnił, że dwoje inspektorów tej branży wykonywało obowiązki zamiennie, nie było więc konieczności podziału zadań pomiędzy te dwie osoby.

Nadzór inwestorski w branży elektrycznej zlecony został podmiotowi zewnętrznemu na podstawie jednorazowego zlecenia z 24 czerwca 2020 r. oraz – od 20 lipca 2020 r. – na podstawie umowy zawartej na okres 10 miesięcy, przedłużonej następnie do 31 grudnia 2021 r. W dzienniku budowy komisariatu wpis osoby, której zlecono sprawowanie ww. nadzoru, został dokonany pod datą 22 maja 2020 r., tj. przed zleceniem tych zadań przez KWP podmiotowi zewnętrznemu. Kwestię tę szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 36-39, 956, 1092, 2615-2617, 2623, 2625-2626, 2680, 2830-2864, 3118-3121, 3141-3153, 5133)

Naczelnik WliR poinformował, że *zgodnie z wieloletnią praktyką przyjętą w WliR (...) przyjmuje się, że inspektor nadzoru branży konstrukcyjno-budowlanej pełni rolę koordynatora czynności inspektorów na budowie różnych specjalności*. Podał także m.in., że *inspektorzy (...) kontrolowali zgodność realizacji robót z dokumentacją projektową (...) oraz umową o roboty budowlane (...) poprzez m.in. analizę dokumentów (...) oraz bezpośrednio sprawdzanie na budowie jakości wykonywanych robót, sprawdzanie i odbiór robót ulegających zakryciu. (...) zwoływane były też narady koordynacyjne z udziałem przedstawicieli wykonawcy (w tym kierownik budowy i kierownicy robót) i/lub projektanta. (...) sukcesywnie przekazywali kierownictwu Wydziału informacje związane z realizacją budowy (...) poprzez indywidualne rozmowy, a także (...) na naradach wydziałowych (...)*.

Zgodnie z informacją uzyskaną od inspektora nadzoru inwestorskiego branży konstrukcyjno-budowlanej, przekazaną Naczelnikowi WliR, inspektor kilkakrotnie przeprowadził na budowie *kontrolę zatrudnienia na podstawie umowy o pracę poprzez ustne zapytania bezpośrednio kierowane do robotników budowlanych wykonujących prace na budowie. (...) uzyskał informację potwierdzającą zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Z czynności tych nie była sporządzana dokumentacja*.

(akta kontroli str. 2617, 2626, 2885, 2894-2895, 2897-2903)

2.8. Przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku budowy KPP dokumentowany był w dzienniku budowy, prowadzonym odrębnie dla: 1) budynku „A” biurowo-administracyjnego (cztery tomy), 2) budynku „B” szkoleniowo-gospodarczo-garażowego (dwa tomy). Wpisy w dzienniku budowy dokonywane były w porządku chronologicznym, w sposób trwały i czytelny. Wpisów z ramienia inwestora dokonywały upoważnione do tego osoby.

W dzienniku „A” budowy wskazano osoby sprawujące kierownictwo budowy i robót budowlanych oraz nadzór inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych, a osoby te potwierdziły przyjęcie powierzonych im obowiązków, z wyjątkiem pięciu przypadków – czterech kierowników robót budowlanych oraz

inspektora nadzoru inwestorskiego – opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 4914-4915,6008-6129)

Przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku budowy Komisariatu dokumentowany był w dzienniku budowy, prowadzonym odrębnie dla: 1) budynku komisariatu oraz rozbiórki budynku gospodarczego (cztery tomy), 2) budynku garażowo-gospodarczego (dwa tomy). Wpisy w dzienniku budowy dokonywane były w porządku chronologicznym, w sposób trwały i czytelny. Wpisów z ramienia inwestora dokonywały upoważnione do tego osoby, z wyjątkiem jednego przypadku, opisanego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dzienniku budowy wskazano wykonawcę inwestycji oraz osoby sprawujące kierownictwo budowy i robót budowlanych, nadzór autorski i inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych, a osoby te potwierdziły przyjęcie powierzonych im obowiązków, z wyjątkiem pięciu przypadków: dwóch kierowników robót budowlanych oraz trzech inspektorów nadzoru inwestorskiego, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2617, 2626, 3413, 3415-3417, 3420-3427, 3463, 3466-3467, 5064-5191)

2.9. Przeprowadzone oględziny kontrolowanych inwestycji nie wykazały widocznych odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego³¹.

(akta kontroli str. 3458-3462, 4643-4645, 5583-5604,6820-6829)

2.10. Analiza odbiorów robót i płatności w ramach budowy KPP wykazała, że:

- płatności dokonywano na podstawie protokołów odbioru wykonanych elementów robót, za prace faktycznie wykonane;
- wartość robót ujęta na fakturze odpowiadała wartości z protokołów odbioru wykonanych elementów robót i była zgodna z zasadami rozliczeń z umowy o roboty budowlane. Nie stwierdzono przekroczenia terminów płatności;
- do każdej faktury częściowej oraz do faktury końcowej przedkładane były oświadczenia podwykonawców o wywiązaniu się przez wykonawcę robót budowlanych z płatności na jego rzecz wraz z potwierdzeniami przelewów dokumentujących zapłatę.

(akta kontroli str. 1548-1550,1567-1590, 5817, 7684- 7710)

Do użytkowania obiektu KPP Wadowice przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie decyzją nr 37/2021 z 22 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 4565-4567)

Termin realizacji robót budowlanych przy budowie KPP określono w umowie na 30 września 2020 r. Przez termin zakończenia robót rozumiano zgłoszenie wykonawcy gotowości do odbioru pisemnym powiadomieniem o zakończeniu przedmiotu umowy, pod warunkiem odebrania robót. Na mocy aneksu nr 8 z 30 września 2020 r. termin realizacji zamówienia zmieniono na 23 października 2020 r.

Wykonawca zgłosił gotowość do odbioru 16 października 2020 r. Za termin wykonania umowy komisja odbiorowa uznała 23 października 2020 r. Czynności odbiorowe rozpoczęto 26 października 2020 r., a zakończono 5 stycznia 2021 r. podpisaniem protokołu końcowego odbioru robót.

(akta kontroli str. 3510-3543, 5736,4559-4561, 5770-5785)

³¹ W branży „architektura i zagospodarowanie terenu”.

Odbioru końcowego dokonywały m.in. osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, a także w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

(akta kontroli str. 4424-4433, 5770-5785)

Zgodnie z umową o roboty budowlane podstawę wystawienia faktury końcowej stanowił protokół odbioru końcowego przedmiotu umowy, podpisany przez komisję odbiorową. Warunkiem realizacji faktury końcowej było przekazanie zamawiającemu dokumentacji powykonawczej określonej w umowie oraz dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom biorącym udział w realizacji odebranych robót budowlanych.

Rozliczenia końcowego (ostatniej płatności faktury końcowej) dokonano 18 lutego 2021 r., po podpisaniu protokołu końcowego odbioru robót. Ostatnią płatność na rzecz wykonawcy KWP pomniejszyła o 125 767,44 zł brutto, składając ją do depozytu sądowego w celu przyszłościowego uregulowania z niej należności wobec wykonawcy lub podwykonawcy.

(akta kontroli str. 1548-1550, 1567-15912, 5817, 7684- 7710)

Na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego KWP jako inwestor zawiadomiła o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania:

- państwowego powiatowego inspektora sanitarnego – pismem z 21 stycznia 2021 r. i uzyskała 29 stycznia 2021 r. opinię sanitarną stwierdzającą zgodność wykonania obiektu z projektem budowlanym w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych z nieistotnymi odstępstwami;
- komendę powiatową Państwowej Straży Pożarnej – 21 stycznia 2021 r. (PSP nie zajęła stanowiska).

Komenda wystąpiła 5 lutego 2021 r. do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego „Nowa siedziba Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach” i uzyskała je na mocy decyzji z 22 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 4562-4578)

W trakcie robót budowlanych KP Szczawnica wystąpił jeden przypadek istotnej zmiany w odniesieniu do zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie projektu zagospodarowania terenu oraz obiektów kubaturowych. Dla powyższej zmiany uzyskano 29 września 2019 r. zamiennie pozwolenie na budowę. Nieistotne zmiany w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków pozwolenia na budowę były uzgadniane z projektantem i zostały wskazane w oświadczeniu kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, złożonym na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Zwiększenia i zmniejszenia zakresu przedmiotowego robót budowlanych skutkowały odpowiednio podwyższeniem lub obniżeniem wynagrodzenia głównego wykonawcy, na podstawie zmian wprowadzonych do zapisów umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli str. 41-44, 1066-1091, 1093-1111, 1133-1159, 2627-2628, 2673-2679, 2681-2682, 2781-2782, 2886, 2895, 2915-2919, 2933-2934)

W związku z realizacją zadania inwestycyjnego, po zgłoszeniu przez głównego wykonawcę 1 marca 2021 r. gotowości do odbioru robót, KWP zleciła mu do realizacji:

- 9 marca 2021 r. prace, które nie zostały ujęte w dokumentacji projektowej – prace dodatkowe oraz prace alternatywne, zamienne wobec projektowanych³², za wynagrodzeniem 85 195,10 zł, z terminem realizacji do 8 kwietnia 2021 r. Prace zostały wykonane i odebrane, a wykonawcy wypłacono wynagrodzenie obniżone o karę umowną w wysokości 1 618,71 zł naliczoną zgodnie z zapisami zlecenia, za 19-dniowe opóźnienie w realizacji przedmiotu zamówienia.

Koszty prac, z których inwestor postanowił zrezygnować w związku z wykonaniem w ich miejsce prac zamiennych, wyliczono na 26 273,62 zł. O tę kwotę obniżono wynagrodzenie wykonawcy wypłacone w związku z końcowym rozliczeniem umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli str. 2877, plik 003; 5348, 5354-5355, 5367-5511)

- 1 września 2021 r. prace naprawcze po uszkodzeniu spowodowanym kolizją samochodową, w szczególności wymianę pojemnika na śmieci na nowy i naprawę elementów nawierzchni przy parkingu (dalej: *zlecenie nr 1080*), za wynagrodzeniem 6 642,00 zł, z terminem realizacji do czterech tygodni od otrzymania zlecenia. Prace zostały wykonane i odebrane, a wykonawcy wypłacono wynagrodzenie obniżone o karę umowną w wysokości 166,05 zł naliczoną zgodnie z zapisami zlecenia, za 25-dniowe opóźnienie w realizacji przedmiotu zamówienia
- 1 września 2021 r. następujące prace, wynikające z ustaleń PSP w związku z zawiadomieniem KWP o zakończeniu budowy Komisariatu (dalej: *zlecenie nr 1081*):
 - wykonanie zabudowy siłownika na drzwiach W4 w budynku Komisariatu, podłączonego do sterowania automatycznego SSP, wraz z dokumentacją powykonawczą;
 - wykonanie półstałego urządzenia gaśniczego pianowego w pomieszczeniu magazynu oleju;
 - zamontowanie w korytarzach budynku Komisariatu siedmiu sztuk czerwonych skrzynek ze zbijalną szybką, z kluczami do wkładek zamków drzwi na drogach ewakuacyjnych, do awaryjnego (w razie pożaru) otwierania tych drzwi;
 - malowanie na niebiesko koperty oraz oznakowanie znakiem pionowym miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych przed budynkiem Komisariatu, oraz oznakowanie liniami poziomymi miejsc postojowych na parkingach wewnętrznych przy budynku garażowym i przy budynku Komisariatu.

Koszt wykonania tych robót wyniósł 36 113,45 zł, a termin ich realizacji określono na cztery tygodnie od otrzymania zlecenia. Prace zostały wykonane i odebrane po odbiorze końcowym inwestycji, a wykonawcy wypłacono należne wynagrodzenie.

(akta kontroli str. 2877, plik 003; 5348, 5355-5356, 5512-5537, 5676, 5678, 5681-5690)

- 15 listopada 2021 r. dostarczenie i montaż dodatkowych czterech sztuk czerwonych skrzynek ze zbijalną szybką, za wynagrodzeniem 414,71 zł. Na zleceniu zapisano, że *prace zostały wykonane, co potwierdzone zostało przy okazji czynności odbiorowych zlecenia nr (...) 1080*. Wspomniane czynności

³² Dotyczyło to w szczególności następujących prac: wykonania daszku nad wejściem głównym do budynku, zabezpieczenia skarpy nad budynkiem garażowo-gospodarczym, zamiany klap ppoż. w budynku garażowo-gospodarczym ze stałych na automatyczne, zamontowania dodatkowego grzejnika w pomieszczeniu agregatu prądotwórczego, wykonania regulowanych automatycznie czerpni i wyrzutni.

odbiorowe nie dotyczyły dostawy i montażu czerwonych skrzynek, lecz wykonania prac naprawczych w obrębie wiaty śmietnikowej i parkingu po kolizji samochodowej. Z kolei w protokole odbioru prac, w ramach których znalazł się montaż siedmiu czerwonych skrzynek (zlecenie nr 1081), nie stwierdzono zamontowania większej liczby skrzynek, niż zamówione siedem. Potwierdzono, że zakres rzeczowy zamówienia został wykonany zgodnie ze Zleceniem (...) i terminowo.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że (...) inspektor nadzoru (...) stwierdził, że jeszcze kolejne 4 sztuki drzwi na drogach ewakuacyjnych są wyposażone w elektrozaczepty blokujące te drzwi w przypadku odcięcia zasilania (...). (...) Wykonawca miał już na budowie zapasowe czerwone skrzyneczki oraz pracowników mogących je zamontować (...), inspektor nadzoru (...) uzgodnił (...), aby polecić wykonawcy zamontowanie tych dodatkowych 4 sztuk skrzyneczek za kwotę jednostkową dokładnie taką samą, jak kwota (...) przyjęta w zleceniu nr AG.NE-Z-1081/21 (...). (...) decyzja musiała zostać podjęta natychmiast na budowie, a dokumenty zlecenia (...) wytworzone dopiero później. Prace te zostały (...) wykonane, co zostało potwierdzone (...) przy okazji (...) bytności na budowie (...), której głównym celem był odbiór robót (...) w ramach zlecenia AG.NE-Z-1080/2021 (...).

(akta kontroli str. 2877, plik 003; 5348, 5356, 5538, 5678-5679)

Oględziny budynku Komisariatu Policji w Szczawnicy, przeprowadzone 9 sierpnia 2023 r., nie wykazały odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego³³. Efekty rzeczowe inwestycji, a także istotne parametry KP Szczawnica, zostały osiągnięte. Wybudowana siedziba Komisariatu składała się z dwóch budynków: administracyjno-biurowego (Komisariatu Policji) oraz garażowo-gospodarczego, odrębnie ogrodzonych, przedzielonych ogólnodostępną drogą prowadzącą do innej nieruchomości. Wybudowana liczba kondygnacji obu budynków odpowiadała planowanej. Spełnione zostały wymogi w zakresie dostępu dla osób z niepełnosprawnościami do budynku Komisariatu.

W szczególności, uzyskano następujące planowane parametry:

- powierzchnię użytkową ogółem budynku administracyjno-biurowego (738,04 m²) oraz jego powierzchnię zabudowy (338,38 m²);
- powierzchnię użytkową budynku garażowo-gospodarczego (109,3 m²) oraz jego powierzchnię zabudowy (132,56 m²);
- kubaturę budynku administracyjno-biurowego (2583,14 m³) oraz garażowo-gospodarczego (393,48 m³).

(akta kontroli str. 36-44, 164-173, 2918-2922, 3458-3462)

Na terenie Komisariatu Policji w Szczawnicy zastosowano rozwiązania zgodne z modelowymi, określonymi w Wytocznych w sprawie standardów, z odstępstwami wynikającymi z istniejących możliwości oraz warunków, z wyjątkiem następujących przypadków, szczegółowo opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*:

- w pokoju przyjęć interesantów nie zamontowano kamery do stałego monitorowania ze stanowiska służby dyżurnej, podczas gdy taka kamera powinna należeć do podstawowego wyposażenia tego pokoju;
- drzwi wejściowe do pokoju przyjęć interesantów od strony poczekalni były wyposażone w dwustronną klamkę umożliwiającą otwarcie pomieszczenia także od zewnątrz za jej pomocą, pomimo że drzwi te powinny być wyposażone w jednostronną klamkę zatraskową z zamkiem na klucz, umożliwiającą

³³ Zamiennego, w branży „architektura oraz zagospodarowanie terenu”.

otwarcie pomieszczenia od wewnątrz za pomocą klamki oraz od zewnątrz kluczem;

- w pomieszczeniu biurowym komendanta Komisariatu zamontowano drzwi wejściowe z sekretariatu otwierane do wewnątrz tego pomieszczenia, pomimo że powinny one otwierać się na zewnątrz.

(akta kontroli str. 3458-3462, 5346-5347, 5350-5353, 5583, pliki 009, 010, 012, 034, 035; 5591, 5594-5595)

W przypadku budowy Komisariatu nie wystąpiły przypadki zapłaty przez inwestora za roboty budowlane jeszcze niewykonane. Zrealizowane prace wyszczególniono w 15 protokołach częściowego odbioru robót, odpowiadających układowi kosztorysu ofertowego załączonego do umowy o roboty budowlane, podpisanych przez kierownika budowy oraz – ze strony inwestora – przez inspektora nadzoru inwestorskiego w branży konstrukcyjno-budowlanej, a także inspektora nadzoru w branży instalacyjnej (protokoły częściowego odbioru robót nr 4 i 9-15) i branży elektrycznej (protokoły nr 4, 10-12 i 14-15).

(akta kontroli str. 2868-2870, 2872, 2876-2882, 2886, 2895, 2912-2914, 5073-5088, 5105-5120, 5131-5140, 5151-5164, 5180-5183, 5188-5191)

Wszystkie faktury wystawione przez głównego wykonawcę na podstawie ww. protokołów częściowego odbioru robót zostały opłacone w terminach określonych w umowie o roboty budowlane. Wartości robót ujęte na ww. fakturach odpowiadały wartościom z protokołów odbioru i były zgodne z zasadami rozliczeń określonymi w umowie o roboty budowlane. Dokonując płatności częściowych i końcowej KWP dysponowała dowodami zapłaty na rzecz podwykonawców.

(akta kontroli str. 956, 2877-2882, 2912-2914, 3463-3464, 3467, 3473, 5347, 5353-5354)

W umowie o roboty budowlane KP Szczawnica wskazano termin realizacji zamówienia: do 15 miesięcy od daty zawarcia umowy. Przez termin zakończenia robót, zgodnie z umową, rozumiano zgłoszenie wykonawcy gotowości do odbioru pisemnym powiadomieniem o zakończeniu przedmiotu umowy, pod warunkiem odebrania robót. Termin realizacji zamówienia zmieniono następnie do 30 października 2020 r. – na mocy aneksu nr 5 z 20 grudnia 2018 r., do 18 grudnia 2020 r. – na mocy aneksu nr 15 z 30 października 2020 r. oraz do 15 lutego 2021 r. – na mocy aneksu nr 17 z 18 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 952, 958, 1095, 1122, 1147)

Pismem z 1 marca 2021 r. główny wykonawca budowy Komisariatu zgłosił gotowość do odbioru końcowego, załączając do niego – zgodnie z zapisami umowy – oświadczenie kierownika budowy o wykonaniu przedmiotu umowy zgodnie z dokumentacją projektową i STWiORB z uwzględnieniem wskazówek, pisemnych uzgodnień i poleceń przekazanych mu w trakcie realizacji prac, a także – jak wskazał kierownik budowy – z wyłączeniem zakresu robót niewykonanych, co wynikało z *przyczyn nieleżących po stronie Wykonawcy*.

Do końcowego odbioru robót budowlanych komisja odbiorowa powołana w KWP przystąpiła 8 marca 2021 r., tj. w terminie 5 dni roboczych od dnia ww. zgłoszenia wykonawcy, co było zgodne z zapisami umowy o roboty budowlane. Proces odbioru dokumentowany był w protokołach podpisywanych przez członków komisji odbiorowej, zawierających ustalenia dokonane w toku odbioru, w tym wskazania stwierdzonych wad i usterek wraz z terminami wyznaczonymi na ich usunięcie.

Odbioru końcowego dokonywały m.in. osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,

a także w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

Zakończenie odbioru końcowego zostało stwierdzone w protokole z 10 czerwca 2021 r. Komisja odbiorowa poświadczyła w nim m.in., że wady i usterki uniemożliwiające użytkowanie obiektu zostały usunięte, a przedmiot zamówienia został wykonany zgodnie z umową o roboty budowlane, z uwzględnieniem wytycznych i zaleceń zamawiającego uzgodnionych w czasie realizacji przedmiotu umowy, a także z uwzględnieniem nieistotnych zmian do projektu budowlanego, z wyłączeniem elementów robót, których niewykonanie było konsekwencją wykonania w to miejsce zleconych robót dodatkowych. W protokole potwierdzono ponadto dostarczenie przez wykonawcę operatu kołaudacyjnego, w tym w szczególności dokumentacji powykonawczej określonej w umowie o roboty budowlane.

Zgodnie z protokołem odbioru końcowego z 10 czerwca 2021 r., wskazane w nim usterki, braki i uzupełnienia nielimitujące możliwości odbioru powinny zostać usunięte przez wykonawcę w terminach wskazanych w przedmiotowym protokole. Usunięcie jednego z braków stwierdzonych w dokumentacji odbiorowej w zakresie branży sanitarnej, tj. protokołu z wykonanej próby hałasu w pomieszczeniach, miało nastąpić – zgodnie z zapisami w ww. protokole – do 14 dni od daty otrzymania od zamawiającego informacji o zakończeniu meblowania pomieszczeń.

Próba hałasu – jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika WliR – nie została wykonana, zatem dokumentacji odbiorowej w tym zakresie nie uzupełniono. Przyczyną powyższego – zgodnie z wyjaśnieniem – był fakt, że *po umeblowaniu obiektu KP Szczawnica inspektor nadzoru w branży sanitarnej odbył wizytę na obiekcie, w trakcie której stwierdził, że zjawisko pogłosu zniknęło*. Treść powyższych wyjaśnień potwierdził starszy specjalista WliR, pełniący funkcję inspektora nadzoru branży sanitarnej w trakcie budowy Komisariatu, będący członkiem komisji odbiorowej tej inwestycji.

Zgodnie z umową o roboty budowlane podstawę wystawienia faktury końcowej stanowił protokół odbioru końcowego przedmiotu umowy, podpisany przez komisję odbiorową. Warunkiem realizacji faktury końcowej było przekazanie zamawiającemu dokumentacji powykonawczej określonej w umowie oraz dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom biorącym udział w realizacji odebranych robót budowlanych.

Rozliczenia końcowego (ostatniej płatności faktury końcowej) dokonano 29 lipca 2021 r.: po podpisaniu protokołu odbioru końcowego potwierdzającego usunięcie wad i usterek uniemożliwiających użytkowanie obiektu oraz po dostarczeniu przez głównego wykonawcę brakujących dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom.

(akta kontroli str. 956, 958, 2877-2882, 2885-2886, 2895, 2912-2917, 3149-3151, 5348, 5354, 5356, 5366, 5558-5563, 5677, 5679, 5691, 7711-7717)

Na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego KWP jako inwestor zawiadomiła o zakończeniu budowy Komisariatu i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania:

- państwowego powiatowego inspektora sanitarnego – pismem z 7 lipca 2021 r. i uzyskała 16 lipca 2021 r. opinię sanitarną stwierdzającą zgodność wykonania obiektu z projektem budowlanym w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych z nieistotnymi odstępstwami;
- komendę powiatową Państwowej Straży Pożarnej – pismem z 20 października 2021 r. i uzyskała 3 listopada 2021 r. stanowisko o niewnoszeniu sprzeciwu ani uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego

budynku, w związku ze stwierdzeniem zgodności jego wykonania z projektem budowlanym.

Komenda wystąpiła 2 listopada 2021 r. do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego: nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczawnicy i uzyskała je na mocy decyzji z 16 listopada 2021 r. Uroczyste przekazanie Komisariatu do użytkowania odbyło się 15 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 2886, 2895-2896, 2918-2945, 5701)

2.11. Ewidencję kosztów budowy KPP prowadzono na koncie analitycznym do konta 080 – Środki trwale w budowie, rejestrując wszystkie koszty przedmiotowej inwestycji wynikające z faktur dotyczących budowy KPP w podziale na źródło finansowania. W zapisach konta nie stwierdzono kosztów dotyczących bieżącego funkcjonowania obiektu. Z zapisów na koncie 080 wyodrębniono koszty inwestycji dla poszczególnych obiektów inwentarzowych – środków trwałych powstałych w jej wyniku. Wystawiono 48 dokumentów OT i wprowadzono do ewidencji środków trwałych w okresie 30.09.2020-31.12.2022 r. 48 obiektów inwentarzowych o łącznej wartości początkowej brutto 30 705 495,85 zł brutto.

Ewidencję kosztów budowy Komisariatu prowadzono na koncie analitycznym do konta 080 – Środki trwale w budowie, rejestrując wszystkie koszty przedmiotowego zadania wynikające z faktur dotyczących budowy Komisariatu, w podziale na źródło finansowania. W zapisach konta nie stwierdzono kosztów dotyczących bieżącego funkcjonowania obiektu. Z zapisów na koncie 080 wyodrębniono koszty inwestycji dla poszczególnych środków trwałych powstałych w jej wyniku. Wystawiono 20 dokumentów OT i wprowadzono do ewidencji środków trwałych w okresie 30.09.2020-31.12.2022 r. 20 obiektów inwentarzowych o łącznej wartości początkowej brutto 9 736 835,06 zł. Dokumenty OT dla budynku administracyjnego KP Szczawnica oraz dla budynku garażowo-gospodarczego KP Szczawnica wystawiono 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1558-1566, 2887, 2949, 2972-3020, 5193-5237, 5573-5582, 5605-5675, 5817, 7684- 7710)

2.12. KWP jako inwestor budowy KPP – na podstawie art. 60 ust. 1 Prawa budowlanego – przekazała 8 marca 2021 r. Komendzie Powiatowej Policji w Wadowicach jako użytkownikowi obiektu budowlanego dokumentację budowy, dokumentację powykonawczą, a także inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, w tym atesty i certyfikaty instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

KWP sporządziła i przekazała do Komendy Głównej Policji rozliczenie inwestycji KPP Wadowice, sporządzone zgodnie z wymogami § 16 rozporządzenia w sprawie inwestycji z budżetu państwa, w wymaganym terminie. Rozliczenie przekazano 16 lutego 2022 r. (ostatniej płatności dokonano 22 grudnia 2021 r.). W rozliczeniu wykazano, że na realizację inwestycji wydatkowano 33 000 475,57 zł brutto (z budżetu państwa 28 584 160,57 zł, z FWP 4 416 315 zł). Pismem z 30 marca 2022 r. Dyrektor Biura Logistyki Policji KGP przyjął rozliczenie ww. inwestycji.

(akta kontroli str. 4579-4582)

Na podstawie art. 60 ust. 1 Prawa budowlanego KWP jako inwestor przekazała 16 lutego 2023 r. Komendzie Powiatowej Policji w Nowym Targu jako użytkownikowi obiektu dokumentację budowy KP Szczawnica, dokumentację powykonawczą, a także inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, w tym instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

(akta kontroli str. 2885-2886, 2895, 2904-2911, 5998, 6006)

Na realizację zadania inwestycyjnego wraz z pierwszym wyposażeniem powstałych obiektów wydatkowano 10 308 tys. zł, tj. o 11 tys. zł mniej niż wynosiła WKI w programie inwestycji zatwierdzonym w lipcu 2018 r. (10 319 tys. zł).

(akta kontroli str. 27, 285, 2877-2882)

Rozliczenie inwestycji, o którym mowa w § 16 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa, sporządzono 27 lutego 2023 r., tj. w terminie określonym w ww. przepisie (ostatniej płatności dokonano 30 grudnia 2022 r.), i przekazano je Komendantowi Głównemu Policji pismem z 7 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 2886, 2896, 2946-2948, 5998-5999, 6006-6007)

2.13. W umowie zawartej z wykonawcą robót budowlanych KPP Wadowice uregulowano postanowienia dotyczące kar umownych, którymi zamawiający mógł obciążyć wykonawcę w przypadkach niedotrzymania terminów oraz niewykonania lub nienależytego wykonania umów.

W toku realizacji robót budowlanych wystąpił jeden przypadek nałożenia na wykonawcę kary umownej w kwocie 2000 zł za nieprzedłożenie zamawiającemu projektu umowy podwykonawczej. Okoliczności oraz wysokość nałożonej kary wynikały z zapisów umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli str. 3510-3527, 4342-4346)

W związku z realizacją umowy o roboty budowlane oraz zleceń udzielonych głównemu wykonawcy na prace dotyczące budowy Komisariatu KWP naliczyła kary umowne na łączną kwotę 11 784,76 zł. Wynikało to z wystąpienia następujących okoliczności:

- nieprzedłożenia zamawiającemu do zaakceptowania projektu zmiany umowy o podwykonawstwo,
- nieprzedłożenia zamawiającemu do zaakceptowania kopii umowy (zlecenia) o podwykonawstwo,
- nieprzedłożenia zamawiającemu kopii zmiany umowy o podwykonawstwo w trzech przypadkach,
- opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia.

Zamawiający naliczył kary umowne z ww. tytułów w prawidłowej wysokości, zgodnie z zapisami umowy o roboty budowlane lub zlecenia, i poinformował o nich głównego wykonawcę. Kary umowne w naliczonej wysokości wpłynęły na rachunek KWP lub zostały potrącone z wynagrodzenia wykonawcy przy zapłacie faktury.

(akta kontroli str. 959-960, 2887, 2949-2971, 5568-5572)

Głównemu wykonawcy budowy Komisariatu nie naliczono kary umownej z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy za okres od 15 lutego 2021 r. (termin realizacji umowy wynikający z umowy o roboty budowlane) do 1 marca 2021 r. (termin zgłoszenia gotowości do odbioru) w kwocie 132 858,43 zł. KWP uznał, że ww. opóźnienie nie wynikało z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, lecz z przyczyn, za które ryzyko i odpowiedzialność ponosi zamawiający, w szczególności:

- opieszałość projektanta w wydawaniu i akceptowaniu rozwiązań projektowych oraz w uzgadnianiu i zatwierdzaniu materiałów, urządzeń i rozwiązań wykonawczych;
- opóźnień po stronie przedstawicieli zamawiającego w zakresie uzgodnień i akceptacji rozwiązań, materiałów, urządzeń, spowodowanych absencją chorobową inspektorów nadzoru w okresie pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 1147, 5367-5374, 5460-5464, 5699-5700)

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

1. Oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania „KP Szczawnica – budowa nowej siedziby” dokonano w sposób nierzetelny i bez zachowania należytej staranności, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, w zw. z art. 35 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane³⁴.

Ustalenia wartości szacunkowej zamówienia – jak wskazała komisja przetargowa do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę Komisariatu – dokonano na podstawie kosztorysu inwestorskiego w II kwartale 2018 r. Przedmiotowy kosztorys został sporządzony przez projektanta pod datą 25 maja 2018 r. i zatwierdzony przez pracownika WliR (bez daty). Postępowanie na wybór wykonawcy robót zostało wszczęte 8 czerwca 2018 r. Wartość inwestycji wykazana w ww. kosztorysie była tożsama z kwotą wynikającą z kosztorysu sporządzonego przez projektanta z datą 19 maja 2015 r., w związku ze sporządzeniem dokumentacji projektowej (poziom cen z 6 maja 2015 r.), i wynosiła 5 775 805,41 zł brutto. Szacunkowa wartość zamówienia została zatem faktycznie ustalona w maju 2015 r., a następnie – bez zmiany jakichkolwiek parametrów – przeniesiono ją na kosztorys datowany na maj 2018 r. i stanowiący podstawę dla postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane dla ww. zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 223-245, 479, 712-766, 811-818)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że *finalna wersja kosztorysu inwestorskiego (która została wykorzystana do oszacowania wartości przedmiotu zamówienia) została przez Projektanta opracowana z datą 25.05.2018 r., a inspektor nadzoru (...) potwierdził swoim podpisem aktualność daty wytworzenia tego kosztorysu na potrzeby postępowania przetargowego. (...) oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia odbyło się w oparciu o założenie, że skoro kosztorys inwestorski został wytworzony przez podmiot zewnętrzny profesjonalnie zajmujący się m.in. kosztorysowaniem, to wartości zaprezentowane w tym opracowaniu są wiarygodne.*

Pracownik WliR, który zatwierdził kosztorys inwestorski sporządzony 25 maja 2018 r. wyjaśnił m.in., że (...) *nie ma wymogu prawnego, aby inwestor zatwierdzał kosztorys inwestorski, opracowany przez podmiot zewnętrzny. (...) swoim podpisem na kosztorysie inwestorskim (...) potwierdziłem jedynie aktualność (na potrzeby przetargu) daty wytworzenia przez Projektanta tego kosztorysu. Ja nie wykonywałem tego kosztorysu, ani go nie zatwierdzałem. (...) w ówczesnym czasie (połowa 2018 roku) na rynku robót budowlanych występowało bardzo duże rozchwianie cen i ich zmienność, a narzędzia takie jak GUS czy SEKOCENBUD nie dawały wiarygodnych wyników. Nie miałem więc innej możliwości niż tylko przyjąć, że kosztorys (...) jest wiarygodny.*

(akta kontroli str. 410, 414-415, 421-446, 599-602, 2883-2884)

W ocenie NIK, nie można przyjąć za działanie z należyłą starannością oszacowania wartości zamówienia w taki sposób, że zamawiający potwierdza jedynie – jak wskazano w udzielonych wyjaśnieniach – aktualność daty wytworzenia kosztorysu.

³⁴ Stan prawny wg stanu na II kwartał 2018 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

Dostarczony przez projektanta w 2018 r. kosztorys był opatrzony datą 25 maja 2018 r., jednak opierał się na poziomach cen z maja 2015 r., co było możliwe do stwierdzenia bez specjalistycznej wiedzy w zakresie kosztorysowania.

Wiedza co do istotnych zmian w kosztach budowy, zarówno w zakresie cen materiałów budowlanych, jak i np. wynagrodzeń osobowych, była dostępna w WliR, o czym świadczy szeroka argumentacja w tym zakresie, zamieszczona w piśmie KWP do KGP z lipca 2018 r. o aktualizację WKI. Już 17 lipca 2018 r., po otwarciu ofert w postępowaniu przetargowym, sporządzono mianowicie aktualizację kosztorysu, która określiła wartość inwestycji na 9 598 517,91 zł brutto, co oznaczało wzrost o 66,2%.

(akta kontroli str. 257-286, 898-902, 1802, 1805, 1847-1856, 2864-2866)

Skutkiem nierzetelnie oszacowanej wartości zamówienia było zaplanowanie zbyt małych środków budżetowych na realizację zamówienia, a w konsekwencji konieczność weryfikacji i aktualizacji programu inwestycji w zakresie WKI.

2. W umowie zawartej 19 września 2018 r. na świadczenie nadzoru autorskiego w inwestycji „KP Szczawnica – budowa nowej siedziby” Komenda nie zabezpieczyła odpowiednio swoich interesów na wypadek niewywiązywania się lub nienależytego wywiązywania się projektanta ze zleconych zadań, co NIK ocenia jako nierzetelne. W szczególności, nie określono terminów wykonania zleconych prac, ani kar umownych za nienależyte sprawowanie nadzoru autorskiego, w tym opóźnienia w zajmowaniu stanowiska i wyjaśnianiu wątpliwości.

W tej sprawie Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że (...) *Projektant przedłożył przygotowany przez siebie projekt umowy o świadczenie nadzoru i nie był skłonny negocjować jego treści. (...) w świetle ograniczonych możliwości negocjacyjnych na tym etapie oraz w związku z rozpoczynającą się budową KP Szczawnica, Zamawiający zdecydował się przystać na warunki umowne zaproponowane przez Projektanta (...). Nieuprawnionym jest jednak stwierdzenie, że umowa nie przewidywała kar umownych i nie zabezpieczała interesów Zamawiającego. (...) nie przewidywała literalnie kary za opóźnienie w zajmowaniu stanowiska i wyjaśnienia wątpliwości powstających na bieżąco w trakcie budowy (...). (...) przewidziano m.in. kary umowne za opóźnienie w wykonaniu dokumentacji powykonawczej (...), karę za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie Projektanta, czy karę za nieprzybycie w ramach nadzoru autorskiego Projektanta na budowę.*

(akta kontroli str. 307, 314, 352-356, 3414, 3418-3419)

Zwłoka w zajmowaniu stanowiska i udzielaniu wyjaśnień przez projektanta była główną przyczyną opóźnień w akceptowaniu przez KWP jako inwestora kart materiałów, urządzeń i dokumentów dla wykonawcy robót, a w konsekwencji przyczyniła się do opóźnień w wykonaniu robót budowlanych i konieczności przesunięcia terminu realizacji umowy na roboty budowlane (aneksami nr 15 i nr 17).

3. W Komisariacie Policji w Szczawnicy zastosowano następujące rozwiązania, niezgodne z określonymi w Wytycznych w sprawie standardów:

- a) w pokoju przyjąć interesantów znajdującym się na parterze przy recepcji w budynku Komisariatu:
 - brak było kamery do stałego monitorowania ze stanowiska służby dyżurnej, mimo że taka kamera powinna należeć do wyposażenia podstawowego pokoju przyjęć interesantów, zgodnie z zapisami rozdz. 4.1.3. Standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach

służbowych Policji, stanowiących załącznik do Wytycznych w sprawie standardów (dalej: *Standardy*);

Zastępca Naczelnika WliR wyjaśnił, że (...) *uznano, że pierwszeństwo w tym zakresie będą miały zasady mówiące o zachowaniu poufności dla petentów przyjmowanych w pokoju i nieutrwalaniu ich wizerunku. (...) w pokoju przyjęć interesantów przyjmuje się zazwyczaj ofiary przestępstw lub osoby przychodzące po wsparcie policji (...) nie zawsze, widząc kamerę, chcą się „otworzyć” (...). (...) Szczawnica jest to niewielka miejscowość (...) ze znającym się społeczeństwem lokalnym, co (...) minimalizuje ryzyko zagrożenia (...) w tym pomieszczeniu. (...) w żadnym innym pomieszczeniu pracy biurowej, gdzie wykonywane są czynności z tymi osobami, nie jest stosowany monitoring.*

Odnosząc się do przytoczonych wyjaśnień NIK zauważa, że konieczność zachowania poufności dla osób zgłaszających się na Policję, w tym ochrona i bezpieczeństwo ich danych, nie oznacza likwidacji monitoringu w pomieszczeniach, gdzie osoby te są przyjmowane. Zachowanie poufności nie oznacza również ochrony danych czy wizerunku przed służbą dyżurną danej jednostki Policji, która ma dostęp do obrazu z wielu kamer umieszczonych w budynku i jego otoczeniu.

W odniesieniu do udzielonych wyjaśnień należy również wskazać na następujący zapis zamieszczony w Wymaganiach ogólnych dla pomieszczeń służbowych (rozdz. 2.2.4. Standardów): *wygląd pomieszczeń w strefie ogólnodostępnej oraz (...) ograniczonego dostępu, które są przeznaczone lub wykorzystywane do wykonywania czynności służbowych z interesantami – m.in. (...) są ofiarami przestępstw, pokrzywdzonymi, świadkami (...), powinien w możliwie najmniejszym stopniu odzwierciedlać cechy charakteryzujące policyjną specyfikę obiektów, co nie może rzutować na ograniczenie lub obniżenie wartości użytkowych systemów zabezpieczeń określonych w niniejszych Wytycznych.*

- drzwi wejściowe łączące pokój z poczekalnią były wyposażone w dwustronną klamkę umożliwiającą otwarcie pomieszczenia także od zewnątrz za jej pomocą, pomimo że drzwi te powinny być wyposażone w jednostronną klamkę zatrzaskową z zamkiem na klucz, umożliwiającą otwarcie pomieszczenia od wewnątrz za pomocą klamki oraz od zewnątrz kluczem, zgodnie z wymaganiami funkcjonalno-użytkowymi określonymi w rozdz. 4.1.3. Standardów.

Zastępca Naczelnika WliR wyjaśnił, że było to podyktowane (...) *ergonomią obsługi interesantów, tak aby była zapewniona możliwość podejścia policjanta do interesanta oczekującego w poczekalni, (...) otwarcia drzwi do pokoju przyjęć ze strony poczekalni i wprowadzenia tej osoby do pokoju przyjęć od razu z poczekalni bez wracania się i „obchodzenia” z drugiej strony.*

NIK zauważa, że wskazane w Standardach wyposażenie drzwi w jednostronną klamkę zatrzaskową z zamkiem na klucz, umożliwiającą otwarcie pomieszczenia od zewnątrz kluczem, nie oznacza, że policjant przeprowadzający czynności w przedmiotowym pomieszczeniu nie ma do niego dostępu. Wymóg ma na celu zabezpieczenie pomieszczenia przed swobodnym wejściem osób nieuprawnionych od strony strefy ogólnodostępnej (poczekalni), a nie policjantów i innych pracowników Komisariatu. Zgodnie bowiem ze Standardami (rozdz. 4.1.3.), pokój przyjęć interesantów powinien m.in. zapewniać bezpieczeństwo interesanta oraz pracownika Policji.

(akta kontroli str. 3459, 5346-5347, 5351-5352, 5583, pliki 009, 010, 012; 5591)

- b) w pomieszczeniu biurowym komendanta Komisariatu zamontowano drzwi wejściowe z sekretariatu otwierane do wewnątrz tego pomieszczenia, pomimo

że powinny one otwierać się na zewnątrz, zgodnie z zapisami rozdz. 4.2.5. Standardów.

W powyższej sprawie Zastępca Naczelnika WliR wyjaśnił, że było to podyktowane (...) *ergonomią pomieszczenia poczekalni (ryzyko uderzenia drzwiami otwieranymi na zewnątrz osób oczekujących w sekretariacie)*.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że drzwi otwierane na zewnątrz pomieszczenia oznaczają bezpieczniejszą drogę ewakuacyjną dla osób znajdujących się w jego wnętrzu. Jednocześnie wielkość pomieszczenia sekretariatu pozwalała na oczekiwanie w nim, nie pozostając w zasięgu drzwi otwieranych z gabinetu komendanta Komisariatu na zewnątrz.

(akta kontroli str. 3460, 5347, 5352, 5583, pliki 034, 035; 5594)

W odniesieniu do Standardów jako wyznacznika rozwiązań technicznych, funkcjonalnych i użytkowych w nowobudowanych obiektach służbowych Policji Zastępca Naczelnika WliR wyjaśnił m.in., że Wytyczne w sprawie standardów (...) zostały wydane w celu doprecyzowania szeregu szczegółów (...), nie ujętych wprost w aktach normatywnych, do których się odwołują (...). (...) mają więc charakter wytycznych (a nie dokumentu obligatoryjnego bezwzględnie stosowania) (...). (...) we Wprowadzeniu (...) jest zapis, cyt.: „Stosowanie <Wytycznych...> jest wymagane obligatoryjnie w przypadku możliwości ich zastosowania w całości lub w części” (...). Powyższy zapis jednoznacznie daje delegację dla możliwości elastycznego podejmowania decyzji na poziomie KWP, czy w danej kwestii (...) stosować zapisy Standardów (...), czy też nie stosować. (...) KWP może odstąpić od stosowania danej wytycznej, jeśli wynika to z określonych uwarunkowań (np. organizacyjnych, logistycznych, ergonomii rozwiązań, przepisów (...) projektowych lub przeciwpożarowych, itp.). (...) uwzględnia się również indywidualne (lokalne) potrzeby przyszłego użytkownika. (...) odmienne od Standardów (...) rozwiązania zostały zaakceptowane przez KGP w ramach uzgodnienia programu inwestycji (...).

(akta kontroli str. 5350-5351)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że wszystkie z zakwestionowanych powyżej przez NIK rozwiązań, które nie są zgodne ze Standardami, były możliwe do zastosowania w całości, a zatem były wymagane obligatoryjnie, zgodnie z zacytowanym w wyjaśnieniach zapisem zamieszczonym we Wprowadzeniu do Standardów. Żadne z przedmiotowych odstępstw nie wynikało bowiem ze szczególnych uwarunkowań, w jakich powstawał budynek Komisariatu: lokalnych, przestrzennych, czy innych, ani też z indywidualnych potrzeb użytkownika obiektu. Nie można ponadto zgodzić się ze stwierdzeniem, że zostały zaakceptowane przez KGP w programie inwestycji, gdyż – choć rzuty poszczególnych kondygnacji budynku Komisariatu były załączone do PI Komisariatu – ww. odstępstwa od Standardów nie były przedmiotem wskazań ani uzgodnień KWP z Komendą Główną Policji.

4. Wpisu w dzienniku budowy (t. III komisariat) dokonała 22 maja 2020 r. z ramienia inwestora osoba nieuprawniona, spoza katalogu osób upoważnionych określonego w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³⁵ (dalej:

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 963. Rozporządzenie utraciło moc 19 września 2021 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobów prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686), które utraciło moc 27 stycznia 2023 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).

rozporządzenie z 2002 r. w sprawie dziennika budowy). Osobie tej KWP powierzyła wykonywanie zadań inspektora nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej 24 czerwca 2020 r. (jednorazowe zlecenie), a następnie od 20 lipca 2020 r. (na okres 10 miesięcy, przedłużony następnie do 31 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 3118, 3120-3121, 3143, 3145-3148, 3153, 5133)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że *przedmiotowy wpis z datą 22.05.2020 r. na str. 9 dziennika budowy (...) został dokonany omyłkowo (z rozpędu). (...) przeprowadzono rozmowę telefoniczną z Panem (...), który potwierdził, że wpisu tego dokonał omyłkowo, z rozpędu, odruchowo, zagadywany wielokrotnie (...), sugerując się w sposób bezrefleksyjny datą wpisu powyżej kierownika robót elektrycznych (...).*

Powyższe wyjaśnienia, w ocenie NIK, nie zasługują na uwzględnienie. Wpisów w dzienniku budowy dokonywano chronologicznie, w taki sposób, że wynikała z nich kolejność zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych. Przedmiotowy wpis poprzedzony jest wpisem kierownika robót elektrycznych z tego samego dnia (22 maja 2020 r.), a kolejny został dokonany 1 czerwca 2020 r., również przez kierownika robót elektrycznych.

(akta kontroli str. 3413, 3415-3417, 3420-3427, 5133-5134)

5. KWP jako inwestor nie zamieściła w dziennikach budowy, prowadzonych dla budynku KP Szczawnica oraz budynku garażowo-gospodarczego, imion i nazwisk następujących osób sprawujących kierownictwo robót budowlanych oraz nadzór inwestorski, jak również ich specjalności i numerów uprawnień budowlanych, a osoby te nie potwierdziły podpisem i datą przyjęcia powierzonych im obowiązków w przedmiotowych dziennikach:

- a) kierowników robót w specjalnościach drogowej (A.G.) i elektrycznej (R.F),
- b) inspektorów nadzoru inwestorskiego w specjalnościach konstrukcyjno-budowlanej (L.A.) oraz elektrycznej (Z.M. i M.M.).

Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku inwestycji KPP Wadowice, gdzie KWP jako inwestor nie zamieściła w dziennikach budowy ww. danych odnośnie do:

- a) kierowników robót w specjalnościach drogowej (A.D.S.), elektrycznej i elektroenergetycznej (S.S.), w zakresie sieci instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, wodociągowych, kanalizacyjnych (K.K.), w zakresie instalacji teletechnicznych (E.M.),
- b) inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności elektrycznej (W.J).

Było to niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie dziennika budowy, który nakładał na inwestora obowiązek zamieszczenia w dzienniku budowy ww. danych.

W odniesieniu do braków w dziennikach budowy KP Szczawnica Zastępca Naczelnika WliR oświadczył m.in., że *w pierwszym etapie budowy (przekazanie placu budowy i przekazanie dzienników budowy z ramienia wykonawcy) wymagany było (...) zaangażowanie jedynie kierownika budowy oraz inspektora nadzoru w branży konstrukcyjno-budowlanej. Te osoby (...) zostały wpisane do dziennika budowy. (...) Następnie dziennik budowy był już w posiadaniu kierownika budowy, który (...), odpowiedzialny był m.in. za właściwe prowadzenie dziennika budowy, jego stan oraz właściwe przechowywanie na terenie budowy. Kierownik budowy stał się (...) wyłącznym dysponentem dziennika budowy, który zarówno odpowiadał za fizyczne zabezpieczenie dziennika budowy, jego udostępnianie właściwym osobom przebywającym na placu budowy, jak i za dopilnowanie, aby kolejne osoby*

(kierownicy robót, inspektorzy nadzoru pozostałych branż), dochodzące w procesie budowlanym, we właściwych miejscach uzupełniały wpisy (...).

(akta kontroli str. 3463, 3466-3467, 5067-5070, 5099-5102, 5130, 5145-5148, 5176-5177, 5186)

Odnosząc się do dzienników budowy KPP Wadowice, Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że z chwilą otrzymania dzienników budowy kierownik budowy stał się dysponentem dziennika budowy, który zgodnie z § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.06.2002 r. (...) odpowiadał za właściwe prowadzenie dziennika budowy, jego stan oraz właściwe przechowywanie na terenie budowy. Tak więc to kierownik budowy zobowiązany był do udostępniania właściwym osobom przybywającym na plac budowy, jak i za dopilnowanie, aby kolejne osoby sukcesywnie włączające się do procesu budowy, w szczególności kierownicy robót, we właściwych miejscach uzupełniały wpisy, w tym m.in. w miejscu przeznaczonym na wpis o podjęciu się danej funkcji przez kolejnych kierowników robót. (...) Faktycznie brak jest wpisów dotyczących pozostałych kierowników robót, co prawdopodobnie wynika z przeoczenia kierownika budowy, jak i samych kierowników robót, których obecność na budowie i kierowanie robotami potwierdzają szczegółowe wpisy na stronach dokumentujących przebieg budowy.(...) W wyniku przeoczenia, po zmianie inspektora nadzoru w zakresie instalacji elektrycznej, nie wpisano na tej stronie nowego inspektora nadzoru (...), którego obecność na budowie i nadzór nad robotami potwierdzają szczegółowe wpisy na stronach dokumentujących przebieg budowy.

(akta kontroli str. 5995-6129)

W odniesieniu do powyższego oświadczenia należy zauważyć, że obowiązek zamieszczenia na pierwszej stronie dziennika budowy m.in. imienia i nazwiska osób sprawujących kierownictwo robót budowlanych i nadzór inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych, spoczywał – zgodnie ze wskazanym przepisem – na inwestorze, tj. na KWP.

6. Oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane w ramach zadania „KPP Wadowice – budowa nowej siedziby” dokonano w sposób nierzetelny i bez zachowania należytej staranności, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należyłą starannością.

Ustalenia wartości szacunkowej zamówienia do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane KPP Wadowice dokonano na podstawie kosztorysu inwestorskiego przygotowanego przez projektanta, według stawek za III kwartał 2016 r.

W celu ich aktualizacji do postępowań z 13 lipca 2017 r. oraz 13 listopada 2017 r. pracownik WliR w czerwcu 2017 r. dokonał zmiany, polegającej jedynie na przeliczeniu stawki 11 zł do stawki 13 zł za roboczogodzinę. Wartość szacunkowa postępowania ogłoszonego 17 stycznia 2018 r. została ustalona na podstawie tego samego kosztorysu, po potwierdzeniu przez pracownika aktualności cen na IV kwartał 2017 r. Powyższe trzy postępowania zostały unieważnione, gdyż wartość złożonych ofert przewyższała kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że (...) *analizując obecnie (następczo) kształtowanie się cen robót budowlanych w latach 2016 (rok wytworzenia kosztorysu inwestorskiego) - 2017 (rok, w którym przeprowadzono trzy kolejne postępowania przetargowe), można stwierdzić, że raportowane wówczas przez Główny Urząd Statystyczny zmiany cen robót budowlanych wskazywały na symboliczne (niewielkie) ich zmiany (...).*

Analizując obecnie (następczo) ceny można stwierdzić, że dane publikowane w ówczesnym czasie przez instytucje rządowe lub branżowe (jak GUS czy SEKOCENBUD) nie odzwierciedlały szybko zachodzących zmian na rynku robót budowlanych.(...) Podstawą do mniej zachowawczej weryfikacji kosztorysów stały się dopiero trzy kolejne przeprowadzone postępowania przetargowe. A contrario przyjęcie na ówczesnym etapie od razu (do pierwszego lub drugiego przetargu) znacząco wyższej wartości weryfikacji kosztorysów, mogłoby zaskutkować materializacją ryzyka „przewartościowania” kosztorysu bez podparcia w branżowych publikacjach, zbyt pochopnego „przewartościowania” WKI zadania, przyjęcia „przewartościowanej” oferty w pierwszym postępowaniu i późniejszymi zarzutami pod adresem Zamawiającego o brak podjęcia prób wyłonienia wykonawcy z mniejszymi kwotami ofert (złamanie ustawy o dyscyplinie finansów publicznych).

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem różnica pomiędzy średnią z przedłożonych pięciu ofert w pierwszym postępowaniu a oszacowaną przez KWP wartością zamówienia wynosiła aż 30%. W ocenie NIK, tak duża rozbieżność pomiędzy przyjętą wartością szacunkową zamówienia a przedłożonymi ofertami wskazuje, że już po pierwszym nierozstrzygniętym postępowaniu KWP powinna była podjąć kroki w celu weryfikacji kosztorysu i jego pełnej aktualizacji, m.in. o koszt materiałów budowlanych, usługi transportu oraz koszty pracy maszyn i sprzętu budowlanego.

NIK zwraca uwagę, że dopiero po zaktualizowaniu kosztorysu do czwartego postępowania KWP miała podstawę do tego, aby wystąpić do KGP o uzgodnienie zaktualizowanego Szacunkowego Łącznego Kosztu Inwestycji, a tym samym wystąpić o zwiększenie kwoty na sfinansowanie zadania.

Skutkiem nierzetelnego aktualizowania kosztorysów były trzy unieważnione postępowania przetargowe.

(akta kontroli str. 1510- 1547, 4367-4483,4641-4642)

OCENA CZĄSTKOWA

Wykonawcy robót budowlanych dla obu skontrolowanych inwestycji zostali wyłonieni zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a zawarte umowy należycie zabezpieczyły interesy KWP. Zawarto w nich odpowiednie postanowienia dotyczące m.in. rękojmi, gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Prawidłowość przebiegu procesu inwestycyjnego w obu przypadkach była potwierdzana przez inspektorów nadzoru inwestorskiego z odpowiednimi uprawnieniami. Sprawowano odpowiedni nadzór nad umowami podwykonawczymi, a zmiany wprowadzane do umów o roboty budowlane były zgodne z przepisami ustawy Pzp i rzetelnie dokumentowane. Komenda dokonywała płatności zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane, przy czym w przypadku budowy KPP wykonawcy udzielono zaliczki, odpowiednio zabezpieczając prawidłowość jej wykorzystania.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na nierzetelnym oszacowaniu wartości przedmiotowych zamówień; i tak:

- w przypadku budowy Komisariatu wartość zamówienia oszacowano w II kwartale 2018 r. na podstawie kosztorysu zawierającego ceny i stawki z maja 2015 r., co NIK oceniła jako działanie nierzetelne, naruszające jednocześnie art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, w zw. z art. 35 ust. 1 tej ustawy;
- w przypadku budowy KPP oszacowania wartości zamówienia na roboty budowlane przy trzech prowadzonych przez KWP postępowaniach dokonano aktualizując jedynie stawkę roboczogodziny, tj. w sposób nierzetelny i bez zachowania należytej staranności, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły nierzetelnego zabezpieczenia interesów KWP w umowie na świadczenie nadzoru autorskiego przy budowie KP Szczawnica. W Komisariacie Policji w Szczawnicy stwierdzono ponadto trzy odstępstwa od Standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji, które nie były uzasadnione warunkami lokalizacyjnymi obiektu, a wpływały na poziom bezpieczeństwa pracowników i interesantów.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na obniżenie oceny działań Komendy w obszarze realizacji inwestycji.

3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. W zakresie kosztów dystrybucji energii elektrycznej kontrolą objęto koszty generowane w nowych siedzibach KPP w Wadowicach oraz KP w Szczawnicy, a także w pięciu innych, oddanych do użytkowania w latach 2019-2022, obiektach Policji: KP w Żabnie³⁶, KP w Kluczach³⁷, KP w Wojniczu³⁸, PP w Uściu Gorlickim³⁹ oraz KP w Zatorze⁴⁰.

3.1.1. Z faktur za świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej dla ww. siedmiu obiektów Policji⁴¹ wynikało, że we wszystkich wystąpiły przypadki opłat z tytułu rozliczenia energii biernej pojemnościowej, przy czym:

– KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe)⁴² – 3 691,96 zł wyłącznie w fakturach za styczeń i luty 2021 r.;

(akta kontroli str. 6631-6816)

– KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe)⁴³ – 1,02 zł w fakturze za marzec 2023 r.;

(akta kontroli str. 6631-6816)

– KP w Kluczach⁴⁴ – 15 946,74 zł w fakturach za wszystkie okresy rozliczeniowe, przy czym kwoty powyżej 1 000 zł (maksymalnie – 2 292,26 zł) wykazano w fakturach za miesiące od grudnia 2020 r. do lipca 2021 r., a w fakturach za miesiące od sierpnia 2022 r. do czerwca 2023 r. kwoty te wynosiły od 1,87 zł do 112,83 zł.

(akta kontroli str. 6241-6344)

W piśmie Komendy z 24 sierpnia 2021 r. do wykonawcy obiektu KP w Kluczach stwierdzono m.in.: (...) *Zamawiający informuje, że do dnia dzisiejszego działania podejmowane przez Państwa podwykonawcę elektrycznego nie przyniosły spodziewanego rezultatu. Za miesiąc lipiec (podobnie jak i za poprzednie miesiące) Tauron Dystrybucja S.A. naliczył na KWP w Krakowie kolejną opłatę sankcyjną. Zamawiający stwierdza, że układ kompensacji mocy biernej zamontowany na obiekcie KP Klucze działa wadliwie i w związku z tym wzywa Wykonawcę do usunięcia tej wady. (...) Termin na usunięcie wady wyznaczono do 15 października 2021 r. oraz zażądano od wykonawcy zapłaty odszkodowania w wysokości 14 036,37 zł, stanowiącej sumę opłat naliczonych za energię pojemnościową za okres od października 2020 r. do lipca 2021 r. (przy czym w odszkodowaniu uwzględniono ½ opłaty za październik 2020 r. w związku z wyznaczonym terminem na zabudowanie układu kompensacji do 15 października 2020 r.). Przelewu kwoty 14 036,37 zł na rachunek KWP wykonawca dokonał 6 października 2021 r.*

(akta kontroli str. 7137-7147)

– KP w Szczawnicy⁴⁵ – 5 079,58 zł, przy czym prawie całość tej kwoty (z wyjątkiem 4,01 zł) dotyczyła okresu od grudnia 2021 r. do kwietnia 2022 r.; równocześnie, wyłącznie na tym obiekcie spośród analizowanych, w fakturach

³⁶ Pozwolenie na użytkowanie z 7 lutego 2019 r.

³⁷ Pozwolenie na użytkowanie z 27 sierpnia 2020 r.

³⁸ Pozwolenie na użytkowanie z 1 grudnia 2021 r.

³⁹ Pozwolenie na użytkowanie z 29 grudnia 2021 r.

⁴⁰ Pozwolenie na użytkowanie z 15 czerwca 2022 r.

⁴¹ W odniesieniu do PP w Uściu Gorlickim – faktur za energię elektryczną i usługi dystrybucji.

⁴² Okresy rozliczeniowe od stycznia 2021 r. do czerwca 2023 r.

⁴³ Okresy rozliczeniowe od stycznia 2021 r. do czerwca 2023 r.

⁴⁴ Okresy rozliczeniowe od września 2020 r. do czerwca 2023 r.

⁴⁵ Okresy rozliczeniowe od grudnia 2021 r. do czerwca 2023 r.

za okresy od kwietnia 2022 r. do stycznia 2023 r. pojawiły się opłaty za ponadumowny pobór energii biernej indukcyjnej w łącznej wysokości 7 614,29 zł; od lutego 2023 r. w fakturach nie wykazano żadnych kwot związanych z energią bierną, tak pojemnościową, jak i indukcyjną.

(akta kontroli str. 6345-6402)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że (...) *przyczyną powstania kosztów z tytułu rozliczenia energii biernej pojemnościowej i indukcyjnej na obiekcie KP Szczawnica była awaria układu kompensacyjnego. Awaria ta została usunięta, co spowodowało od stycznia 2023 r. wyeliminowanie kosztów z tytułu przekroczeń mocy biernej.*

(akta kontroli str. 7108, 7119)

- KP w Wojniczu⁴⁶ – 270,28 zł, w tym 266,27 zł za grudzień 2021 r.;
(akta kontroli str. 6451-6510)
- KP w Zatorze⁴⁷ – 11 261,18 zł, przy czym za okresy rozliczeniowe od lutego 2023 r. w fakturach nie pojawiły się już żadne kwoty związane z energią bierną.
(akta kontroli str. 6511-6554)

Naczelnik WliR poinformował, że (...) *po przekazaniu obiektu KP Zator do użytkowania (maj 2022 r.) nastąpił kilkumiesięczny okres zasiedlania obiektu, uruchamiania kolejnych serwerów, terminali i innych urządzeń końcowych przez użytkowników. W związku z tym dopiero po ustabilizowaniu się profilu mocy pobieranej energii elektrycznej możliwym było dokonanie jego pomiarów i na tej podstawie dobranie odpowiedniego układu kompensacyjnego. Układ taki został dobrany i zainstalowany, co od lutego 2023 r. skutecznie wyeliminowało koszty z tytułu przekroczenia mocy biernej.*

(akta kontroli str. 7108, 7119)

- KP w Żabnie⁴⁸ – 78 118,50 zł, przy czym w fakturze za kwiecień-maj 2023 r. – 7 081,22 zł (kwota faktury – 9 320,30 zł), a w fakturze za czerwiec-lipiec 2023 r. – 7 151,02 zł (kwota faktury – 9 550,77 zł).

(akta kontroli str. 6555-6630)

Układ (system) kompensacji mocy biernej w KP w Żabnie został zrealizowany w trakcie kontroli NIK – od 4 października 2023 r. nie występowały tam przekroczenia mocy biernej. Koszt usługi (wg zlecenia) wyniósł 7 238,55 zł, tj. był porównywalny z wysokością opłat ponoszonych z tytułu rozliczenia energii biernej pojemnościowej w KP w Żabnie w jednym okresie rozliczeniowym (7 081,22 zł za kwiecień-maj 2023 r. oraz 7 151,02 zł za czerwiec-lipiec 2023 r.). Szczegółowy opis tej kwestii zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6625-6630, 7148-7151, 7361, 7366, 7368)

- PP w Uściu Gorlickim⁴⁹ – 392,16 zł, wyłącznie w fakturze za okres grudzień 2021 r. – styczeń 2022 r.

(akta kontroli str. 6403-6450)

Wydatki poniesione przez Komendę z tytułu rozliczenia energii biernej pojemnościowej w wymienionych obiektach (i we wskazanych okresach rozliczeniowych) wyniosły 114 761,42 zł, a z tytułu opłaty za ponadumowny pobór energii biernej indukcyjnej – 7 614,29 zł, tj. łącznie 122 375,71 zł.

(akta kontroli str. 7485-7495)

⁴⁶ Okresy rozliczeniowe od grudnia 2021 r. do czerwca 2023 r.

⁴⁷ Okresy rozliczeniowe od maja 2022 r. do czerwca 2023 r.

⁴⁸ Okresy rozliczeniowe od 20 marca 2019 r. do lipca 2023 r.

⁴⁹ Okresy rozliczeniowe od grudnia 2021 r. do lipca 2023 r.

Uwzględnienie rozwiązań dotyczących układów do kompensacji mocy biernej potwierdzają zapisy umów o roboty budowlane, których przedmiotem była budowa Komisariatu oraz budowa KPP. W treści umów zamieszczono zapisy zobowiązujące wykonawców do zapewnienia w okresie gwarancji prawidłowego działania zrealizowanych systemów, w tym m.in. systemu kompensacji mocy biernej (KP Szczawnica – § 2 ust. 6 pkt 20 umowy, KPP Wadowice – § 2 ust. 5 pkt 19 umowy). Również w załącznikach nr 5 do obydwu umów pn. „Wymagania dotyczące gwarancji i serwisu” wymieniono katalog wymagań serwisowych poszczególnych systemów, w tym systemu kompensacji mocy biernej.

(akta kontroli str. 950-1060, 3510-3527, 5702-5754)

W konsekwencji podejmowanych działań w zakresie kompensacji energii biernej w okresach rozliczeniowych obejmujących 2023 rok (styczeń – czerwiec/lipiec)⁵⁰ opłata z tego tytułu wyniosła 22 693,13 zł (tj. 18,5% z ww. łącznej kwoty 122 375,71 zł dotyczącej wszystkich analizowanych okresów rozliczeniowych), przy czym 21 002,52 zł dotyczyło KP w Żabnie, w którym układ kompensacji mocy biernej zainstalowano w październiku 2023 r.

(akta kontroli str. 7485-7495, 7361, 7366, 7368)

3.1.2. W żadnej z faktur za dystrybucję energii elektrycznej dla ww. siedmiu obiektów nie wystąpiły opłaty za przekroczenie mocy umownej. W sześciu umowach o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej (KPP w Wadowicach, KP w Kluczach, KP w Szczawnicy, KP w Wojniczu, KP w Zatorze, KP w Żabnie) oraz w umowie kompleksowej sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji (PP w Uściu Gorlickim) moc umowną ustalono w wysokości mocy przyłączeniowej, przy czym w jednym przypadku – KPP w Wadowicach – od listopada 2022 r. moc umowną obniżono z 210 kW do 80 kW (przyłącze podstawowe) oraz ze 135 kW do 80 kW (przyłącze rezerwowe).

(akta kontroli str. 6132-6237, 7121-7125, 7485-7495)

Maksymalny stopień wykorzystania mocy umownej w wymienionych obiektach przedstawiał się następująco⁵¹:

- KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) do października 2022 r. – moc umowna = 210 kW, maksymalna moc pobrana = 47,544 kW, tj. 22,6% mocy umownej;
- KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) od listopada 2022 r. – moc umowna = 80 kW, maksymalna moc pobrana = 41,88kW⁵², tj. 52,4%;
- KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe) do października 2022 r. – moc umowna = 135 kW, maksymalna moc pobrana = 21,3 kW⁵³, tj. 15,8%;
- KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe) od listopada 2022 r. – moc umowna = 80 kW, maksymalna moc pobrana = 0,04 kW, tj. 0,1%;
- KP w Kluczach – moc umowna = 50 kW, maksymalna moc pobrana = 9,9588 kW, tj. 33,9%;
- KP w Szczawnicy – moc umowna = 65 kW, maksymalna moc pobrana = 22,01 kW⁵⁴, tj. 19,9%;

⁵⁰ W odniesieniu do KP w Zatorze oraz KP w Żabnie z uwagi na dwumiesięczne okresy rozliczeniowe – również grudzień 2022 r.

⁵¹ Na podstawie faktur dla obiektów zaliczonych do grupy taryfowej C21 (Klucze, Szczawnica, Wadowice, Wojnicz) oraz na podstawie danych pozyskanych z platformy „Tauron e-licznik” dla obiektów zaliczonych do grupy taryfowej C11 (Uście Gorlickie, Zator, Żabno).

⁵² Średnia maksymalnych mocy pobranych z każdego okresu rozliczeniowego wyniosła 32,952 kW.

⁵³ Średnia maksymalnych mocy pobranych z każdego okresu rozliczeniowego wyniosła 1,9668 kW.

⁵⁴ Średnia maksymalnych mocy pobranych z każdego okresu rozliczeniowego wyniosła 11,2037 kW.

- KP w Wojniczu – moc umowna = 60 kW, maksymalna moc pobrana = 11,536 kW, tj. 19,2%;
- KP w Zatorze – moc umowna = 37 kW, maksymalna moc pobrana = 9,08 kW, tj. 24,5%;
- KP w Żabnie – moc umowna = 39 kW, maksymalna moc pobrana = 5,852 kW, tj. 15,0%;
- PP w Uściu Gorlickim – moc umowna = 40 kW, maksymalna moc pobrana = 9,344 kW, tj. 23,4%.

(akta kontroli str. 7514-7515)

Obniżenie mocy umownej dla KPP w Wadowicach pozwoliło na obniżenie opłaty sieciowej stałej. W okresie od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r. oszczędności z tego tytułu wyniosły 17 915,69 zł (przyłącze podstawowe) oraz 7 465,61 zł (przyłącze rezerwowe), tj. łącznie 25 381,30 zł.

(akta kontroli str. 7516-7517, 7551-7552)

W 2022 r. w WliR podjęto działania zmierzające do obniżania mocy umownej w obiektach Policji województwa małopolskiego. W notatce specjalisty Wydziału z 30 września 2022 r. wskazano, że:

- w celu optymalizacji kosztów dystrybucji energii elektrycznej dokonano analizy poboru mocy czynnej w obiektach Policji; w I etapie weryfikacji poddano punkty poboru energii (PPE) o mocy umownej wyższej niż 60 kW;
- w wyniku przeprowadzonej analizy okazało się, że na wielu przyłączach maksymalna moc pobierana jest znacznie mniejsza od mocy umownej, zadeklarowanej w umowach dystrybucyjnych;
- za niewykorzystaną moc umowną ponoszone są niepotrzebne opłaty (opłata stała sieciowa, opłata sieciowa przejściowa);
- w celu obniżenia rachunków za energię elektryczną zaproponowano obniżenie mocy umownych – do poziomu wyższego od mocy maksymalnej pobieranej z sieci, z założeniem rezerwy w celu uniknięcia przekroczeń.

Do notatki załączono wykaz PPE, dla których wystąpiono z wnioskami do OSD⁵⁵ o zmniejszenie mocy umownej, co w skali miesiąca miało ograniczyć wydatki na energię elektryczną o około 20 000 zł.

(akta kontroli str. 7121-7123)

30 września 2022 r. KWP przesłała do OSD (TAURON Dystrybucja S.A.) pismo wraz z wnioskami o zmianę warunków umów o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej (zmniejszenie mocy umownej) w 21 PPE, w tym dwóch w KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe i rezerwowe), co skutkowało wyżej opisanym obniżeniem mocy umownej od listopada 2022 r. (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 7124-7125)

3.1.3. Część z analizowanych faktur za dystrybucję energii elektrycznej, oprócz kwot wynikających z rozliczenia za świadczenie przedmiotowych usług, zawierała pozycję „odsetki za nieterminowe wpłaty”, względnie przypomnienie o konieczności uregulowania zaległych należności (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 6241-6816)

⁵⁵ Operator systemu dystrybucyjnego.

3.2. Umowy o roboty budowlane, których przedmiotem była budowa Komisariatu oraz budowa KPP, zobowiązywały wykonawców względem zamawiającego z tytułu rękojmi za wady fizyczne wykonanych robót budowlanych przez okres 5 lat od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego. Ponadto wykonawcy udzielili zamawiającemu 60-miesięcznej gwarancji na wykonane roboty budowlane, urządzenia i materiały wykorzystane do realizacji zamówienia (bieg terminu gwarancji liczony od daty odbioru końcowego przedmiotu umowy).

Protokół końcowego odbioru robót dla zadania inwestycyjnego KPP Wadowice podpisano 5 stycznia 2021 r., a dla zadania KP Szczawnica – 10 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 950-1060, 2912 pliki 016-020, 3510-3527, 5702-5754, 5770-5785)

W okresie gwarancji wykonawcy zostali zobowiązani do wykonywania czynności konserwacyjnych z użyciem własnych materiałów do konserwacji oraz przeglądów zgodnie z wymogami i zaleceniami określonymi przez producenta (m.in. w dokumentacji techniczno-ruchowej, instrukcjach, kartach gwarancyjnych, itp.) wszystkich systemów i urządzeń dla zapewnienia ich optymalnej sprawności i utrzymania gwarancji. W załączniku nr 5 do obydwu umów określono wymagania dotyczące gwarancji i serwisu, w tym ustalono katalog wymagań serwisowych dla poszczególnych systemów (22 w KPP w Wadowicach oraz 17 w KP w Szczawnicy), z określeniem sposobu przyjmowania zgłoszeń oraz wymaganym czasem serwisowania.

(akta kontroli str. 950-1060, 3510-3527, 5702-5754)

Przeprowadzanie wymaganych przeglądów serwisowych i gwarancyjnych udokumentowano 83 protokołami/notatkami o wykonaniu takich czynności (34 w KPP w Wadowicach oraz 49 w KP w Szczawnicy). Zrealizowano również ustalenia zawarte w protokołach odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 7234-7307)

3.3. Komendant Powiatowej Policji w Wadowicach poinformował, że wady i usterki, które wystąpiły w KPP w Wadowicach, zgłaszane były bezpośrednio do wykonawcy. Dotyczyły one regulacji okien i drzwi, powierzchni przycy w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, wymiany pękniętej szyby, pęknięć ścian oraz infrastruktury zielonej obiektu. Wszystkie zgłaszane usterki usuwane były na bieżąco i nie utrudniały korzystania z obiektu.

(akta kontroli str. 7350-7351)

Komendant Komisariatu Policji w Szczawnicy poinformował, że wady i usterki ujawnione w trakcie eksploatacji budynku KP w Szczawnicy zgłaszane były do WliR z zachowaniem drogi służbowej, tj. za pośrednictwem Wydziału Wspomagającego Komendy Powiatowej Policji w Nowym Targu. Zgłoszenia te dotyczyły m.in. przeciekających parapetów w niektórych pomieszczeniach, pękających ścian, awarii instalacji oświetleniowej, usterek drzwi wewnętrznych i zewnętrznych. Część z usterek została usunięta, część (większość) oczekuje na realizację.

(akta kontroli str. 7352-7353)

Zastępca Naczelnika WliR poinformował, że KPP w Wadowicach nie zgłaszała ujawnionych wad i usterek do tego Wydziału, natomiast wady i usterki z KP w Szczawnicy były na bieżąco przekazywane przez użytkownika do KPP w Nowym Targu (zgodnie z podległością służbową), a następnie do WliR. Usterki ujawnione w KP w Szczawnicy były drobne i nie uniemożliwiały korzystania z obiektu. Dotyczyły one m.in.: podsiąkania wody gruntowej do studni wodomierzowej, samoczynnego uruchamiania się alarmu przeciwpożarowego, uszkodzonych drzwi (usterki usunięte),

zacieku w jednym pomieszczeniu, nieszczelności okien w dwóch pomieszczeniach, pęknięć i zarysowań tynku w trzech pomieszczeniach (usterki w trakcie obserwacji), a także błędu centrali oświetlenia awaryjnego, konieczności regulacji drzwi do pomieszczenia dyżurnego, nieszczelności rury wodnej w pomieszczeniu technicznym, nie działającego magnesu drzwi do jednego z pomieszczeń, łuszczącego się logo POLICJA na elewacji czy odspajającego się murku przy parkingu (usterki zgłoszone wykonawcy do usunięcia).

(akta kontroli str. 7231-7232)

Stosownie do wymogów art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, obiekty budowlane KPP w Wadowicach oraz KP w Szczawnicy były w czasie ich użytkowania poddane kontroli okresowej rocznej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:

- a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;
- b) instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
- c) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych.

Kontrolę okresową roczną obiektów KPP w Wadowicach (budynku administracyjnego i budynku szkoleniowo-gospodarczo-garażowego) przeprowadzono 14 kwietnia 2022 r. i 30 marca 2023 r. oraz odpowiednio 3 lutego 2022 r. i 10 lutego 2023 r. w zakresie stanu technicznego przewodów kominowych.

Kontrolę okresową roczną obiektów KP w Szczawnicy (budynku administracyjnego i budynku garażowo-gospodarczego) przeprowadzono 20 października 2022 r. oraz 24 marca 2023 r. w zakresie stanu technicznego przewodów kominowych.

W protokołach z powyższych kontroli stwierdzono, że kontrolowane obiekty budowlane znajdują się w stanie technicznym nadającym się do dalszej eksploatacji.

Terminy kontroli pięcioletnich (art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego) wyznaczono na październik 2026 r. (KPP w Wadowicach) oraz na listopad 2026 r. (KP w Szczawnicy).

(akta kontroli str. 7012-7061)

3.4. KWP nie podejmowała działań zmierzających do wykorzystania ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania umów w celu wyegzekwowania swoich roszczeń od wykonawców robót budowlanych w ramach zadań inwestycyjnych budowa KPP oraz budowa Komisariatu z tytułu ich nienależytego wykonania, ponieważ nie wystąpiły przesłanki do podjęcia takich działań.

(akta kontroli str. 7230-7231)

3.5. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy w ramach obu skontrolowanych zadań inwestycyjnych stanowiły gwarancje ubezpieczeniowe (stan po zmianach):

- 1) gwarancja zabezpieczająca należyte wykonanie umowy na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach z łączną sumą gwarancyjną do kwoty 1 523 971,77 zł, w tym:
 - 1 523 971,77 zł stanowiące sumę gwarancyjną z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez Wykonawcę (z wyłączeniem roszczeń z tytułu rękojmi za wady)
 - 457 191,53 zł (30% łącznej sumy gwarancyjnej) stanowiące sumę gwarancyjną z tytułu rękojmi za wady.

Gwarancja z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę wygasła z dniem 31 października 2020 r., natomiast gwarancja w zakresie roszczeń z tytułu rękojmi za wady obowiązuje od 31 października 2020 r.⁵⁶ do 14 listopada 2025 r.

2) gwarancja zabezpieczająca należyte wykonanie umowy na budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczawnicy z łączną sumą gwarancyjną do kwoty 475 694,09 zł, w tym:

- 475 694,09 zł stanowiące sumę gwarancyjną z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez Wykonawcę (z wyłączeniem roszczeń z tytułu rękojmi za wady)
- 142 708,23 zł (30% łącznej sumy gwarancyjnej) stanowiące sumę gwarancyjną z tytułu rękojmi za wady.

Gwarancja z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę wygasła z dniem 18 marca 2021 r., natomiast gwarancja w zakresie roszczeń z tytułu rękojmi za wady obowiązuje od 10 czerwca 2021 r. do 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 950-1060, 1065, 1112, 1123, 1134, 1148, 1502, 3510-3527, 5702-5754, 5834-5837)

3.6. W okresie objętym rękojmią i gwarancją na roboty budowlane, zrealizowane w ramach obu skontrolowanych inwestycji, KWP nie przeprowadzała samodzielnie remontów tych obiektów. Nie miały również miejsca przypadki zlecenia przez Komendę w okresie gwarancji przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji urządzeń, które należałyby do obowiązków wykonawców tych obiektów.

(akta kontroli str. 7496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zwłoka w instalacji układu kompensacji mocy biernej w KP w Żabnie, skutkująca ponoszeniem nieuzasadnionych opłat z tego tytułu

Opłata z tytułu rozliczenia energii biernej pojemnościowej w związku ze świadczeniem usług dystrybucji energii elektrycznej dla PPE KP w Żabnie pojawiła się po raz pierwszy w fakturze z 1 grudnia 2020 r. – 4 780,74 zł za okres rozliczeniowy od 21 września do 20 listopada 2020 r. Opłata taka pojawiała się w fakturach za wszystkie kolejne okresy rozliczeniowe – do 31 lipca 2023 r.⁵⁷ w wysokości od 1 920,79 zł do 7 152,02 zł – łącznie 78 118,50 zł.

(akta kontroli str. 6555-6630, 7494)

Działania mające na celu eliminację/ograniczenie opłaty z tytułu energii biernej pojemnościowej w tej jednostce Policji podjęto 11 sierpnia 2023 r. (zapytanie cenowe na wykonanie układu kompensacji energii biernej), tj. dopiero po otrzymaniu 18 faktur, w których ta opłata się pojawiła (po blisko trzech latach od pierwszego obciążenia KWP z tego tytułu), co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

(akta kontroli str. 7148-7151, 7361, 7366, 7368)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że:

⁵⁶ W protokole końcowego odbioru robót z 5 stycznia 2021 r. komisja odbiorowa uznała 23 października 2020 r. za termin wykonania przedmiotu zamówienia.

⁵⁷ Ostatnią fakturą uwzględnioną w badaniu kontrolnym była faktura z 3 sierpnia 2023 r., obejmująca okres od 1 czerwca do 31 lipca 2023 r.

- tematyka mocy biernej elektrycznej i opłat z tym związanych jest zagadnieniem specjalistycznym, wymagającym specjalistycznej wiedzy;
- obowiązujący w Polsce taryfowy system rozliczeń za usługę dystrybucyjną jest bardzo skomplikowany (co wynika z historycznych zaszłości) i zawiera w sobie wiele różnorodnych składników: składnik stały stawki sieciowej, opłata przejściowa, opłata jakościowa, składnik zmienny stawki sieciowej, opłata OZE, opłata kogeneracyjna, opłata abonamentowa, opłata mocowa, ponadumowny pobór energii biernej indukcyjnej, rozliczenie energii biernej pojemnościowej;
- taryfa OSD jest skomplikowanym i obszernym dokumentem, zawierającym szereg zapisów trudno zrozumiałych dla przeciętnego odbiorcy;
- nawet OSD w Polsce mieli świadomość stopnia komplikacji tych tematów i jeszcze kilka lat temu (do 2020 r.) nie naliczali odbiorcom opłat za moc bierną;
- w KWP już kilka lat temu zwrócono uwagę na kwestię mocy biernej i sukcesywnie rozpoczęto uwzględnianie tej kwestii przy nowo projektowanych obiektach, co zaowocowało montażem układów kompensacji w KP VIII w Krakowie, KPP w Wadowicach, KP w Szczawnicy, KP w Zatorze, PP w Uściu Gorlickim, KP w Kluczach, KP w Wojniczu, OPP w Krakowie, KPP w Krakowie;
- w zakresie już istniejących (wybudowanych dawniej) obiektów wykonano następujące działania:
 - ✓ przeprowadzono analizę faktur za usługi dystrybucji dla poszczególnych obiektów i na tej podstawie wyłoniono obiekty o znaczącej wartości opłat za moc bierną;
 - ✓ zorganizowano postępowania i wyłoniono zewnętrzne podmioty, którym zlecono wykonanie analiz zawierających pomiary profilu mocy pobieranej energii elektrycznej oraz dobór odpowiedniego układu kompensacyjnego;
 - ✓ po uzyskaniu analiz, sukcesywnie, w ramach posiadanych środków finansowych, rozpoczęto zlecenie montażu odpowiednich układów kompensacyjnych w wytypowanych obiektach;
 - ✓ w latach 2020-2023 (do dnia złożenia wyjaśnień⁵⁸) zamontowano układy kompensacyjne dla 19 PPE (punktów poboru energii).
- w odniesieniu do KP w Żabnie⁵⁹ ww. działania również podjęto – 11 sierpnia 2023 r. ogłoszono zapytanie cenowe na wykonanie układu kompensacji w tym obiekcie (a także w KP w Starym Sączu), a 12 września 2023 r. udzielono zlecenia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 7108, 7119-7120)

Naczelnik WliR wyjaśnił również, że w zakresie bieżącej eksploatacji obiektów Wydział (...) posiada tylko jedną osobę (...), która musi współdzielić swój czas pracy zarówno dla tematów eksploatacyjnych, związanych zaopatrzeniem w energię elektryczną, jak i dla tematów eksploatacyjnych związanych z zaopatrzeniem w gaz, olej opałowy, bieżące konserwacje i naprawy różnorodnych systemów, urządzeń i instalacji. Mając na uwadze te braki, Wydział Inwestycji i Remontów podjął działania celem pozyskania nowych etatów, które zasiliłyby m.in. sekcję administracyjno-gospodarczą, odpowiedzialną właśnie za kwestie eksploatacyjne.

(akta kontroli str. 7361, 7366-7367)

Niewystarczająca obsada kadrowa WliR do pewnego stopnia wyjaśnia, ale nie usprawiedliwia stwierdzonej nieprawidłowości.

⁵⁸ 20 września 2023 r.

⁵⁹ Jedyńy z obiektów objętych badaniem w zakresie dystrybucji energii elektrycznej, który nie został wybudowany od podstaw, lecz był adaptacją już istniejącego.

2. Utrzymywanie zbyt wysokich mocy umownych dla analizowanych obiektów, a tym samym ponoszenie zawyżonych opłat z tytułu opłaty stałej sieciowej

Z tytułu opłaty stałej sieciowej⁶⁰ Komenda wydatkowała (w okresach rozliczeniowych wskazanych w pkt. 3.1.1 niniejszego wystąpienia) łącznie 184 900,14 zł, z tego:

- KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) – 66 253,95 zł;
- KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe) – 46 643,45 zł;
- KP w Kluczach – 22 338,03 zł;
- KP w Szczawnicy – 17 838,44 zł;
- KP w Wojniczu – 16 581,16 zł;
- KP w Zatorze – 2 675,99 zł;
- KP w Żabnie – 8 713,32 zł;
- PP w Uściu Gorlickim – 3 855,80 zł.

(akta kontroli str. 7516, 7551, 7568, 7587, 7608, 7625, 7630, 7636)

Maksymalny stopień wykorzystania mocy umownej w analizowanych jednostkach – wynoszący od 15,0% (KP w Żabnie) do 52,4% (KPP w Wadowicach)⁶¹ – wskazuje na skalę możliwych do osiągnięcia oszczędności. Wysokość opłaty stałej sieciowej dla danych historycznych w analizowanych PPE w siedmiu jednostkach Policji, wyliczonej przy założeniu, że moc umowna w poszczególnych PPE byłaby obniżona do poziomu najwyższego jednostkowego poboru mocy (średniej 15-minutowej)⁶², wyniosłaby łącznie 35 043,46, tj. 19,0% faktycznie poniesionej, z tego w:

- KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) dla mocy umownej 48 kW – 19 238,77 zł, tj. 29,0% faktycznie poniesionej;
- KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe) dla mocy umownej 22 kW – 8 817,77 zł, tj. 18,9%;
- KP w Kluczach (10 kW) – 1 467,64 zł, tj. 6,6%;
- KP w Szczawnicy (23 kW) – 2 072,81 zł, tj. 11,6%;
- KP w Wojniczu (12 kW) – 1 089,02 zł, tj. 6,6%;
- KP w Zatorze (10 kW) – 723,24 zł, tj. 27,0%;
- KP w Żabnie (6 kW) – 670,26 zł, tj. 7,7%;
- PP w Uściu Gorlickim (10 kW) – 963,95 zł, tj. 25,0%.

W powyższych obliczeniach w odniesieniu do KP: w Kluczach, Szczawnicy i Wojniczu uwzględniono zmianę grupy taryfowej z C21 na C11, a w konsekwencji obniżenie składnika stałego stawki sieciowej z 15,53 zł do 5,10 zł netto (w 2023 r.)⁶³.

Wyliczenie jw., ale dla mocy umownej powiększonej o 30%, skutkowałoby uzyskaniem opłaty sieciowej stałej w łącznej wysokości 44 972,03 zł, stanowiącej 24,3% faktycznie poniesionej (wskaźniki dla poszczególnych PPE wynosiłyby od 8,2% w KP w Wojniczu do 37,5% w KPP w Wadowicach na przyłączy podstawowym).

(akta kontroli str. 7513, 7514, 7515, 7516-7640)

⁶⁰ Obliczanej jako iloczyn mocy umownej (w kW) i składnika stałego stawki sieciowej (w zł/kW/m-c).

⁶¹ Przy czym wskaźnik 52,4% został osiągnięty po obniżeniu mocy umownej od listopada 2022 r. z 210 kW do 80 kW. Przed obniżką wyniósł on 22,6%.

⁶² Z zaokrągleniem w górę do pełnych kW.

⁶³ Podobne relacje w taryfach na wcześniejsze lata. Taryfy operatorów sieci dystrybucyjnych (OSD) dostępne na stronie Urzędu Regulacji Energetyki: <https://bip.ure.gov.pl/bip/taryfy-i-inne-decyzje-b/energia-elektryczna> [dostęp: 20 października 2023 r.].

W kontekście powyższych danych należy podkreślić, że:

- 1) maksymalne zarejestrowane pobory mocy (średnie 15-minutowe) znacząco odbiegają od poborów średnich, a nawet od średniej 10 poborów maksymalnych, wskazywanych w fakturach dla PPE zaliczonych do grupy taryfowej C21; i tak w KPP w Kluczach pobór maksymalny wyniósł 9,9588 kW, a średnia poborów maksymalnych z faktur – 6,8361 kW, w KPP w Szczawnicy – odpowiednio 22,0100 kW i 11,2037 kW, w KPP w Wojniczu – 11,5360 kW i 4,4724 kW, w KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) – 47,5440 kW i 35,6487 kW (w okresie styczeń 2021 – październik 2022) oraz 41,8800 kW i 32,9520 kW (w okresie listopad 2022 – czerwiec 2023), w KPP w Wadowicach (przyłącze rezerwowe) – 21,3000 kW i 1,9668 kW oraz 0,0400 kW i 0,0400 kW (w tych samych okresach);
- 2) unikanie przekroczeń mocy umownej jest z założenia słuszne, niemniej – w ograniczonym zakresie – może być korzystne; potwierdzają to obliczenia dla ww. PPE, wskazujące, że najkorzystniejszą łączną opłatę sieciową stałą (tj. za wszystkie okresy rozliczeniowe razem), z uwzględnieniem opłaty za przekroczenie mocy umownej, uzyskano by: w KP w Kluczach – przy 38 przekroczeniach mocy umownej (5,7% faktycznie poniesionej), w KP w Szczawnicy – przy 21 przekroczeniach (8,1%), w KP w Wojniczu – przy 21 przekroczeniach (5,4%), w KPP w Wadowicach (przyłącze podstawowe) – przy 36 przekroczeniach (26,0%).

(akta kontroli str. 7513, 7515, 7641-7682)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że obniżanie zamówionej mocy umownej w obiektach Komendy jest zagadnieniem wielowątkowym, które wiąże się:

- 1) z faktem obniżania się poboru energii na skutek montażu bardziej energooszczędnych urządzeń i instalacji (np. oświetlenia LED);
- 2) ze wzrostem poboru energii elektrycznej spowodowanym montażem dodatkowych urządzeń (np. klimatyzatory, dodatkowe komputery i serwery);
- 3) zmianą rozkładu krzywej obciążenia dobowego, wpływającej na wielkość poborów maksymalnych w poszczególnych obiektach i czas wykorzystania mocy szczytowej.

Naczelnik dodał, że Wydział (...) sukcesywnie przeprowadza analizy faktur pod kątem maksymalnych mocy pobieranych w okresach rozliczeniowych i stopnia wykorzystania mocy umownych na poszczególnych obiektach. Jest to proces wykonywany sukcesywnie (partiami), wymagający zaangażowania odpowiednich pracowników i poświęcenia czasu na takie analizy. W związku z tym zdecydowano, aby w pierwszej kolejności wykonywać takie analizy dla obiektów o największym zużyciu energii (największej mocy przyłączeniowej i umownej), a dopiero w dalszych etapach dla obiektów o mniejszym zużyciu. (...) Natomiast dla mniejszych nowo budowanych obiektów (jak KP Klucze, KP Szczawnica, KP Wojnicz) zdecydowano, że ze względu na wciąż występującą niestabilność wielkości i charakteru obciążenia (zmiany osobowe obsady, dokładania dodatkowych urządzeń bądź rzadsze użytkowanie innych urządzeń), najpierw należy przejść kilka rocznych cykli, zyskać dzięki temu bazę referencyjną zużycia i maksymalnych obciążeń, i dopiero wówczas podejmować ewentualne działania dla zmniejszenia mocy umownych.

(akta kontroli str. 7106, 7114-7115)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że podjęcie analizy zamówionej mocy umownej w obiektach Policji województwa małopolskiego było prawidłowe, niemniej tempo zmian w tym zakresie – szczególnie w kontekście permanentnych problemów KWP z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań,

w tym zobowiązań z tytułu usług dystrybucji energii elektrycznej – było niewystarczające. Obniżenie mocy umownej dla obiektów Policji w skali województwa oznaczałoby odpowiednie zmniejszenie stanu zobowiązań z tego tytułu, a tym samym przyczyniłoby się do ograniczenia negatywnych skutków braku płynności finansowej, tj. wysokości płaconych odsetek za zwłokę.

W odniesieniu do wymienionych jednostek Policji zakwalifikowanych do grupy tariffowej C21 (KP Klucze, KP Szczawnica i KP Wojnicz) należy zauważyć, że skala potencjalnych oszczędności w ich przypadku jest szczególnie duża. Obniżenie mocy umownej dla tych PPE winno się bowiem wiązać z obniżeniem obydwu składników decydujących o wysokości opłaty sieciowej stałej, tak liczby kW, jak i – przede wszystkim – składnika stałego stawki sieciowej, którego wysokość w grupie tariffowej C11 (do której powinny być zakwalifikowane) jest przeszło trzykrotnie niższa niż w grupie tariffowej C21.

3. Zrównanie mocy przyłączy: podstawowego i rezerwowego w KPP w Wadowicach

Moc umowna dla przyłączy w KPP w Wadowicach: podstawowego i rezerwowego od listopada 2022 r. została zrównana i wyniosła 80 kW (poprzednio: 210 kW i 135 kW).
(akta kontroli str. 6146, 7121-7125)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że zrównanie mocy umownych dla obydwu przyłączy do poziomu 80 kW wynikało z założenia, aby w przypadku długotrwałej awarii jednego z zasilających drugie z nich mogło przenieść obciążenia wszystkich urządzeń z całego budynku.

(akta kontroli str. 7107, 7115-7116, 7153, 7359, 7364)

Oznaczało to naruszenie Wytycznych w sprawie standardów, które w pkt. 6.1.2. stanowiły, że jednostka Policji stopnia miejskiego, powiatowego i podstawowego powyżej 80 etatów policyjnych powinna posiadać dwustronne zasilanie w energię elektryczną, przy czym zasilanie drugostronne (rezerwowe) powinno zapewnić 30% ogólnej mocy zainstalowanej w obiekcie.

Naczelnik WliR wyjaśnił również, że powyższy zapis Wytycznych budził duże wątpliwości, w związku z czym w Komendzie wydano jego interpretację.

(akta kontroli str. 7107, 7117-7118)

W dokumencie pn. *Interpretacja zapisów punktu 6.1 „Wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30.07.2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji”*, podpisanym przez Naczelnika WliR 7 kwietnia 2021 r., stwierdzono m.in.: *Określenie „(...) drugostronne zasilanie powinno zapewniać 30% ogólnej mocy zainstalowanej w obiekcie” należy rozumieć jako wskazanie poglądowe, zaś określenie faktycznego poziomu mocy zasilania drugostronnego (rezerwowego) powinno wynikać z posumowania mocy zainstalowanej urządzeń i instalacji przewidzianych do zasilania drugostronnego (rezerwowego), z uwzględnieniem w wyliczeniach współczynników jednoczesności (ppkt 1.c.).*

(akta kontroli str. 7135-7136)

Stosownie do wyjaśnień Naczelnika WliR (...) w powyższym dokumencie (...) doprecyzowano, że zapis z Wytycznych (mówiący o tym, że zasilanie rezerwowe i awaryjne powinny być zaprojektowane na poziomie 30% mocy zainstalowanej w obiekcie) należy rozumieć poglądowo (jako wskazanie orientacyjne) ponieważ, zgodnie z wiedzą inżynierską nie można a priori (bez szczegółowej znajomości rodzaju, mocy i priorytetu urządzeń i instalacji projektowanych w obiekcie) ustalić,

że zasilanie rezerwowe i awaryjne ma być zaprojektowane jako ściśle określony procent sumarycznej mocy zainstalowanej w obiekcie wszystkich urządzeń i instalacji.

Naczelnik przywołał również zapis ze str. 6 Wytycznych, zgodnie z którym ich stosowanie jest wymagalne obligatoryjnie w przypadku możliwości ich zastosowania w całości lub w części, co uznał za jednoznaczną delegację dla możliwości elastycznego podejmowania decyzji na poziomie KWP – czy w danej kwestii planistycznej, projektowej lub realizacyjnej stosować ich zapisy, czy też nie stosować. Dodał, że Standardy techniczne określają pewne ramy techniczne, funkcjonalne i użytkowe w formie modelowych wytycznych, nie wykluczając jednak możliwości realizacji danego zagadnienia inaczej, niż jest to przedstawione w Wytycznych, Stwierdził również, że KWP może odstąpić od stosowania danej wytycznej, jeżeli wynika to z określonych uwarunkowań (organizacyjnych, logistycznych, ergonomii rozwiązań, przepisów branżowych, projektowych lub przeciwpożarowych, itp.). W podsumowaniu Naczelnik podkreślił, że ani same Wytyczne, ani inne akty prawne nie narzucają na komendy wojewódzkiej Policji obowiązku uzgadniania z KGP odstępstw od stosowania Standardów technicznych.

(akta kontroli str. 7358, 7362-7364)

Należy zgodzić się, że zapisu o 30% mocy zainstalowanej w obiekcie (od której niewątpliwie winna zależeć moc umowna – przy odpowiednim uwzględnieniu współczynników jednoczesności) dla zasilania rezerwowego nie można traktować jako wymogu bezwzględnego, tzn. niedopuszczającego żadnych odchyień od tej wielkości (w górę lub w dół). Niemniej czym innym są takie odchylenia, a czym innym jest zrównanie mocy zasilania podstawowego i rezerwowego, stanowiące w istocie zaprzeczenie przyjętej zasady, że przyłączy rezerwowe służą do zasilania tylko części urządzeń i systemów, tych o najwyższym priorytecie.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że przywołaniu w powyższych wyjaśnieniach zapisu ze str. 6 Wytycznych (o ich obligatoryjnym stosowaniu w całości lub w części w przypadku takiej możliwości) nie towarzyszyło wskazanie, jakie okoliczności spowodowały niemożność zastosowania Wytycznych w analizowanym przypadku.

4. Opóźnienia w realizacji zobowiązań, których skutkiem była zapłata odsetek za zwłokę

W związku z faktem, że w części z analizowanych faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej zamieszczano przypomnienie o konieczności uregulowania zaległych należności (not odsetkowych), względnie dodatkową pozycję – „odsetki za nieterminowe wpłaty” – Wydział Finansów Komendy przygotował informację, z której wynikało, że 59 faktur za okresy rozliczeniowe od sierpnia 2022 r. do czerwca 2023 r., wystawionych dla sześciu z siedmiu jednostek Policji objętych badaniem (oprócz PP w Uściu Gorlickim), zostało zapłaconych z opóźnieniem, co skutkowało koniecznością zapłaty w 2023 r. odsetek w łącznej wysokości 1 396,09 zł, z tego za usługi dla:

- KP w Kluczach – 156,99 zł za opóźnienia w zapłacie 10 faktur (począwszy od września 2022 r.);
- KP w Szczawnicy – 136,54 zł za 8 faktur (począwszy od października 2022 r.);
- KP w Wojniczu – 103,75 zł za 9 faktur (począwszy od października 2022 r.);
- KP w Zatorze – 102,84 zł za 7 faktur (począwszy od października 2022 r.);
- KP w Żabnie – 161,13 zł za 5 faktur (począwszy od sierpnia 2022 r.);

- KPP w Wadowicach – 733,84 zł za 20 faktur⁶⁴ (począwszy od września 2022 r.).

(akta kontroli str. 6241-6242, 6345, 6403, 6451, 6511, 6555-6556, 6631-6632)

Informacja sporządzona dla wszystkich jednostek Policji województwa małopolskiego⁶⁵ wskazała, że w 2023 r. (do czasu kontroli) odsetki zapłacone z tytułu opóźnień w zapłacie za usługi dystrybucji energii elektrycznej wyniosły 23 644 zł (w roku 2021 – 37 zł, w roku 2022 – 8 zł), a z tytułu opóźnień w zapłacie za energię elektryczną – 98 250 zł (w roku 2021 – 268 zł, w toku 2022 – 9 zł).

(akta kontroli str. 7354-7357)

Zapłata faktur po terminie płatności stanowiła naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z kolei art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁶ stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych [...], którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

W odniesieniu do odsetek w wysokości 1 396,09 zł, dotyczących analizowanych faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej, Zastępca Komendanta KWP wyjaśnił m.in.:

(...) Przyczyną powstania opóźnień był fakt, że jednostka nie dysponowała w roku 2022 oraz 2023 planem finansowym w kwotach umożliwiającym bieżące regulowanie płatności. Nadmieniam, że podobna sytuacja (...) wystąpiła już w roku 2022 w trakcie przeprowadzonej wówczas w Komendzie Wojewódzkiej Policji kontroli P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

W dalszej treści wyjaśnień Zastępca Komendanta przytoczył zapisy z wystąpienia pokontrolnego NIK⁶⁷:

Płatności dokonywano w przeważającej części terminowo. Nieterminowo dokonane płatności skutkowały zapłatą odsetek za zwłokę (...) (uzasadnienie oceny ogólnej, str. 3);

oraz

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustalony w ustawie budżetowej pierwotny plan finansowy KWP nie zapewniał jej funkcjonowania w ciągu całego roku i nie gwarantował długoterminowej płynności finansowej jednostki. Powodowało to konieczność występowania na bieżąco o zwiększenie planu finansowego, w szczególności na wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki, takimi jak zakup paliwa (...). Zdaniem NIK taki sposób funkcjonowania jednostki Policji istotnie utrudniał bieżącą jej działalność oraz stanowił zagrożenie dla terminowości regulowania zobowiązań przez jednostkę (uzasadnienie oceny ogólnej, str. 4).

W odniesieniu do działań podejmowanych w celu uniknięcia opóźnień w zapłacie faktur Zastępca Komendanta wyjaśnił, że polegały one na przesyłaniu do Biura Finansów KGP potrzeb w zakresie zabezpieczenia limitów, w szczególności na wydatki bieżące IV kwartału 2022 r. (wymagalne). Dodał również m.in., że:

⁶⁴ Po 10 dla przyłączy: podstawowego i rezerwowego.

⁶⁵ Z rozdziałów 75404 i 75405.

⁶⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).

⁶⁷ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.001.02.2022 z 25 marca 2022 r.

- źródła finansowania wydatków w roku 2022 (budżet państwa, Centralny Fundusz Wsparcia Policji) nie zabezpieczyły możliwości realizacji zobowiązań jednostki, co miało wpływ na powstanie na koniec 2022 roku zobowiązań wymagalnych;
- zobowiązania wymagalne w kwocie 4 172 394,80 zł zostały zapłacone w styczniu 2023 r., a w kwocie 4 391 796,52 zł – w lutym 2023 r.;
- projekt planu wydatków na rok 2023, jak również plan finansowy na ten rok, nie zapewniał uregulowania zobowiązań z roku 2022 i terminowej zapłaty bieżących faktur, a zmiany planu zostały dokonane przez dysponenta w datach po terminach płatności, co doprowadziło do opóźnień i obciążania odsetkami przez kontrahentów.

(akta kontroli str. 7164-7166)

Komendant KWP, wyjaśniając przyczyny zapłaty odsetek w wysokości 121,9 tys. zł (98,2 tys. zł za energię elektryczną oraz 23,7 tys. zł za dystrybucję energii elektrycznej), odwołał się do ww. przytoczonych wyjaśnień swojego Zastępcy.

(akta kontroli str. 7369-7371)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyczyny opóźnień w regulowaniu swoich zobowiązań, czego konsekwencją była zapłata odsetek za zwłokę, nie leżą po stronie KWP. Jednocześnie, odnosząc się do złożonych wyjaśnień (w części odwołującej się do wybranych zapisów z wystąpienia pokontrolnego NIK z 25 marca 2022 r.), nie podziela stanowiska, że *podobna sytuacja miała już miejsce w 2022 r.* W wyjaśnieniach nie podano kwoty odsetek wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym – zapłaconych w całym 2021 r. (ze wszystkich tytułów), tj. 4 533,60 zł. Zestawienie tej kwoty z odsetkami w wysokości 121 914 zł – za część 2023 roku oraz związanymi z opóźnieniami w zapłacie wyłącznie za energię elektryczną i jej dystrybucję – nie uprawnia do opisywania obydwu stanów jako „podobnych”.

OCENA CZĄSTKOWA

Utrzymanie w okresie rękojmi i gwarancji nowo wybudowanych obiektów, tj. Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach oraz Komisariatu Policji w Szczawnicy, NIK ocenia jako prawidłowe, z zastrzeżeniem odnoszącym się do kwestii kosztów dystrybucji energii elektrycznej – tak w odniesieniu do wymienionych jednostek, jak i pięciu innych, które poddano analizie.

Pozytywnie należy ocenić podjęte działania zmierzające do ograniczenia opłat za ponadumowny pobór energii biernej, czego wymierne efekty widoczne były szczególnie w roku bieżącym. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku (KP w Żabnie) nastąpiła zbędna, prawie trzyletnia, zwłoka w instalacji układu (systemu) kompensującego moc bierną, skutkująca wydatkowaniem ponad 70 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Działaniem pozytywnym było również podjęcie analizy mocy umownych w umowach dystrybucyjnych dla jednostek Policji województwa małopolskiego, skutkujące od listopada 2022 r. obniżeniem takiej mocy dla 21 PPE, w tym dwóch w KPP w Wadowicach, co – w okresie od listopada 2022 do czerwca 2023 – przyniosło oszczędności w wysokości 25,4 tys. zł z tytułu opłaty sieciowej stałej (tylko w tej ostatniej jednostce). W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że w odniesieniu do jednostek objętych kontrolą (w tym nawet do KPP w Wadowicach, pomimo obniżki mocy umownej) ustalone poziomy mocy umownych z umów dystrybucyjnych w żaden sposób nie korespondują z mocami faktycznie pobieranymi w poszczególnych obiektach, co oznacza kilku-, a nawet kilkunastokrotne zawyżenie wydatków z omawianego tytułu (szczególnie w przypadku obiektów, które bezzasadnie zostały zakwalifikowane do grupy taryfowej C21, zamiast C11).

Utrzymywanie powyższego stanu również należy ocenić jako nierzetelność i niegospodarność, szczególnie w sytuacji stałych problemów KWP z terminową realizacją swoich zobowiązań, w tym z tytułu dystrybucji energii elektrycznej, i koniecznością zapłaty odsetek za opóźnienia.

Zastrzeżenia NIK budzi również zrównanie mocy umownych przyłącza podstawowego i rezerwowego w KPP w Wadowicach, stojące w sprzeczności z postanowieniami Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji, a także dokonana w Komendzie interpretacja tych Wytycznych, oznaczająca *de facto* uchYLENIE postanowień odnoszących się do wymaganego poziomu zasilania drugostronnego (rezerwowego).

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Wystąpienie do Burmistrza Miasta i Gminy Szczawnica o przeniesienie na Komendę Wojewódzką Policji w Krakowie autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej na budowę Komisariatu Policji w Szczawnicy.
2. Wystąpienie do Wojewody Małopolskiego o zgodę na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomościach oddanych w trwałe zarząd Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie w odniesieniu do planowanych zadań inwestycyjnych, na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych, w szczególności opisanych w niniejszym wystąpieniu i dotyczących:
 - a) szacowania wartości zamówień na roboty budowlane,
 - b) dokonywania odbiorów dokumentacji projektowej na planowane zadania inwestycyjne,
 - c) dochodzenia od wykonawcy usunięcia wad w odebranym przedmiocie zamówienia, w przypadku ich stwierdzenia,
 - d) odpowiedniego zabezpieczania interesów KWP jako inwestora w umowach o pełnienie nadzoru autorskiego przy realizowanych inwestycjach.
4. Zamontowanie w pokoju przyjęć interesantów w Komisariacie Policji w Szczawnicy kamery do stałego monitorowania ze stanowiska służby dyżurnej.
5. Wyposażenie drzwi łączących pokój przyjęć interesantów w Komisariacie Policji w Szczawnicy w jednostronną klamkę zatraskową z zamkiem na klucz, umożliwiającą otwarcie pomieszczenia od wewnątrz za pomocą klamki oraz od zewnątrz kluczem.
6. Rozważenie zamontowania drzwi wejściowych do gabinetu komendanta Komisariatu Policji w Szczawnicy otwieranych na zewnątrz pomieszczenia.
7. Przyspieszenie działań zmierzających do obniżenia wydatków związanych z dystrybucją energii elektrycznej poprzez instalowanie układów do kompensacji mocy biernej oraz kształtowanie właściwych poziomów mocy umownych w umowach dystrybucyjnych.
8. Ustalenie dla przyłącza rezerwowego KPP w Wadowicach mocy umownej w wysokości odpowiadającej mocy niezbędnej do zasilania części urządzeń i systemów – o najwyższym priorytecie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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 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.

Kraków, 2 listopada 2023 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
/-/
Jolanta Stawska

Kontrolerzy:

/-/
Marzena Gazda
starszy inspektor kontroli
państwowej

/-/
Barbara Antkiewicz
doradca ekonomiczny

/-/
Piotr Smyrak
główny specjalista kontroli
państwowej