



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LLU. 410.010.01.2023

Pan
gen. insp. Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji
ul. Puławska 148/50
02-624 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 30/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 20 marca 2024 r.

Kontrola P/23/066 – Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/50, 02-624 Warszawa (dalej: KGP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. insp. Jarosław Szymczyk - Komendant Główny Policji od 13 kwietnia 2016 r. (dalej: Komendant).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nadzór nad realizacją inwestycji budowlanych. 2. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych. 3. Realizacja inwestycji budowlanych. 4. Utrzymanie obiektu budowlanego w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2023 (do 20 października, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	1. Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/85/2023 z 10 maja 2023 r. 2. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/84/2023 z 10 maja 2023 r. (akta kontroli tom I str. 4-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prowadzony przez KGP nadzór nad przygotowaniem inwestycji budowlanych realizowanych przez Policję nie był w pełni rzetelny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności:

- 514 zadań inwestycyjnych zgłoszono do ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej³, celem sfinansowania ze środków budżetu państwa, pomimo niezgodnienia w 438 przypadkach programu inwestycji, a w 220 nie uzyskano zgody, o której mowa w art. 135 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Na realizację tych zadań KGP i podległe jednostki wydatkowały łącznie 2 249 854,7 tys. zł;
- 100% poddanych badaniu programów inwestycyjnych⁵ zostało nierzetelnie zweryfikowanych. Programy te sporządzono niezgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Lub w zmianach do ustawy budżetowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. (dalej: ufp).

⁵ Analizie poddano 16 programów inwestycji opracowanych przez jednostki Policji.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1579) (dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji).

- przyjmowano rozliczenia sporządzone niezgodnie⁷ z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji.

Wyboru zadań do realizacji dokonywano na podstawie zgłoszonych potrzeb inwestycyjnych przez jednostki organizacyjne Policji. W latach 2017-2023 (do 30 czerwca) realizowanych było 694 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości kosztorysowej inwestycji⁸ wynikającej z programów inwestycji 4 390 103 tys. zł. W 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich sfinansowanie przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu ich realizacji o 16 669 tys. zł. Nie odpowiadało to zasadzie określonej w art. 134 ufp.

KGP w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ wybrała wykonawców dwóch objętych kontrolą inwestycji¹⁰, zapewniła niezbędną dokumentację projektową wraz z pozwoleniami umożliwiającymi rozpoczęcie robót budowlanych. Zaniechano jednak uzyskania:

- zgody ministra właściwego dla spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na Budowę Strzelnicy, co naruszało art. 135 ust. 1 ufp;
- zgody właściwego ministra na wykonywanie robót budowlanych¹¹ na nieruchomości oddanej w trwały zarząd, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹². Takiej zgody nie uzyskano również na realizację pozostałych 21 zadań inwestycyjnych z 24 realizowanych w latach 2017-2023 (do 20 października) związanych z wykonywaniem robót budowlanych.

Programy inwestycyjne dla dwóch skontrolowanych zadań zostały sporządzone nierzetelnie i nie zawierały wymaganych elementów określonych w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji.

KGP nie w pełni rzetelnie sprawowała również nadzór nad realizacją robót budowlanych, gdyż stwierdzono szereg nieprawidłowości, które wystąpiły przede wszystkim przy budowie Strzelnicy i dotyczyły m.in.:

- dokonania płatności w kwocie 5706,7 tys. zł, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji o wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcom/dalszym podwykonawcom i dokumentów potwierdzających niezaleganie z płatnościami na ich rzecz;
- dopuszczenia do użytkowania, pomimo niezyskania atestu, o którym mowa w decyzji nr 703 Komendanta Głównego Policji z 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne¹³;
- niezapewnienia funkcjonalności w pełnym zakresie, zgodnym z wymaganiami określonymi przez zamawiającego, w tym: niezyskania certyfikatu potwierdzającego możliwość bezpiecznego użytkowania kulochwyków mobilnych oraz braku sprzętu umożliwiającego ich wykorzystanie do prowadzonych szkoleń;
- nierzetelnej weryfikacji wniosku wykonawcy robót budowlanych o wydłużenie terminu realizacji zadania, co skutkowało utratą prawa do dochodzenia kar umownych w łącznej wysokości 939,4 tys. zł.

⁷ Trzy z 31 poddanych badaniu.

⁸ Dalej: WKI.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

¹⁰ „Dostosowanie obiektu KGP w Warszawie przy ul. Olszewskiej 6 do potrzeb użytkownika” (dalej: Zadanie nr 1 lub Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6) oraz „Budowa wolnostojącej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej wraz z niezbędną infrastrukturą – lotnisko Warszawa – Babice – ul. Radiowa w dzielnicy Bemowo” (dalej: Zadanie nr 2 lub Budowa Strzelnicy).

¹¹ Dla Zadania nr 1 oraz Zadania nr 2.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm. (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

¹³ Dalej: Decyzja nr 703.

KGP podejmowała działania w zakresie utrzymania obiektów inwestycyjnych w okresie rękojmi i gwarancji, w tym m.in. przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i egzekwowała usuwanie stwierdzonych usterek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Nadzór nad realizacją inwestycji budowlanych

1.1. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych przez jednostki organizacyjne Policji należało do obowiązków Biura Logistyki Policji (dalej: BLP), natomiast przeprowadzanie kontroli realizowanych inwestycji do Biura Kontroli KGP i Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji (dalej: BSWP). Ponadto, do zadań Komendanta BSWP należało nadzorowanie procesów inwestycyjnych związanych z budownictwem służbowym Policji realizowanym w ramach Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020. Zadania BLP¹⁵ w zakresie koordynowania i nadzorowania działalności inwestycyjno-remontowej w strukturze organizacyjnej BLP przypisano Wydziałowi Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WKIGN). Według stanu na 31 lipca 2023 r. stan zatrudnienia w WKIGN wynosił 11 pracowników¹⁶, z których żaden nie posiadał uprawnień budowlanych.

P.o. Zastępcy Dyrektora BLP wyjaśnił, że przyczyną nieobsadzenia wolnych etatów, w głównej mierze, był brak zainteresowania ze strony potencjalnych kandydatów na publikowane przez KGP ogłoszenia przedstawiające oferty pracy w strukturze BLP. Wolne etaty dotyczyły stanowisk w WKIGN, a do powszechnie występujących problemów związanych z zatrudnieniem na stanowiska specjalistyczne w branży szeroko pojętego budownictwa należy zaliczyć niekonkurencyjność oferowanego wynagrodzenia w sferze administracji publicznej w stosunku do oferowanych na rynku prywatnym.

(akta kontroli tom I str. 54-71, 76-108)

Komórką organizacyjną Biura Kontroli KGP, która realizowała kontrole m.in. inwestycji budowlanych był Wydział Kontroli Finansowo-Gospodarczej (dalej: WKFG). W latach 2017-2023 (do 20 października) pracownicy WKFG przeprowadzili dziewięć kontroli realizacji inwestycji. W kontrolach tych kierownikiem zespołu był pracownik WKFG posiadający przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnej funkcji projektanta w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(akta kontroli tom I str. 74)

Decyzjami z 2017 r. i z 2018 r. Komendant zobowiązał Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji, do sprawowania nadzoru nad czynnościami realizowanymi przez funkcjonariuszy kierowanego Biura, w zakresie zadań określonych w art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁷, związanych ze stosowaniem

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Regulamin Komendy Głównej Policji ustanowiony zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 13, ze zm.).

¹⁶ Na 14 etatów.

¹⁷ Art. 5b ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm.) Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, jest jednostką organizacyjną Policji służby spraw wewnętrznych realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296-306 Kodeksu karnego, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, a także - w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego - funkcjonariuszy i pracowników w Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”¹⁸ (dalej: Program modernizacji 2017-2020).

(akta kontroli tom I str. 123-124)

1.2. W ramach prowadzonych działań planistycznych, w 2015 r. dokonano przeglądu obiektów będących w trwałym zarządzie Policji. Na podstawie zgłaszanych przez jednostki Policji zadań do realizacji, BLP dokonało analizy potrzeb inwestycyjno-remontowych, w zakresie budowy nowych siedzib, rozbudowy, nadbudowy, modernizacji oraz remontów. Oszacowana kwota potrzebnych środków finansowych na realizację prawie 900 zadań inwestycyjnych wyniosła 3966 mln zł, w tym na budowę 43 nowych obiektów 750 mln zł. Zgłaszane przez jednostki Policji zadania do realizacji, poparte były opisem i dokumentacją fotograficzną istniejącego stanu obiektów służbowych, zawierały określenie ich hierarchii oraz priorytety do realizacji. Na początku 2016 r., w związku z planowanym wprowadzeniem Programu modernizacji 2017-2020 oraz przewidywaną kwotą 1,5 mld zł przeznaczoną na inwestycje budowlane, jednostki Policji zbilansowały i zhierarchizowały istniejące potrzeby związane z poprawą stanu technicznego bazy lokalowej według przewidzianych limitów finansowych. Kolejność wpisanych tytułów inwestycyjnych w planie na lata 2017-2020 miała stanowić o pilności ich realizacji. Do realizacji w ramach Programu modernizacji 2017-2020 łącznie przewidziano 275 zadań inwestycyjnych o wartości kosztorysowej 2 358 694 tys. zł i finansowaniu z Programu modernizacji w wysokości 1 591 000 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 139-187)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w toku uzgodnień za priorytetowe uznano zamierzenia związane z: koniecznością wdrożenia procesu reaktywacji posterunków Policji; poprawą warunków lokalowych istniejących jednostek szczebla podstawowego; koncentracją nakładów na zadaniach kontynuowanych, dla których koniecznym było zachowanie ciągłości finansowania procesu inwestycyjnego, w celu uzyskania zakładanych efektów; budową nowych obiektów; obniżeniem kosztów eksploatacji budynków (uwzględnienie zamierzeń termomodernizacyjnych), związanych ze zmianą systemu ogrzewania zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), poprawą warunków szkoleniowych, w tym wyszkolenia strzeleckiego. Do podstawowych zasad doboru poszczególnych zadań planowanych do finansowania zaliczano: niezadowalający stan techniczny obecnie zajmowanych budynków wynikający z ich wyeksploatowania, zbyt małą powierzchnię użytkową zajmowanych pomieszczeń, stosownie do istniejącego stanu etatowego jednostek, nieopłacalności wykonania kompleksowego remontu ze względu na zbyt wysokie koszty, brak siedzib jednostek (brak strzelnic), konieczność zwrotu nieruchomości prawnym właścicielom lub konieczność ponoszenia opłat z tytułu wynajmu, obniżenie kosztów eksploatacji budynków, posiadanie nieruchomości w trwałym zarządzie jednostki Policji z przeznaczeniem pod budowę nowego obiektu, możliwość pozyskania dofinansowania ze środków unijnych, samorządowych z przeznaczeniem na realizację inwestycji. Podczas analizy możliwości podziału przyznaných limitów finansowych pomiędzy poszczególnymi dysponentami, tj. w sposób zapewniający uzyskanie zakładanego efektu rzeczowo-finansowego w latach 2017-2023 (do 20 października) przyjęto podstawowe zasady uwarunkowane miernikami: wysokości globalnych potrzeb zgłoszonych przez jednostkę, ilość (powierzchnia użytkowa) posiadanych obiektów w danym garnizonie oraz ich stanu technicznego, ilość etatów w danym garnizonie, konieczność sfinansowania inwestycji kontynuowanych, realną

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2198.

możliwość osiągnięcia efektu rzeczowego w trakcie trwania Programów, stan zaawansowania przygotowania zadania do realizacji (posiadanie nieruchomości w trwałym zarządzie Policji z przeznaczeniem pod budowę nowego obiektu, posiadanie uzgodnionego programu inwestycji, opracowana dokumentacja techniczna), zagwarantowane dofinansowanie ze środków zewnętrznych, indywidualne możliwości jednostki wynikające z posiadanego zaplecza kadrowego.

(akta kontroli tom I str. 136-137)

W opracowanej w grudniu 2021 r. Strategii Funkcjonowania BLP na lata 2022-2025, dokonano zestawienia przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym do realizacji w latach 2022-2025, na podstawie informacji przedstawionych przez jednostki Policji. Wartość planowanych zadań inwestycyjno-remontowych oszacowano na podstawie wskaźników cenowych obowiązujących w budownictwie w II kwartale 2021 r. na kwotę 7140 mln zł. Dotyczyły one budowy nowych obiektów, tj.: 63 posterunków, 55 komisariatów, 27 komend powiatowych, osiem komend miejskich, czterech laboratoriów kryminalistycznych, 16 obiektów szkół Policji, kompleksu sportowego OPP Piaseczno, i innych, za łączną kwotę 4019 mln zł; przebudowy, rozbudowy, adaptacji, modernizacji, termomodernizacji: 19 posterunków, 55 komisariatów, 70 komend powiatowych, 24 komend miejskich, dwóch laboratoriów kryminalistycznych, 20 obiektów szkół Policji, obiektów KWP i KGP za łączną kwotę 2752 mln zł; pozostałych inwestycje (np. systemy monitoringu, ogrzewania) za kwotę 369 mln zł.

Zgodnie ze zaktualizowanym zestawieniem zadań planowanych do realizacji ze środków Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025" (dalej: Program modernizacji 2022-2025) do sfinansowania przewidziano inwestycje budowlane na łączną kwotę 1 004 104 tys. zł, w tym budowę 110 nowych obiektów na łączną kwotę 670 694 tys. zł oraz adaptację i rozbudowę 102 obiektów na łączną kwotę 333 410 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 188-237, 282-299)

1.3. Pismem z 22 grudnia 2008 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji zobowiązał jednostki Policji do wystąpienia do BLP w celu uzyskania zgody na sporządzenie przez inwestora programu inwestycji. Programy inwestycyjne jednostki organizacyjne Policji opracowywały po uzyskaniu zgody Dyrektora BLP. W uzasadnieniu wniosków o wyrażenie zgody wskazywano potrzeby inwestycyjno-remontowe w oparciu o stan istniejący posiadanych nieruchomości.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w zakresie postępowania o uzyskanie zgody na sporządzenie przez inwestora programu inwestycji, nie stosowano Wytycznych Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji, z uwagi na uchylenie podstawy prawnej ich wydania oraz sprzeczność o charakterze natury logicznej z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji. Powyższe sprzeczności Wytycznych Nr 1 dotyczyły np. podstawy umieszczenia inwestycji w projekcie planu inwestycyjnego Policji. W Wytycznych wskazano, że taką podstawą jest wniosek inwestora zaakceptowany przez Komendanta Głównego Policji, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji, dysponentci mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej na podstawie uzgodnionego programu inwestycji oraz zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp. W jednostkach organizacyjnych Policji stosowano uregulowania wynikające z rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, a w celu uporządkowania wskazane Wytyczne zostaną uchylone.

(akta kontroli tom I str. 143, tom II str. 332)

Spośród 20 wybranych do szczegółowej analizy wniosków o wyrażenie zgody na opracowanie programu inwestycji przesłanych w latach 2017-2018 do KGP, 12 dotyczyło inwestycji wpisanych do Programu Modernizacji 2017-2020. W przypadku tych inwestycji jednostki organizacyjne uzyskały zgodę na opracowanie programu inwestycji. Nie przystąpiono do realizacji trzech z nich dotyczących budowy posterunków Policji na terenie działania Komendy Wojewódzkiej w Łodzi. Zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa i termomodernizacja (...)” zaniechano. Zrealizowano pozostałe inwestycje za łączną kwotę 53 083 tys. zł. W przypadku pozostałych siedmiu wniosków nie wpisanych do Programu Modernizacji 2017-2020 złożonych w latach 2018-2019, w trzech przypadkach początkowo odmówiono zgody na opracowanie programu inwestycji. W przypadku inwestycji dotyczącej termomodernizacji oraz modernizacji Posterunku Policji w Tarnogrodzie odmowę uzasadniono tym, że inwestycja była ekonomicznie nieuzasadniona jak również nie rozwiązywała trudnej sytuacji lokalowej tej jednostki. Podstawą takiego stanowiska było stwierdzenie, m.in., że powierzchnia lokali nie spełnia minimalnych wskaźników powierzchni użytkowej i biurowej określonej w Wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji (dalej: Wytyczne nr 3). Zaproponowano rozważenie możliwości budowy siedziby Posterunku Policji w nowej lokalizacji pozyskanej od władz samorządowych, która będzie spełniała wszystkie wymagania techniczne, technologiczne i użytkowe dostosowane do potrzeb policyjnej służby, a także zapewni komfort obsługi interesantów. W pozostałych dwóch przypadkach odmowę uzasadniono brakiem zabezpieczenia finansowego na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego w pełnym zakresie. W sprawach tych jednocześnie zaznaczono, że podjęcie działań związanych z przygotowaniem realizacji inwestycji będzie możliwe po uprzednim zabezpieczeniu na ten cel środków finansowych w wysokości pozwalającej na płynne finansowanie jej przebiegu. Inwestycje te dotyczyły termomodernizacji oraz modernizacji Posterunku Policji w Tyszowcach oraz zagospodarowania terenu za budynkiem KMP w Chorzowie i zostały zrealizowane w latach 2018-2022 za łączną kwotę 1294 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 238-283, 300-301, 309)

1.4. Upoważnieni przez Ministra Spraw Wewnętrznych a następnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹, (dalej: Minister SWiA) pracownicy²⁰ KGP uzgodnili łącznie 619 programów inwestycji o łącznej WKI wskazanej w zatwierdzonym programie inwestycji 3 660 135 042 zł. Programy inwestycji przed ich uzgodnieniem poddane były analizie BLP udokumentowanej protokołami z oceny przygotowania programu inwestycyjnego, w którym sformułowano wniosek o uzgodnienie przedłożonego przez daną jednostkę programu inwestycji, z podaniem szacunkowego łącznego kosztu zadania.

(akta kontroli tom I str. 358-367)

Analiza 16 programów inwestycyjnych opracowanych przez jednostki organizacyjne Policji oraz pozytywnie zaopiniowanych przez BLP wykazała, że programy te nie spełniały wymogów określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Łącznie 751 zadań inwestycyjnych było ujętych w latach 2017-2023 (do 20 października) w planach inwestycyjnych Policji, z czego 506 zgłoszonych do finansowania ze środków budżetu państwa przed uzgodnieniem programu inwestycji lub uzyskaniem zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁹ Od 2015 r. zostały wydane upoważnienia na stanowisko.

²⁰ Również funkcjonariusze Policji.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w trakcie opiniowania programu inwestycji część inwestorów było w posiadaniu zgody wynikającej z art. 135 ufp, natomiast w przypadku jej braku, jednostki organizacyjne Policji były obligowane do jej uzyskania jednak nie wpływało to na termin uzgodnienia programu inwestycji. W latach 2017-2023 (do 20 października) realizowano przede wszystkim przedsięwzięcia inwestycyjne finansowane ze środków zaplanowanych i wynikających z Programów modernizacji (...), dla realizacji których uzyskiwano akceptację dysponenta wyższego stopnia, co odzwierciedlono między innymi w wieloletnich harmonogramach Programów modernizacji (...). W świetle powyższego zgoda wynikająca z art. 135 ust. 1 ufp nie stanowiła, w tym przypadku, elementu decydującego przy uzgadnianiu programu inwestycji. Na etapie uzgadniania programu inwestycji, realizowanego w oparciu o rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji, w którym brak jest zapisów obligujących do przedłożenia lub poinformowania dysponenta wyższego stopnia o posiadanej zgodzie wydanej przez organ nadzorujący, o którym mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wobec powyższego, w procesie akceptowania programu inwestycji nie wymagano przedłożenia informacji o posiadaniu zgody organu nadzorującego.

(akta kontroli tom II str. 31-50, tom III str. 334, 439-501)

1.5. W latach 2017-2023 (do 20 października) system sprawozdawczy z realizacji inwestycji budowlanych, przyjęty w jednostkach Policji wynikał z obowiązku przekazywania sprawozdań wymaganych przez dysponenta wyższego stopnia z realizacji Programu modernizacji (...). Sporządzane one były w BLP w trybie kwartalnym, półrocznym i przekazywane do Biura Finansów KGP. Sprawozdania sporządzane były na określonych wzorach i we wskazanych terminach. Zestawienia obejmowały dane dotyczące m.in. wykonania finansowego planu w podziale na poszczególne źródła finansowania, uzyskanych efektów rzeczowych, zaangażowania, zmian dokonywanych w trakcie roku budżetowego, etapu realizacji zadania, procentu realizacji zakresu budowlanego. Wymagane informacje od jednostek Policji realizujących zadania inwestycyjne każdorazowo poprzedzone były skierowaniem pism określających szczegółowy zakres wymaganych danych.

W ramach koordynacji przebiegu realizacji inwestycji przez jednostki Policji, BLP wystosowała szereg pism kierowanych do jednostek Policji z wytycznymi odnośnie m.in. sposobu dokonywania korekt rzeczowo-finansowych planu inwestycyjnego, uruchamiania poszczególnych transz rezerw celowych, dokonywania korekt środków dotyczących Funduszu Wsparcia Policji, obligujące do stawiania do dyspozycji niezaangażowanych środków finansowych, zobowiązujące do przestrzegania terminu rozliczenia inwestycji, przestrzegania zasad wynikających z ufp, przeanalizowania stanu realizacji inwestycji w związku z niskim wykonaniem finansowym.

(akta kontroli tom VIII str. 14)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że w ramach koordynacji przebiegu realizacji inwestycji w BLP na bieżąco monitorowano stan zaawansowania i przebiegu realizacji poszczególnych zadań poprzez weryfikację sprawozdań rzeczowo-finansowych i dodatkowo gromadzonych informacji o postępie realizacji i wydatkowaniu środków finansowych z poszczególnych źródeł. Zmiany harmonogramów następowały w drodze dokonywanych na wniosek jednostek Policji korekt rzeczowo-finansowych planu inwestycyjnego w danym roku budżetowym, co wiązało się równocześnie weryfikacją harmonogramu ich finansowania w dalszej perspektywie i czasookresu planowanych do uzyskania efektów rzeczowych. Wszelkie istotne odstępstwa i zmiany w stosunku do wartości planowanych terminów określonych w programach inwestycji były przedstawiane przez inwestorów w rozliczeniach inwestycji zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji.

Ponadto na potrzeby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) prowadzony i aktualizowany był harmonogram inwestycji objętych Programem modernizacji (...), który obrazował fluktuacje w zakresie czasookresu ich wykonania. Dodatkowo w 2019 r. w ramach prowadzonych działań koordynująco-monitorujących zobowiązano jednostki Policji do sporządzenia harmonogramów przebiegu realizacji poszczególnych inwestycji w formie graficznej.

(akta kontroli tom I str. 390-391)

Dyrektor Biura Kontroli KGP wyjaśnił, że komórki właściwe ds. kontroli w jednostkach Policji przekazywały do Biura Kontroli wystąpienia pokontrolne, a w przypadku realizacji kontroli w trybie uproszczonym, sprawozdania z przeprowadzonych kontroli zgodnie z § 39 i § 48 Decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w urzędach obsługujących organy lub w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych²¹. Zgodnie z Zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji²², jednym z zadań Biura Kontroli KGP było koordynowanie działań związanych z kontrolami prowadzonymi przez podmioty zewnętrzne w jednostkach organizacyjnych Policji i biurach oraz analizowanie ich wyników. Realizując powyższe, wystosowano pisma do kierowników jednostek Policji w celu przekazywania do Biura Kontroli KGP informacji dotyczących kontroli realizowanych w jednostkach Policji przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli tom II str. 22-27)

1.6. Opracowane w KGP procedury, wytyczne dotyczące przygotowania, realizacji inwestycji budowlanych oraz sprawowanego nad nimi nadzoru obejmowały obszary takie jak:

a) gospodarowanie nieruchomościami, w tym pozyskiwanie nieruchomości na cele budowlane, uregulowane w Strategii Gospodarowania Nieruchomościami Policji z 2014 r. Zobowiązano w nim do podejmowania działań w kierunku regulacji stanu prawnego nieruchomości, systematyczne zabezpieczanie potrzeb lokalowych dla podległych jednostek; bieżące prowadzenie i uaktualnianie rejestru nieruchomości będących w trwałym zarządzie oraz posiadaniu zależnym. Ponadto do jednostek Policji skierowane zostały pisma określające kryteria i wytyczne dotyczące sposobu postępowania w procesie pozyskiwania i weryfikacji przydatności nieruchomości na cele służbowe Policji. W pismach tych wskazywano m.in., co powinien zawierać wniosek kierowany do KGP mający na celu przejęcie nieruchomości w trwały zarząd jednostki organizacyjnej Policji.

(akta kontroli tom I str. 302, 306, 307)

b) przygotowanie procesu inwestycyjnego – program inwestycji. Ujednolicenie rozwiązań w obszarze rozwiązań technologicznych i funkcjonalnych obiektów stanowiących siedziby jednostek Policji, zostały zawarte w Wytycznych nr 3. W ramach koordynacji zasobu opracowywanych programów inwestycji, inwestorzy przed ich opracowaniem zobowiązani zostali do uzyskania zgody BLP na ich opracowanie. Ponadto inwestorzy zobowiązani zostali do podejmowania działań mających na celu powtórne wykorzystywanie posiadanych opracowywanych dokumentacji projektowych dla nowobudowanych obiektów służbowych i traktowania każdego opracowania projektowego, jako potencjalnej dokumentacji powtarzalnej możliwej do wykorzystania przy podobnych zamierzeniach. W związku z kontynuacją procesu reaktywacji posterunków Policji w celu unifikacji rozwiązań techniczno-

²¹ Dz. Urz. MSW poz. 43, ze zm.

²² Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 13, ze zm. (dalej: Regulamin KGP).

technologicznych i funkcjonalno-użytkowych opracowano rekomendacje w postaci wzorcowego programu funkcjonalno-użytkowego dedykowanego dla posterunków Policji o ośmioetadowej obsadzie. W ramach działań koordynacyjnych, dotyczących przygotowania procesu inwestycyjnego pismami z 30 marca 2018 r. oraz z 9 sierpnia 2019 r. zobowiązano jednostki do przestrzegania obowiązku uzyskania zgody na zakup i budowę nieruchomości, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp.

(akta kontroli tom I str. 303, 310-318)

c) planistyka. Przygotowanie do wdrożenia realizacji inwestycji w ramach poszczególnych Programów modernizacji (...) poprzedzone było kilkukrotnym zobligowaniem jednostek Policji do dokonania, zgodnie z wytycznymi, szczegółowego przeglądu stanu technicznego wszystkich obiektów znajdujących się w trwałym zarządzie jednostek Policji, zbilansowania istniejących potrzeb i priorytetów w zakresie nowych inwestycji. Przyjęte, w ramach działań koordynujących systematyczne procedury planistyczne związane z bilansowaniem i zhierarchizowaniem długofalowych (2016-2026) potrzeb inwestycyjnych Policji rozpoczęto w 2015 r. dokonując kolejnych aktualizacji w latach następnych. Ponadto zobowiązano jednostki Policji do analizy i aktualizacji wykazów zadań planowanych do realizacji w danym roku budżetowym.

(akta kontroli tom I str. 303-304)

d) posterunki Policji. Jednostki Policji otrzymały wytyczne zobowiązujące do przedkładania sprawozdania dekadowego dotyczącego posterunków Policji (przesyланego 10-go, 20-go i 30-go każdego miesiąca) na formularzu programu Excel (tzw. Baza Posterunków Policji), obejmujących lata 2016-2026 z uwzględnieniem zadań zakończonych, będących w realizacji i planowanych.

(akta kontroli tom I str. 304, 319-322)

e) monitoring wizyjny obiektów służbowych. W ramach prowadzonej działalności inwestycyjnej nadzorem objęto obszar dotyczący instalacji monitorujących. W zakresie monitoringu wizyjnego zalecono: dążenie do podejmowania przez kierowników podległych jednostek organizacyjnych Policji działań na rzecz wyposażenia wszystkich jednostek w monitoring wizyjny; upowszechnienia monitoringu wizyjnego obejmującego pomieszczenia wewnętrzne jednostek Policji, w tym przejścia, którymi przemieszczają się policjanci z osobami zatrzymanymi, oraz obowiązek okresowego, wrywkowego przeglądu monitoringu wizyjnego. W ramach działań koordynujących jednostki Policji w 2017 r. zostały zobowiązane do dokonania przeglądu stanu technicznego instalacji i urządzeń związanych z monitoringiem policyjnych obiektów oraz do utrzymania ich prawidłowego stanu technicznego. Proces upowszechniania monitoringu wizyjnego poddany był cyklicznej rewizji, poprzez zobowiązanie jednostek Policji do przedstawiania materiału sprawozdawczego w zakresie nowo wybudowanych jednostek organizacyjnych Policji (obiektów), które zostały wyposażone w monitoring wizyjny; zmodernizowanych jednostek organizacyjnych Policji (obiektów), które zostały wyposażone w monitoring wizyjny; jednostek organizacyjnych Policji (obiektów), w których monitoring wizyjny został wymieniony z analogowo-cyfrowego na cyfrowy IP.

(akta kontroli tom I str. 304, 323-328)

f) sprawozdawczość i informacje o realizacji inwestycji oraz monitorowanie procesu zaangażowania i wydatkowania środków finansowych. W latach 2017-2023 (do 20 października) BLP monitorowało realizację inwestycji poprzez cykliczną sprawozdawczość (kwartalną półroczną, roczną) oraz dodatkowe informacje (m.in. wykonanie finansowe planu w podziale na źródła finansowania, poziom wydatkowania środków niewygasających, poziom zaangażowania, stan zaawansowania realizacji inwestycji, terminy procedur przetargowych, terminy

zawarcia umów, zagrożenia i opóźnienia) przekazywane przez jednostki Policji zgodnie z instrukcjami. Każdorazowo wymagane informacje poprzedzane były skierowaniem pism do jednostek Policji określających szczegółowy zakres wymaganych danych. W ramach koordynacji przebiegu realizacji inwestycji w Policji wystosowano szereg pism do jednostek Policji z wytycznymi odnośnie m.in. sposobu dokonywania korekt rzeczowo-finansowych planu inwestycyjnego, uruchamiania poszczególnych transz rezerw celowych, dokonywania korekt środków dotyczących Funduszu Wsparcia Policji, obligujące do stawiania do dyspozycji niezaangażowanych środków finansowych, zobowiązujące do przestrzegania terminu rozliczenia inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 304-305, 329-336)

1.7. Spośród 694 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017-2023 (do 30 czerwca) o łącznej WKI wynikającej z programów inwestycji 4 390 103 tys. zł, zwiększono WKI dla łącznie 121 zadań o 232 842 tys. zł (tj. o 27% ich wartości), z czego:

- w przypadku 94 zadań przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, łącznie o 178 113 tys. zł. Zmiany te uzasadniano głównie aktualizacją WKI na podstawie opracowanej dokumentacji projektowej, w tym kosztorysów inwestorskich oraz w związku prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego²³, w których uzyskiwano oferty wyższe od kwoty przeznaczonej na realizację danego zadania;
- w przypadku 27 zadań po rozpoczęciu realizacji inwestycji łącznie o 54 729 tys. zł, w tym w 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na realizację tych zadań przekroczyła WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji łącznie o 16 669 396 zł, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom III str. 522-688, tom VIII str. 7)

Wnioski o zwiększenie WKI poddawano analizie w BLP, dokumentowanej Protokołem z oceny przygotowania programu inwestycyjnego (dalej: Protokół), podpisanym przez Dyrektora BLP. Protokoły zawierały m.in. zmienioną WKI, opis zakresu rzeczowego inwestycji, uzasadnienie zwiększenia WKI, koszty zadania inwestycyjnego w podziale na siedem grup WKI, harmonogram rzeczowo-finansowy zadania, wniosek o akceptację WKI albo uzgodnienie programu inwestycji dla zadania.

Zastępca BLP wyjaśnił, że nie badano przesłanek wypowiedzenia/rozwiązania umów. W większości przypadków w sytuacji wystąpienia trudności w procesie budowlanym inwestorzy informowali o ryzyku rozwiązania bądź wypowiedzenia umowy. W omawianym zakresie nie wypracowano wytycznych.

(akta kontroli tom I str. 418)

1.8. W latach 2017-2023 (do 20 października) spośród realizowanych przez Policję inwestycji budowlanych zakończono i rozliczono 431 przedsięwzięć. Analiza 31 rozliczeń wykazała, że Komendy Wojewódzkie Policji rozliczenia inwestycji przekazywały do KGP, natomiast rozliczenia zadań realizowanych przez KGP przekazywano do MSWiA. Analiza dwóch rozliczeń zrealizowanych przez KGP, wykazała, że jedno z nich sporządzono nierzetelnie, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 289)

Poddane kontroli dwa rozliczenia z inwestycji realizowanych przez KGP sporządzone zostały nieterminowo, tj. dwa dni po terminie określonym w § 16 ust. 1 rozporządzenia

²³ Na podstawie ustawy Pzp - obowiązującej do 31 grudnia 2020 r. albo ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – dalej: nPzp - obowiązującej od 1 stycznia 2021 r.

w sprawie finansowania inwestycji wynoszącym 60 dni. Dotyczyło to następujących inwestycji:

- Dostosowanie budynku KGP przy ul. Orkana 14 w Warszawie do potrzeb użytkownika, ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji dokonano 23 kwietnia 2021 r., a rozliczenie sporządzono 24 czerwca 2021 r., tj. po upływie 62 dni;
- Modernizacja zespołu pomieszczeń w budynku przy ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie, ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji dokonano 25 czerwca 2020 r., a rozliczenie sporządzono 26 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 62 dni.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że dwudniowe opóźnienia rozliczenia wskazanych inwestycji wynikały z konieczności przeprowadzenia szczegółowych uzgodnień pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi KGP, tj. BLP oraz Biurem Finansów. Na powyższe niewątpliwie miały także wpływ obostrzenia wynikające z trwania na terenie kraju stanu pandemii wywołanej rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i związane z tym trudności w zakresie dostępności pracowników wykonujących czynności rozliczeniowe (praca hybrydowa), jak również braki kadrowe.

(akta kontroli tom I str. 289)

Otrzymane przez KGP rozliczenia poddane były analizie przez BLP, które dokumentowano w postaci notatek służbowych. W notatkach tych wskazywano: dane dotyczące uzgodnienia programu inwestycji, WKI, przedmiot inwestycji, efekty rzeczowe uzyskane w ramach prowadzonej inwestycji, wpływ inwestycji na jakość pracy Policji, wysokość poniesionych wydatków, źródła poniesionych wydatków oraz czas realizacji inwestycji. Notatki te wraz z rozliczeniami były akceptowane przez Komendanta Głównego Policji z up. Ministra SWiA. Następnie przekazywano do jednostek Policji informację o przyjęciu rozliczenia inwestycji przedłożonego dysponentowi wyższego stopnia. Analiza 29 przyjętych rozliczeń wykazała, że w dwóch przypadkach zostały one sporządzone nierzetelnie, a inwestorów nie wezwano do usunięcia nieprawidłowości, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 462-490)

Spośród 29 analizowanych rozliczeń inwestycji przekazanych do KGP, cztery sporządzono po terminie, określonym w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Dotyczyło to następujących zadań: KPP w Bartoszycach (...) – 78 dni po terminie; Budowa nowej siedziby KP w Korszach – 289 dni po terminie; KPP w Świdwinie – budowa nowej siedziby (...) – 30 dni po terminie; Integracja systemów zabezpieczenia technicznego garnizonu zachodniopomorskiej Policji – dzień po terminie.

W pismach do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie informujących o przyjęciu ww. rozliczeń inwestycji, zwrócono uwagę na obowiązek terminowego sporządzenia i przekazywania rozliczeń.

(akta kontroli tom II str. 462-473)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w związku z uchybieniem terminu rozliczenia inwestycji pn.: „KPP w Świdwinie - budowa nowej siedziby” pismem z 31 maja 2022 r. KWP w Szczecinie, na polecenie Komendanta Głównego Policji, została zobowiązana do przedstawienia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. W treści niniejszego pisma pouczone KWP w Szczecinie o obowiązku wynikającym z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Wskazał, że KWP poinformowała o zwiększeniu nadzoru w obszarze przestrzegania terminów rozliczeń.

(akta kontroli tom II str. 291)

W okresie objętym kontrolą w przypadku 24 realizowanych zadań inwestycyjnych rozwiązano/wypowiedziano umowy na roboty budowlane. W przypadkach tych nie zaniechano/wstrzymano realizacji inwestycji. Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że mając za priorytet osiągnięcie pełnego efektu rzeczowego, uniknięcie negatywnych konsekwencji związanych z możliwą degradacją mienia, inwestorzy podejmowali płynną kontynuację realizacji inwestycji przystępując do uruchomienia procedur przetargowych, po dokonaniu niezbędnej inwentaryzacji i czynności określonych w umowach. Wśród 24 inwestycji, dla których rozwiązano/wypowiedziano umowy na roboty budowlane, w dziewięciu przypadkach inwestorzy po przeprowadzeniu analizy zwrócili się z wnioskiem o aktualizację wartości kosztorysowej inwestycji, przedkładając przy tym szczegółową informację w zakresie zaistniałej sytuacji, uzasadnienie potrzeby jej kontynuowania oraz dotyczącą, m.in. przebiegu dotychczasowej realizacji poniesionych dotychczas wydatków z tytułu inwestycji, ewentualne zmiany planowanego terminu realizacji z uwzględnieniem środków planowanych z budżetu państwa. W sytuacjach skutkujących koniecznością zmiany szacunkowej WKI, zgodnie z przyjętą w BLP praktyką, po uzyskaniu wyczerpujących informacji od inwestora przedkładana była informacja w formie notatki służbowej do Zastępcy Komendanta Głównego Policji, a następnie po jej zaakceptowaniu, protokół z oceny opracowanej WKI w celu uzyskania uzgodnienia przez kierownictwo służbowe. W ramach działań związanych z koordynacją procesów inwestycyjnych na bieżąco monitorowany był proces postępu i przebiegu realizacji zadań, poprzez m.in. weryfikację sprawozdań oraz obligowanie do przedstawiania dodatkowych cyklicznych informacji w trakcie danego roku budżetowego.

(akta kontroli tom I str. 392, tom II str. 59)

Na wniosek inwestorów dokonano zaniechania realizacji 18 inwestycji oraz czasowego wstrzymania jednego przedsięwzięcia inwestycyjnego, rozliczenia inwestycji były przedkładane przez inwestorów, łącznie z wnioskiem o zaniechanie/czasowe wstrzymanie inwestycji. Jako przyczynę zaniechania realizacji inwestycji wskazywano m.in. na istotne zmiany zakresu rzeczowego, jak i rozwiązań funkcjonalnych wynikających z opracowanej dokumentacji technicznej co skutkowało, celem realizacji pełnego zakresu inwestycji, koniecznością zaniechania i rozliczenia inwestycji; zmianę koncepcji realizacji zadania, niekorzystne uwarunkowania gruntowe.

(akta kontroli tom I str. 402- 403)

W latach 2017-2023 (do 20 października) postępowaniami sądowymi objętych było 58 inwestycji, w których wszczęto łącznie 97 postępowań, w tym 53 z inicjatywy inwestora i 44 z inicjatywy wykonawcy. Zakończonych zostało 48 postępowań. W drodze ugody zakończono siedem spraw, a orzeczeniem sądu rozstrzygnięto 41 spraw, w tym na korzyść inwestora 24.

(akta kontroli tom I str. 393-403)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że BLP koordynuje procesy inwestycyjne, natomiast nie jest podmiotem, który rozstrzyga zagadnienia prawne w przypadku sporów w tym zakresie i nie uczestniczy w rozprawach. W tych kwestiach KGP nie żądała informacji dotyczących wysokości, zasadności, roszczeń oraz nie udzielała wskazówek dotyczących prowadzenia sprawy.

W latach 2017-2023 (do 20 października) w sytuacji konieczności regulowania przez Policję zasądzonych przez sąd wynagrodzeń wykonawców, kar, odszkodowań itp. w przypadku wystąpienia takiej okoliczności w trakcie trwania inwestycji, przed formalnym jej rozliczeniem płatność dokonywana była w ramach wydatków majątkowych w § 6050 klasyfikacji budżetowej. W związku z czym po rozliczeniu inwestycji i formalnym przyjęciu nowego środka trwałego (dokument księgowy OT) wprowadzano w ewidencji księgowej zapisy wynikające z obowiązujących przepisów

ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Natomiast należności zasądzone wyrokami sądów, po terminie zakończenia inwestycji i formalnego jej rozliczenia, a więc powstałe po dniu przekazania środka trwałego do użytkowania, regulowane były ze środków bieżących zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków budżetowych, co nie skutkowało zwiększeniem wartości środka trwałego. Niewątpliwie poruszony obszar tematyczny z punktu widzenia istniejących przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji nie został doprecyzowany. Struktura i rodzaj planowanych wydatków w poszczególnych grupach WKI została określona enumeratywnie i nie przewiduje finansowania tego rodzaju zobowiązań. Z drugiej strony w § 5 ww. rozporządzenia wskazano, że cyt. „(...) łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji przy rozpoczęciu jej realizacji (...)” gdzie oczywistym jest, że inwestor nie mógł przewidywać powstania sytuacji spornej skutkującej koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów z budżetu państwa (niejednokrotnie zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji). Dodał, że postępując zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z zasad określonych w art. 16g ust. 1, pkt 1 oraz ust. 3 ustawy z dnia 14 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁵ niewątpliwie powstaje dysonans logiczny, gdyż przepisy rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji stanowią, że łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji. W omawianym powyżej zakresie Policja nie posiada interpretacji/wytucznych dysponenta wyższego stopnia oraz nie kierowała wytucznych do podległych jednostek.

(akta kontroli tom II str. 309-311)

Z inwestycji, które objęte były postępowaniami sądowymi, a które zostały zakończone i przekazane do użytkowania, inwestorzy przedstawiali rozliczenia do KGP.

(akta kontroli tom I str. 512-521)

1.9. W strukturze KGP funkcjonowało Biuro Kontroli KGP. Do zadań Biura należała m.in. realizacja kontroli w KGP, w KWP/KSP i w szkołach Policji. W latach 2017-2023 (do 20 października) Biuro skontrolowało łącznie dziesięć zadań inwestycyjnych²⁶. Sporządzono, odpowiednio do trybu jej przeprowadzenia, wystąpienia pokontrolne albo sprawozdania zawierające zalecenia pokontrolne. Proponowane działania dotyczyły przede wszystkim poprawy efektywności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu, wzmocnienia nadzoru służbowego, zobowiązania pracowników odpowiedzialnych za realizację inwestycji budowlanych do określonych działań, przestrzegania prawa przy realizacji zamierzeń budowlanych, w tym przepisów dotyczących prawa zamówień publicznych i finansowego. Sprawdzana była realizacja sformułowanych zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli tom II str. 65-282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KGP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie weryfikowano zadania inwestycyjne przedstawiane do finansowania ze środków budżetu państwa przez jednostki organizacyjne Policji oraz Biura. Skutkowało to zgłoszeniem do Ministra, celem ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej²⁷, 514 zadań inwestycyjnych do sfinansowania ze środków

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.

²⁶ KWP w Gdańsku - KP w Wejherowie, KWP w Krakowie - KPP w Krakowie, KWP w Łodzi - pierwszy Komisariat KMP w Łodzi, KWP w Krakowie - OPP w Krakowie, KSP - budynek przy ul. Karolkowej 46 w Warszawie (kontrola przeprowadzona na zlecenie Dyrektora BLP, zaakceptowana przez Komendanta Głównego Policji), KWP w Szczecinie - KPP w Wałczu, Szkoła Policji w Pile - akademik szkoły, KWP w Gdańsku - KP w Gdyni Chwarzno, KWP w Łodzi - KP w Paradyżu, KWP z siedzibą w Radomiu - KP w Mszczonowie.

²⁷ Lub w zmianach do ustawy budżetowej.

budżetu państwa, z czego:

- 438 nie posiadały uzgodnionego²⁸ programu inwestycji,
- dla 47 nie uzyskano zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp, a dla 173 taka zgoda została uzyskana po zgłoszeniu zadania do finansowania ze środków budżetu państwa.

Stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji posiadanie uzgodnionego programu inwestycji oraz uzyskanie przez inwestora zgody z art. 135 ust. 1 to przesłanki umożliwiające podjęcie decyzji o ujęciu finansowania inwestycji budowlanej w materiałach do projektu ustawy budżetowej przez dysponenta.

Na te zadania ujęte w planach inwestycyjnych do 30 czerwca 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2 249 859,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 358-367, tom II str. 4-20, 30-50, 326-452, 503-581, 586-602, tom III str. 334, 367-379, tom VIII str. 3, 14)

Jak poinformował Minister SWiA, po otrzymaniu od Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków do opracowania projektu budżetu państwa na kolejny rok budżetowy oraz wyjściowych kwot wydatków na kolejne dwa lata, dokonuje ich podziału na poszczególnych dysponentów. Następnie informuje tych dysponentów, w tym Policję o przydzielonych kwotach wydatków oraz przedstawia wytyczne do planowania, w których informuje m.in. o konieczności spełnienia warunków do ujęcia finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa, tj.: w zakresie finansowania inwestycji budowlanych można zgłaszać jedynie w odniesieniu do tych przedsięwzięć, które spełniają wymogi określone przepisem § 4 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Mając powyższe na uwadze zostało przyjęte założenie, że kierownik jednostki po otrzymaniu limitu wydatków na kolejny rok budżetowy ma najlepszą wiedzę w zakresie realizowanych zadań i konieczności zabezpieczenia w planie środków na wydatki obligatoryjne, przy uwzględnieniu zapisów wytycznych MSWiA. Stąd nie były przez MSWiA formułowane żądania przedstawiania informacji o uzgodnionych programach inwestycyjnych, zaakceptowanych wartościach kosztorysowych inwestycji i wydanych zgodach o których mowa w art. 135 ust. 1 ufp.

(akta kontroli tom I str. 315-317)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że KGP nie informowała Ministra SWiA o przedłożeniu do ujęcia finansowania ze środków budżetu państwa zadań inwestycyjnych nieposiadających uzgodnionych programów inwestycji lub nieposiadających wymaganej zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp. Ponadto wyjaśnił, że realizacja kilkuset inwestycji budowlanych w latach 2017-2023 (do 20 października) wiązała się ściśle z uruchomieniem środków finansowych dedykowanych dla Policji w ramach Programów modernizacyjnych (...) ustanowionych odrębnymi ustawami. W ramach przygotowania do realizacji poszczególnych programów dokonywano przeglądu i selekcji wybranych przedsięwzięć, które następnie ujmowano w harmonogramach wieloletnich przekazywanych dysponentowi wyższego stopnia. Stanowiły one wykaz planowanych działań w określonej perspektywie czasowej, dlatego też znalazły swoje odzwierciedlenie w materiałach planistycznych do projektów ustawy budżetowej w kolejnych latach. Poinformował, że odrębną kwestią pozostaje realna możliwość, wynikająca z istniejących zasobów kadrowych zarówno KGP, jak i dysponentów niższego stopnia, w zakresie przygotowania, a następnie

²⁸ Funkcjonariusze i pracownicy KGP posiadali upoważnienie od Ministra do uzgadniania programów Inwestycyjnych.

dokonania weryfikacji poprawności sporządzenia i uzgodnienia tak wielu programów inwestycji przy istniejących założeniach czasowych wynikających z etapów planowania budżetu państwa.

(akta kontroli tom II str. 288, 292)

NIK zauważa, że poinformowanie dysponenta części budżetowej o planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych, nie zwalniało Komendanta z obowiązku zgłaszania do ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej tylko takich zadań, dla których uzgodniono program inwestycji lub uzyskano zgodę z art. 135 ust. 1 ufp.

2. Nierzetelnie weryfikowano przedkładane przez podległe jednostki Policji programy inwestycji. Skutkowało to dokonaniem przez Zastępcę Komendanta²⁹, działającego z upoważnienia Ministra SWiA, uzgodnienia programów inwestycji sporządzonych niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

Analiza 16 programów inwestycji opracowanych przez podległe jednostki Policji³⁰, wykazała, że:

- niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. b) rozporządzenia w sprawie inwestycji w trzynastu przypadkach (programy inwestycji nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15 i 16 wymienione w przypisie nr 30) nie dokonano oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności (nie wymieniono korzyści związanych z realizacją inwestycji; o charakterze niefinansowym np. zapewnienie wymaganych warunków pracy, zwiększenie stopnia ochrony p.poż., zapewnienie nowoczesnej bazy treningowej dla użytkowników; o charakterze finansowym np. w przypadku termomodernizacji, przebudowy czy budowy nowego budynku połączonej z zamiarem opuszczenia wynajmowanego budynku/lokalu nie dokonano oceny efektywności w kontekście szacowanych korzyści o charakterze finansowym w skali roku. W pozostałych przypadkach, tam, gdzie nie przewidywano oszczędności, również nie wskazano wpływu inwestycji na ponoszone koszty (neutralny lub polegający na ich zwiększeniu);
- niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. d) w siedmiu przypadkach (programy inwestycji nr 1, 2, 3, 11, 12, 13 i 16) nie podano harmonogramu rzeczowo-finansowego dla całej inwestycji – w przypadku inwestycji realizowanych etapami, gdzie w ramach pierwszego etapu opracowano dokumentację projektową, pominięto pozostałą część realizacji przedsięwzięcia i planowane koszty związane z jej realizacją;
- niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 1) lit. e) w jednym przypadku (program inwestycji nr 1) nie podano szacunkowego łącznego kosztu inwestycji oraz danych o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji;

²⁹ Odpowiedzialnego za pion logistyki w KGP.

³⁰ 1. Centralne Biuro Zwalczanie Cyberprzestępczości Zarząd w Gorzowie Wielkopolskim – budowa nowej siedziby etap I – opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej; 2. „Komenda Powiatowa Policji w Żarach – budowa nowej siedziby”. 3. „KP Warta – budowa nowej siedziby przy ul. Sadowej” I etap – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej. 4. „KP Warta – budowa nowej siedziby przy ul. Sadowej” – II etap. 5. „Komisariat Policji w Zawadzkiem – budowa nowej siedziby przy ul. Kolejowej (działka nr 373/13)” – I etap. 6. „Komisariat Policji w Zawadzkiem – budowa nowej siedziby przy ul. Kolejowej (działka nr 373/13)” – II etap. 7. „II Komisariat Policji w Rzeszowie – budowa nowej siedziby” – I etap. 8. „II Komisariat Policji w Rzeszowie – budowa nowej siedziby” – II etap. 9. „KWP w Białymstoku – budowa budynku administracyjno-magazynowo - garażowego przy ul. Hajnowska 8/10 w Białymstoku” – I etap. 10. „KWP w Białymstoku – budowa budynku administracyjno-magazynowo-garażowego przy ul. Hajnowskiej 8/10 w Białymstoku” – II etap. 11. „Komenda Powiatowa Policji w Opatowie – budowa i przebudowa budynków” - etap I – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej. 12. „KPP w Opatowie – budowa i przebudowa budynków” - etap II – wykonanie robót budowlanych. 13. „KPP Pyrzyce – budowa nowej siedziby” - I etap – opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej. 14. „KPP Pyrzyce – budowa nowej siedziby przy ul. Młodych Techników”. 15. Budowa kompleksu przeszkód terenowych do ćwiczeń tresurowych z psami na terenie zakładu Kynologii Policyjnej w Sułkowicach. 16. Szkoła Policji w Pile – budowa krytej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej – I etap - dokumentacja.

- niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 1) lit. f) w analizowanych programach inwestycji nie podano danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwią zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, (nie wskazano w jakim czasie po zakończeniu inwestycji obiekt zostanie zagospodarowany, a także jaki będzie przybliżony roczny koszt związany z zakończeniem inwestycji np. koszt eksploatacji nowego lub przebudowanego budynku);
- niezgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2) w czternastu przypadkach (programy inwestycji z wyjątkiem nr 1 i 2), nie dokonano analizy celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami lub nie wskazano co uzasadnia przyjęcie takiego rozwiązania. W przypadku inwestycji realizowanych etapami, w programach inwestycji na opracowanie dokumentacji projektowej podawano WKI, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji jedynie dla realizowanego etapu przygotowania do realizacji inwestycji, tj. z pominięciem etapu realizacji inwestycji. Taki sposób postępowania wskazuje na ujęcie etapu opracowania dokumentacji jako odrębnej, samodzielnej inwestycji, w sytuacji gdy program, który obejmuje jedynie opracowanie dokumentacji projektowej, nie ma charakteru zadania inwestycyjnego, co pozostawało w sprzeczności § 3 pkt 1 w zw. z pkt 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Powyższe miało również wpływ na wystąpienie niezgodności w rozliczeniach inwestycji, w których występowały rozbieżności pomiędzy zaakceptowaną WKI dla inwestycji, a wykazywaną w rozliczeniu uwzględniającą wydatki na przygotowanie inwestycji, o których mowa w poniżej.
- niezgodnie z § 6 ust. 2 w sześciu przypadkach (programy inwestycji nr 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 14 i 15), nie określono WKI w układzie wymaganych grup rzeczowych - podano wartość kosztorysową tylko dla wybranych grup całej inwestycji.
(akta kontroli tom I str. 358-367, tom III str. 1-313, 439-471, tom VIII str. 10-370)

P.o. Zastępcy Dyrektora BLP wyjaśnił, że, w przypadku programów niezawierających harmonogramu finansowo-rzeczowego dla etapu realizacji inwestycji, programy inwestycji zawierały harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji I etapu zamierzenia. Dodał, że szczegółowy harmonogram rzeczowo-finansowy obejmujący roboty budowlane oraz zakup pierwszego wyposażenia będzie stanowić integralną część programu inwestycji dla II etapu zadania przy uwzględnieniu poszczególnych źródeł finansowania w kolejnych latach realizacji. Ponadto wskazał, że odnosząc się do danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie w omawianym programie inwestycji wskazano szacunkową planowaną kwotę środków budżetowych na realizację prac budowlanych, natomiast przewidywany okres zagospodarowania obiektów budowlanych określono we wstępnym harmonogramie realizacji zawierającym źródło finansowania. Z uwagi na publiczny charakter działalności Policji oraz źródło jej finansowania jako jednostki budżetowej, koszty utrzymania i eksploatacji obiektów ponoszone są ze środków budżetu państwa.

Poinformował, że intencją podziału zadania inwestycyjnego na dwa etapy było pozyskanie dokumentacji technicznej o charakterze powtarzalnym, która mogłaby zostać wykorzystana przy realizacji innych zamierzeń o podobnym charakterze, co stanowiło implikację rekomendacji MSWiA. Ponadto w niektórych przypadkach decyzja o etapowaniu inwestycji została podjęta przez dysponenta wyższego stopnia i wynikała z potrzeby optymalizacji planowania środków budżetowych oraz

precyzyjnego ustalenia kosztów zadania z uwagi na prognozowaną tendencję wzrostową cen w budownictwie na lata 2018-2019. Uwzględniając powyższe nie wymagano od inwestora aktualizacji programu inwestycji w omawianym zakresie, ponieważ zawierał on harmonogram rzeczowo – finansowy wskazujący poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, których terminy były tożsame z decyzją podjętą przez dysponenta wyższego stopnia.

(akta kontroli tom III str. 475-498)

W ocenie NIK, KGP jako jednostka sprawująca nadzór nad realizacją inwestycji powinna wymagać od podległych jednostek sporządzenia programu inwestycji zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji. Należy zauważyć, że wskazane rozporządzenie przewiduje etapowanie inwestycji, a opracowany program powinien określać całość przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie tylko koszt opracowania dokumentacji projektowej.

3. Nierzetelnie sporządzono rozliczenie inwestycji zrealizowanej przez KGP „Dostosowanie budynku KGP przy ul. Orkana 14 w Warszawie do potrzeb użytkownika”.

W rozliczeniu inwestycji wykazano jako „Wielkości planowane przy rozpoczęciu inwestycji” kwotę 4213,1 tys. zł, w sytuacji gdy zaakceptowana 10 października 2019 r. WKI wynosiła 4 168 864 zł. Rozbieżności w rozliczeniu nie wyjaśniono, pomimo, że jako „Wielkości rzeczywiste” po zakończeniu inwestycji wskazano kwotę 4195,3 tys. zł., co było niezgodne z § 16 ust 1 pkt 1) i 2) rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 453-461)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w rozliczeniu inwestycji pn. „Dostosowanie budynku KGP przy ul. Orkana 14 w Warszawie do potrzeb użytkownika” przekazanych do MSWiA wskazano oszacowaną wartość WKI w kwocie 4213,1 tys. zł, określoną dla całego zamierzenia inwestycyjnego zadania, uwzględniającą koszty poniesione na opracowanie ekspertyzy budowlanej, ekspertyzy ppoż., przygotowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego³¹ (44 280 zł opłacone w 2018 r.) oraz koszt podpisanej umowy nr 12/281/Cir/19/AP na wykonanie dokumentacji projektowej, realizację robót budowlanych i zakup niezbędnych mebli i wyposażenia. W związku z dokonaną w dniu 10 października 2019 r. aktualizacją szacunkowej wartości zadania na kwotę 4 168 863,60 zł brutto wskazano, że w ramach dotychczasowej realizacji inwestycji poniesiono wydatki w kwocie 44 280 zł, których wartość nie została uwzględniona w kwocie robót przewidzianych do realizacji. Fakt ten został doprecyzowany w protokole uzgodnienia wartości kosztorysowej inwestycji, gdzie wskazano, że łączna wysokość WKI wyniesie 4 213 143,60 zł brutto. Ponadto dodał, że w rozliczeniu zostały uwzględnione wyjaśnienia w zakresie różnic pomiędzy wartością WKI zaakceptowaną a wielkością rzeczywistą: „Różnice między wielkościami planowanymi (I) a rzeczywistymi (II) - różnica kosztów inwestycji wynika z oszczędności na zadaniu i podpisaniu umowy z firmą, która przedstawiła najkorzystniejszą ofertę”.

(akta kontroli tom II str. 284, 290)

NIK zauważyła, że rozliczenie nie zawierało wyjaśnienia przyczyn różnicy pomiędzy zaakceptowaną WKI a „Wielkością rzeczywistą”. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor BLP odniósł się jedynie do wykazanej w rozliczeniu różnicy pomiędzy „Wielkościami planowanymi przy rozpoczęciu inwestycji” a „Rzeczywistymi, obliczonymi po zakończeniu inwestycji”.

³¹ Dalej: PFU.

4. Nierzetelnie zweryfikowano dwa³² rozliczenia przekazane po zakończeniu inwestycji przez jednostki Policji. KGP nie wystąpiła do inwestora o skorygowanie rozliczenia i wyjaśnienie powstałych różnic pomiędzy zaakceptowaną WKI a wartościami wykazanymi w rozliczeniu, do czego zobowiązywał § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Rozliczenia te zostały przyjęte.

W obu rozliczeniach inwestycji³³, w części B „Analiza i uzasadnienie różnic oraz działania inwestora”, wskazano jako uzgodnione WKI wartości odpowiadające sumie WKI inwestycji oraz poniesionych wydatków na przygotowanie inwestycji realizowanych w ramach odrębnie rozliczanych zadań inwestycyjnych, nie odnosząc się tym samym do różnic pomiędzy zatwierdzonymi WKI a wielkościami rzeczywistymi, obliczonymi po zakończeniu inwestycji co było niezgodne z § 16 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

BLP dokonując analizy złożonych rozliczeń powieliło błędy inwestora w zakresie wartości WKI, nie zwróciło się również do inwestora o poprawę złożonego rozliczenia i wyjaśnienia powstałych różnic.

(akta kontroli tom II str. 474-490)

Dyrektor BLP wyjaśnił, że w przypadku ww. inwestycji w rozliczeniach podano jak „Wielkości planowane przy rozpoczęciu inwestycji” dane stanowiące sumę wartości WKI dla uzgodnionego drugiego etapu zadania oraz wartość rzeczywistych kosztów poniesionych w ramach pierwszego etapu.

(akta kontroli tom II str. 284-293)

NIK zwraca uwagę, że przyczyną tej nieprawidłowości było wyrażanie zgody przez BLP na opracowanie odrębnych programów inwestycji na przygotowanie dokumentacji projektowej, a następnie robót budowlanych oraz akceptowanie takich programów. Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji.

5. KGP nierzetelnie zweryfikowała przedłożoną do zaakceptowania zwiększoną wartość WKI dla zadania „Przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału do Walki z przestępczością Gospodarczą Komendy Stołecznej Policji” przez Komendę Stołeczną Policji w Warszawie.

WKI określona przed rozpoczęciem inwestycji na kwotę 8 549 692 zł, 15 grudnia 2022 r. zwiększono do kwoty 15 130 446 zł, tj. o 6 580 754 zł. Do zaktualizowanej WKI wliczono w Grupie I „Pozyskanie działki budowlanej”, m.in. kwotę 506 833,80 zł, przeznaczoną na najem kontenerów biurowych na potrzeby tymczasowej siedziby Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Stołecznej Policji na okres 18 miesięcy, oraz demontaż tych kontenerów. Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że w ramach zaktualizowanego WKI uwzględniono wydatki związane z zabezpieczeniem pomieszczeń tymczasowej pracy uznając je jako nierozłączne z realizowanym procesem inwestycyjnym. Brak umieszczenia omawianego elementu stałby w sprzeczności z pierwotnie uzgodnionym programem inwestycji, w którym przewidywano koszty zapewnienia tymczasowej siedziby przez generalnego wykonawcę. Jedynie złożoność i trudności związane z przerwaniem procesu inwestycyjnego spowodowały

³² 31 rozliczeń podlegało analizie.

³³ „KPP Oleśnica - Termomodernizacja i modernizacja w obiektach Policji Dolnośląskiej” oraz „KP Bolków - Termomodernizacja i modernizacja w obiektach Policji dolnośląskiej”.

konieczność zastosowania innej formuły przez inwestora, której nadrzędnym celem było zapewnienie właściwych warunków służby i pracy. Celowość i konieczność omawianego wydatku były niepodważalne.

(akta kontroli tom I str. 404-418, tom III str. 509-510, tom VIII str. 7-380)

NIK nie podziela ww. stanowiska, albowiem przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału mogła mieć wpływ na podjęcie decyzji o konieczności wynajmu kontenerów, niemniej ich najem nie ma już wpływu na powstanie zmodernizowanego środka trwałego. Najem kontenerów nie warunkuje realizacji inwestycji związanej z przebudową budynku biurowego, tylko zabezpiecza możliwość funkcjonowania jednostki jako całości. Koszty wynajmu kontenerów nie związane bezpośrednio z ulepszeniem budynku biurowego, lecz z funkcjonowaniem jednostki Policji jako całości, nie mogą być finansowane z wydatków inwestycyjnych i nie mogą zwiększać wartości środka trwałego.

6. Wbrew zasadzie określonej w art. 134 ufp, zgłaszano do ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej na dany rok, a następnie przeznaczano na realizację poszczególnych inwestycji budowlanych, środki z budżetu państwa ponad WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji. Dotyczyło to 17 inwestycji budowlanych, w przypadku których łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich sfinansowanie³⁴ przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu ich realizacji łącznie o 16 669 396 zł.

(akta kontroli tom III str. 522-688, tom VIII str. 7)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że we wskazanych 17 przypadkach nastąpiła zmiana WKI, interpretowana jako niezgodna z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Poinformował, że ustawodawca nie sprecyzował jednoznacznie sposobu postępowania w przypadku np. skutecznego rozwiązania umowy na roboty budowlane bądź wystąpienia robót dodatkowych. W § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji określono, że inwestor, który w wyniku dokonanej analizy stwierdzi, że realizacja inwestycji powinna być czasowo wstrzymana albo zaniechana, przedstawia dysponentowi wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie. Zapis ten nie wskazuje na obligatoryjny sposób postępowania inwestora, a jedynie na możliwość dokonania czasowego wstrzymania albo zaniechania realizacji inwestycji. W omawianych przypadkach inwestorzy nie wystąpili do dysponenta z wnioskiem o zaniechanie realizacji zadań, decydując tym samym o potrzebie bezzwłocznej kontynuacji robót budowlanych w celu między innymi zapobieżenia ewentualnej degradacji powstałego mienia, wykonania robót dodatkowych.

Dodał, że w zaistniałych przypadkach, związanych z trudnościami w realizacji procesu inwestycyjnego, których nie przewiduje rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji, wnioskowanie o zaniechanie inwestycji sugerowałoby, że inwestor zamierza odstąpić bądź zrezygnować z jej dalszej realizacji. Taki sposób postępowania byłby zabiegiem „czysto technicznym” w celu uniknięcia przewartościowania niezgodnego z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji przy istniejącym dysonansie, w którym w rzeczywistości inwestor zamierza kontynuować i zakończyć proces budowlany w jak najszybszym czasie. Niewłaściwym byłoby zaniechanie inwestycji w sytuacji braku środków finansowych na zakup pierwszego wyposażenia, jakie miało miejsce w omawianych przypadkach. Wskazał, że BLP, biorąc pod uwagę potrzebę niezwłocznego kontynuowania inwestycji i osiągnięcia efektu rzeczowego przyjęło wnioski inwestorów o dokonanie przewartościowania, uwzględniając przy tym ewentualne koszty związane

³⁴ W tym wydatkowana wynosiła 13 157 067 zł, a wydatkowana ze środkami zaplanowanymi do wydatkowania do końca 2023 r. – 3 512 329 zł.

np. z zabezpieczeniem placu budowy. Poinformował, że nie zawsze było możliwe zapewnienie finansowania ze środków obcych, gdyż stanowi element niezależny od woli i starań inwestorów, którzy podejmują stosowne działania nie zawsze skutecznie z uwagi na możliwości darczyńców. Dodał, że biorąc pod uwagę stan zaawansowania omawianych inwestycji, dysponent nie uzależniał decyzji o kontynuacji realizacji zamierzeń od pozyskania przez inwestorów środków obcych. Działanie takie mogłoby doprowadzić do czasowego wstrzymania inwestycji i powstania szkód w wyniku trwającej degradacji, bądź przesunięcia terminu zasiedlenia obiektu i ponoszenie nieuzasadnionych kosztów w związku z brakiem wystarczających środków na zakup wyposażenia. Optymalnym sposobem działania, w ocenie BLP, było jak najszybsze kontynuowanie procesu budowlanego, zakończenie inwestycji. Praktyka w realizacji procesów budowlanych, ich skomplikowany i wielowymiarowy charakter uzależniony od sytuacji rynkowej i geopolitycznej, a także dysonans logiczny w istniejących przepisach niejednokrotnie wpływają na konieczność wprowadzania rozwiązań służących osiągnięciu najlepszych efektów przy zachowaniu nadrzędnych zasad celowości i oszczędności dokonywania wydatków publicznych, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wskazał, że sytuacja, w której dysponenti i inwestorzy będą zmuszeni do stosowania niestandardowych rozwiązań, będą występowały w przyszłości z większą częstotliwością, z uwagi na istniejący dysonans w obowiązujących przepisach, m.in. konieczność waloryzacji wartości kontraktów wynikających z Pzp.

(akta kontroli tom I str. 141-143, 404-418)

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów³⁵ istnieje jedynie jeden wyjątek od reguły określonej w art. 134 ufp, który stanowi art. 117a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³⁶. W pozostałych przypadkach inwestycji budowlanych, jednostki je realizujące obowiązane są do przestrzegania reguł dysponowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych określonych w ufp, w tym reguły z art. 134 ufp.

Nie są okolicznościami uzasadniającymi odstępnie od zasady z art. 134 ufp, konieczności zwiększenia wartości zamówienia (w tym wartości kosztorysowej inwestycji) z uwagi na wszczęcie nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W tym przypadku dysponenti zobowiązani są sfinansować różnicę w ramach środków własnych. Podobnie art. 436 pkt 4 lit. b i art. 439 Npzp nie stanowią regulacji o charakterze *lex specialis* w stosunku do zasady wyrażonej w art. 134 ufp i nie wprowadzają od niej wyjątku.

Minister Finansów poinformował również, że art. 164 ufp nie stanowi prostego upoważnienia do zwiększenia kosztów nakładów budżetu ponad wartość początkową inwestycji, stwarza on podstawę do dokonania przeniesień na szczególnie uprzywilejowanych warunkach, ale w ramach limitu określonego w art. 134 ufp. Natomiast w sytuacji braku możliwości dokonania przeniesień w trybie art. 164 ufp bez naruszenia treści art. 134 ufp, należy mieć na uwadze generalne zasady gospodarki finansowej, jak i dotyczące inwestycji finansowanych z budżetu państwa (art. 44 ust. 1 i 2 ufp). Poniesienie nakładów ponad limit określony w art. 134 ufp. powinno dotyczyć jedynie wydatków nieprzewidzianych (tj. skutków zdarzeń mających miejsce w przeszłości) i wynikających z tytułów ściśle w tym przepisie wskazanych. Należy bowiem zauważyć, że czym innym jest sfera wykonania wyroku czy też ugody a czym innym realizacja inwestycji. Art. 164 ufp nie powinien być podstawą do kreowania nowych zobowiązań na przyszłość, czy też rewidowania na przyszłość wartości początkowej inwestycji. Wyjście poza powyższy schemat byłoby możliwe jedynie w przypadku bardzo wyraźnego przepisu rangi ustawowej

³⁵ Stanowisko otrzymano w odpowiedzi na zapytanie Kontrolera.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.

nakazującego bezwzględnie realizację danej inwestycji (przy zachowaniu zasad oszczędności, efektywności itd. - wynikających z art. 44 ufp).

(akta kontroli tom II str. 585-590)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany przez KGP nadzór nad przygotowaniem do realizacji inwestycji budowlanych nie był w pełni rzetelny i zgodny z przepisami prawa, gdyż:

- zgłaszano do finansowania zadania inwestycyjne niespełniające warunków ich ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej, określonych w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji,
- wbrew zasadzie wskazanej w art. 134 ufp, przeznaczono na realizację 17 inwestycji budowlanych środki z budżetu państwa ponad WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji,
- przedkładano do uzgodnienia programy inwestycji sporządzone niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji,
- nie występowało do podległych jednostek Policji o skorygowanie i wyjaśnienie powstałych różnic w rozliczeniach inwestycji.

Zadania inwestycyjne wybierano do realizacji po przeprowadzeniu analizy zgłoszonych potrzeb przez podległe jednostki. Koordynację oraz nadzór nad realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych w KGP sprawowało w badanym okresie od 11 do 14 pracowników KGP, co w ocenie NIK mogło mieć wpływ, uwzględniając liczbę inwestycji oraz wysokość planowanych i poniesionych wydatków, na wystąpienie stwierdzonych nieprawidłowości.

W latach 2017-2023 (do 30 czerwca) KGP nadzorowała realizację 694 zadań inwestycyjnych, na które poniesiono od początku ich realizacji wydatki w wysokości 3 020 961 tys. zł. Zakończono i rozliczono w tym okresie 431 inwestycji budowlanych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

2.1. Procedury dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych zostały określone w Regulaminie KGP oraz w zarządzeniach i uregulowaniach wewnętrznych, m.in.: w Wytycznych nr 3, zarządzeniach w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych³⁷, decyzji nr 39/2017 Dyrektora BLP z 5 lipca 2017 r. w sprawie wprowadzenia zasad dotyczących monitorowania i realizacji w BLP czynności związanych z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zarządzeniu nr 69 KGP z 31 grudnia 2018 r. w sprawie zasad rachunkowości w KGP³⁸.

(akta kontroli tom VI str. 254-256, tom VIII str. 12)

2.2. Kontrolą objęto dwie inwestycje, realizowane w latach 2017-2022, tj.:

- przebudowę obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6, dla której program inwestycji został opracowany w maju 2015 r. oraz uzgodniony 16 lipca 2015 r., przy czym w związku z wygaśnięciem 24 maja 2015 r. pozwolenia na budowę, jego realizację poprzedzono postępowaniem obejmującym sporządzenie nowej dokumentacji projektowej oraz zmianą WKI z 3 396 774,18 zł na 5 738 046,64 zł, zaakceptowaną 22 września 2017 r. Zadanie to ujęto po raz pierwszy w planie inwestycyjnym KGP 24 czerwca 2015 r. Na realizację zadania do 30 czerwca 2023 r. poniesiono wydatki z budżetu państwa w wysokości 5583 tys. zł;
- budowę Strzelnicy, dla której program inwestycji został opracowany w sierpniu 2019 r. a uzgodniony 10 października 2019 r. Zadanie zostało ujęte w planie inwestycyjnym 10 października 2019 r., na jego realizację do 30 czerwca 2023 r. poniesiono wydatki z budżetu państwa w wysokości 13 047 tys. zł.

³⁷ Zarządzenia Komendanta Głównego Policji: nr 82 z 16 lipca 2022 r. (Dz. Urz. KGP poz. 211) oraz nr 17 z 13 lipca 2015 r. (Dz. Urz. KGP poz. 50, ze zm.).

³⁸ Dz. Urz. KGP z 2019 r. poz. 7, ze zm.

Opracowane i uzgodnione programy inwestycji dla ww. zadań, zawierały, z wyjątkiem oceny efektywności inwestycji w tym ekonomicznej efektywności i danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, wymagane § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji elementy programu inwestycji, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W programach tych zaplanowano koszty w układzie grup kosztów określonym w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Kwoty ujęte w planach finansowych na realizację ww. inwestycji nie były wyższe od WKI zatwierdzonej w programach inwestycji. Przed przekazaniem programu inwestycji do zatwierdzenia KGP posiadała dokumenty do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane³⁹.

(akta kontroli tom II str. 31-50, tom III str.157-297 tom IV str. 16-39)

Analizą objęto również realizację zadania związanego z przebudową infrastruktury technicznej zasilania energetycznego budynku KGP przy ul. Olszewskiej 6. Stwierdzono m.in., że:

- 19 lipca 2022 r. została zawarta umowa⁴⁰, której przedmiotem było wykonanie, w terminie 16 tygodni od jej zawarcia, prac projektowych niezbędnych do wykonania przebudowy. Aneks z 8 listopada 2022 r. termin ten przedłużono do 31 stycznia 2023 r., z uwagi na trudności, niezależnych od wykonawcy, w uzyskaniu koniecznych uzgodnień i zezwoleń (m.in. uzyskanie warunków przyłączeniowych z zakładem energetycznym),
- ze względu na to, że jak wskazał wykonawca⁴¹, termin prac projektowych uzależniony jest od zakresu, za który będzie odpowiedzialny zakład energetyczny do czasu kontroli nie zostały wykonane prace projektowe a KGP nie poniosła z tego tytułu żadnych wydatków.

(akta kontroli tom VI str. 281-352)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że z uwagi na rozszerzenie katalogu użytkowników obiektu przy ul. Olszewskiej 6 oraz w związku z rozwojem systemów i krajowych baz danych wykorzystywanych przez Policję niezbędnym stało się zwiększenie mocy przesyłowej oraz konieczność zabezpieczenia działania infrastruktury i urządzeń w obiekcie bez przerw. Założono zatem dokonanie poprawy funkcjonalności zasilania gwarantowanego obiektu, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa ciągłości zasilania urządzeń teleinformatycznych. Działaniem tym planuje się osiągnięcie dostępności przetwarzania danych na poziomie TIER III zgodnie ze standardem ANSI/TIA-942, który spełnia wymagania TIER1 + TIER 2 oraz posiada systemy ze zdublowanym zasilaniem oraz więcej niż jedno łącze internetowe - poziom niezawodności: 99,982%. W dalszej części wyjaśnień wskazała, że dalszy przebieg realizacji m.in. jest uzależniony stanowiska od jest uzależniony od stanowiska operatora systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej i do czasu zajęcia przez ten podmiot stanowiska nie ma możliwości jej kontynuowania.

(akta kontroli tom VI str. 76-77)

2.3. Dla inwestycji „Budowa wolnostojącej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej wraz z niezbędną infrastrukturą – lotnisko Warszawa – Babice”, przed jej

³⁹ Dla Zadania nr 1 były to: Decyzja MSWiA nr 33/01 z 30 maja 2001 r. o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz KGP na czas nieoznaczony oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu o pow. 9m² (z usytuowanej na niej budynkiem portierni) zakupionego przez KGP w dniu 28.12.2012 r., po uzyskaniu zgody MSWiA (decyzja z 14 maja 2012 r. nr DMSP-KB-557-58/12 – MSP/DMS/2384/12), dla Zadania nr 2: porozumienie w sprawie użyczenia części nieruchomości stanowiącej lotnisko „Warszawa-Babice” zawarte 7 stycznia 2019 r. w Warszawie pomiędzy MSWiA a KGP, m.in. dające KGP prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

⁴⁰ Nr 8/U/Cir/2022.

⁴¹ Pismo z 20 stycznia 2023 r.

rozpoczęciem/ujęciem w planie inwestycyjnym⁴² nie uzyskano zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Dla Zadania nr 1 taka zgoda nie była wymagana.

(akta kontroli tom III, str. 332-366)

2.4. W latach 2017-2023 (do 20 października), KGP występowała bezpośrednio do MSWiA o zgodę, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla czterech spośród 24 zadań inwestycyjnych związanych z wykonywaniem robót budowlanych, tj.:

- Dostosowanie budynku KGP przy ul. Orkana 14 w Warszawie do potrzeb użytkownika. Organ wydał zgodę 15 lipca 2020 r. Zadanie ujęto w planie inwestycyjnym 6 lutego 2018 r. Na zadanie poniesiono wydatki do 30 czerwca 2023 r. w wysokości 4 195 tys. zł. Zgoda ta obejmowała, adaptację istniejącej sali gimnastycznej na potrzeby sali widowiskowo-konferencyjnej. Zakres prac: kompleksową wymianę instalacji wod-kan., centralnego ogrzewania, elektrycznej, wentylacji i klimatyzacji, wymianę posadzek, okien i drzwi, remont dachu i elewacji z ociepleniem przegród zewnętrznych oraz roboty wykończeniowe wewnętrzne i zewnętrzne.

(akta kontroli tom II str. 48, tom III str. 333, 345, 346)

- Budowa wolnostojącej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej wraz z niezbędną infrastrukturą lotnisko Warszawa-Babice. Organ wydał zgodę 30 grudnia 2019 r. Zadanie ujęto w planie inwestycyjnym 10 października 2019 r. Na zadanie poniesiono wydatki do 30 czerwca 2023 r. w wysokości 13 047 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 48, tom III str. 333, 348-350)

- Budowa mobilnego hangaru wraz z posadowieniem na terenie lotniska Warszawa Babice. Organ wydał zgodę 6 lutego 2019 r. Zadanie ujęto w planie inwestycyjnym 28 października 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 49, tom III str. 333, 351)

- Budowa budynku do zabudowy symulatora śmigłowca na terenie lotniska Warszawa-Babice. Organ wydał zgodę 17 maja 2022 r. Zadanie ujęto w planie inwestycyjnym 10 lutego 2022 r. Na zadanie poniesiono wydatki do 30 czerwca 2022 r. w wysokości 185 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 49; tom III str. 333, 353)

Dla 23 z 24 zadań ta zgoda nie została uzyskana od właściwego organu nadzorującego, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

2.5. Wydział Kontroli Finansowo-Gospodarczej Biura Kontroli KGP, w odpowiedzi na skierowane 3 listopada 2021 r., przez jednego z oferentów biorącego udział w postępowaniu na budowę Strzelnicy zastrzeżenia dotyczącego m.in. zasadności przedłużania terminów realizacji zadania przeprowadził czynności wyjaśniające, nie stwierdzając żadnych nieprawidłowości w tym zakresie. Poza ww. działaniami inwestycje KGP nie były obejmowane kontrolami/audytem Biura Kontroli KGP oraz Zespołu Audytu Wewnętrznego.

(akta kontroli tom II str. 492, tom IV str. 9-11, tom VII str. 76-87)

2.6. Wykonawca dokumentacji projektowej dla Zadania nr 1 został wyłoniony po przeprowadzeniu postępowania ofertowego, przeprowadzonego na podstawie uregulowań wewnętrznych⁴³.

⁴² W październiku 2019 r.

⁴³ Właściwych dla postępowania o wartości brutto wyższej niż 60 tys. zł i jednocześnie, którego wartość netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w ust. 4 pkt 8 ustawy Pzp - § 47 ust. 1 pkt 3 ww. Zarządzenia nr 17 Komendanta Głównego Policji z 13 lipca 2015 r.

Zadanie nr 2 realizowane było w formule zaprojektuj-wybuduj, dlatego szczegółowe informacje w zakresie wyboru wykonawcy przedstawiono w dalszej części wystąpienia (obszar 3 pkt 3.2.).

Wartość zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej dla Zadania nr 1 została oszacowana na kwotę 120 489,85 zł (28 860,35 euro)⁴⁴. W zapytaniu ofertowym z 15 marca 2017 r. określono, że kryteriami wyboru ofert będą: cena (80%) oraz czas wykonania zamówienia (20%)⁴⁵. W postępowaniu tym do KGP wpłynęły dwie oferty. Wybrano ofertę firmy, która zaoferowała najniższą cenę⁴⁶ oraz krótszy termin realizacji zamówienia niż przewidywany w umowie.

(akta kontroli tom IV str. 59-115, tom V str. 1-244)

2.7. W umowie zawartej 4 kwietnia 2017 r. (nr 3/Cir/U/2017) na „wykonanie dokumentacji projektowej wielobranżowej dla remontu budynku biurowego usytuowanego przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie oraz sprawowanie nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych” określono, podział zadania na trzy etapy, obejmujące: wykonanie projektu budowlanego wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę (nie później niż 30 dni od daty podpisania umowy); opracowanie wielobranżowych projektów wykonawczych, przekazanie dokumentacji zamawiającemu, uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i dostarczenie jej do siedziby zamawiającego wraz z dokumentacją projektową (nie później niż 80 dni od daty podpisania umowy); sprawowanie nadzoru autorskiego w okresie realizacji robót budowlanych prowadzonych w oparciu o opracowaną dokumentację projektową⁴⁷.

Wynagrodzenie zostało ustalone na kwotę 86 100 zł płacone w wysokości: 35% po wykonaniu etapu I, 40% po wykonaniu etapu II oraz 25% po realizacji III etapu.

W umowie zostały zawarte uregulowania zabezpieczające interesy zamawiającego, w szczególności obejmujące: rękojmię za wady, przenoszące na jego rzecz prawa autorskie do dokumentacji projektowej, kary umowne – m.in. z tytułu opóźnień w realizacji przedmiotu umowy bądź usuwaniu wad i usterek w okresie rękojmi, warunki odbioru poszczególnych części zamówienia.

Powołując się na § 13 ust. 1 ww. umowy z 4 kwietnia 2017 r., nieprawidłowo wydłużono do 110 dni od daty zawarcia umowy termin realizacji etapu II⁴⁸, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 92-106)

Według umowy nr 35/275/Cir/19/AP zawartej 16 marca 2020 r. na realizację w formie „zaprojektuj i wybuduj” Zadania nr 2, na wykonawcę nałożono m.in. obowiązek opracowania kompletnej dokumentacji projektowej związanej z realizacją inwestycji w terminie 180 dni od podpisania umowy. Aneks nr 1 z 9 września 2020 r. termin ten wydłużono do 269 dni od daty podpisania umowy⁴⁹. Wysokość wynagrodzenia za wykonanie prac projektowych określono na kwotę 760 010,08 zł. W umowie zawarto

⁴⁴ Notatka sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, zgodnie z którą wartość szacunkową określono m.in. na podstawie przyjętego wskaźnika procentowego wartości prac projektowych – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130 poz. 1389).

⁴⁵ Ogłoszenie o postępowaniu opublikowano m.in. na stronie internetowej Policji.

⁴⁶ Cena brutto złożonej oferty wyniosła 86 100 zł, podczas gdy druga opiewała na kwotę 146 370 zł.

⁴⁷ Do dnia zakończenia robót budowlanych, nie później niż 36 miesięcy od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskanego zgodnie z wnioskiem złożonym w etapie drugim.

⁴⁸ Aneks nr 1 zawarty 23 czerwca 2017 r.

⁴⁹ Podstawą wydłużenia tego terminu były wnioski wykonawcy (pisma z 10 lipca i 19 sierpnia 2020 r. wskazujące m.in. na konieczność niezawinionych przez wykonawcę uzgodnień kolizji infrastruktury z Regionalnym Centrum Informatyki (dalej: RCI), utrudnienia związane ze stanem epidemii (do pism załączono m.in. pisma informujące o utrudnieniach w organizacji spotkań branżowych projektantów, ograniczenia w pracy instytucji certyfikującej, brak możliwości bezpośredniego złożenia wymaganych wniosków o uzyskanie uzgodnień).

również postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego, w szczególności obejmujące:

- udzielenie 60 miesięcznej gwarancji za wady w realizacji przedmiotu umowy, w tym obejmującą również na dokumentację projektową,
- obowiązek przedstawienia do akceptacji umów o podwykonawstwo,
- warunki odbioru dokumentacji projektowej,
- przeniesienie autorskich praw majątkowych obejmujących dokumentację projektową oraz koncepcję architektoniczno-budowlaną,
- kary umowne (m.in. za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy, nieprzedstawienie umów z podwykonawcami, nieobecność projektanta na budowie, pomimo zgłoszenia takiego zapotrzebowania).

(akta kontroli tom V str. 263-356)

2.8. Opracowana dokumentacja projektowa dla Zadania nr 1 zawierała niezbędne opracowania, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane (m.in. projekty budowlane, wykonawcze, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót, przedmiary)⁵⁰.

(akta kontroli tom IV str. 112-137, tom V str. 1-25, 230-244)

2.9. Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵¹, ze względu na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego budową Strzelnicy, uzyskano decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵². W decyzji m.in. wskazano, że ścieki będą odprowadzane do zbiorników bezodpływowych (pkt. 2.4.), podczas gdy w dokumentacji przetargowej⁵³ określono, że ścieki będą odprowadzane do studzienki przyłączeniowej znajdującej się poza budynkiem a ze studzienki ścieki będą spływać do lokalnej sieci kanalizacyjnej, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Nieruchomość, na której realizowano Zadanie nr 1 była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁵⁴.

(akta kontroli tom V str. 4-64, 126-140)

2.10. Dokumentacja projektowa dla dwóch skontrolowanych zadań została opracowana i odebrana zgodnie z wymogami określonymi w umowach. Wydatki KGP poniesione w związku z realizacją umowy zawartej 4 kwietnia 2017 r. obejmującej wykonanie dokumentacji projektowej i pełnienie nadzoru autorskiego nad robotami budowlanymi związanymi z przebudową obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie wyniosły łącznie 79 212 zł⁵⁵, a za wykonanie dokumentacji projektowej na budowę Strzelnicy wolnostojącej: 760 010,08 zł.

(akta kontroli tom IV str. 92-143, tom V str. 263-307, 452-462)

Opracowany w październiku 2019 r. PFU budowy Strzelnicy nie zawierał niektórych załączników określonych w § 19 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz

⁵⁰ Zadanie nr 2 realizowane było w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

⁵¹ Dz. U z 2023 r. poz. 977, ze zm.

⁵² Decyzja Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 16/BEM/C2/19 z 25 lipca 2019 r.

⁵³ Specyfikacja Techniczna nr 29/Cir-1755/19 z 16 października 2019 r. – pkt. 2.5.3., oraz PFU z października 2019 r. - pkt. 2.5.3., stanowiące załącznik nr 8 do SIWZ.

⁵⁴ Uchwała nr LXX/2187/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 14 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa (<https://mapa.um.warszawa.pl/mapaApp/dane/Plany/mokotow/4.12.pdf>).

⁵⁵ Uwzględniając nałożone kary umowne za opóźnienia w realizacji etapów I i II umowy. Zapłaty za faktury stanowiącą podstawę płatności za realizację: I etapu (fa nr 4/05/2017 z 12 maja 2017 r. na kwotę 30 135 zł) dokonano 23 maja 2017 r. (26 691 zł), II etapu (fa nr 1/08/2017 z 1 sierpnia 2017 r. na kwotę 34 440 zł) dokonano 17 sierpnia 2017 r. (30 966 zł), III etapu, to jest za nadzór autorski nad projektem (fa nr 2/10/2019 z 17 października 2017 r.) dokonano 19 listopada 2019 r., to jest po zakończeniu realizacji robót budowlanych.

programu funkcjonalno-użytkowego⁵⁶: kopii mapy zasadniczej; wyników badań gruntowo-wodnych na terenie budowy dla potrzeb posadowienia obiektów; inwentaryzacji zieleni. Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że brakujące opracowania zostały zlecone do wykonania w trakcie realizacji zamówienia przeprowadzonego w formie zaprojektuj i wybuduj.

(akta kontroli tom V str. 26-64, tom VI str. 65)

2.11. Dla dwóch objętych kontrolą zadań uzyskano wymagane pozwolenia na budowę⁵⁷. Zgodnie z wpisami w dziennikach budowy, prace budowlane związane z ich realizacją rozpoczęto: 3 grudnia 2018 r. (Zadanie nr 1)⁵⁸ oraz 17 grudnia 2020 r. (Zadanie nr 2)⁵⁹.

(akta kontroli tom IV str. 305-311, tom V str. 394-409)

2.12. Objęte kontrolą zadania nie dotyczyły obiektów lub obszarów objętych ochroną konserwatorską bądź wpisami do rejestru zabytków.

(akta kontroli tom IV str. 33-34, tom V str. 126-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KGP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opracowane przez KGP programy inwestycyjne dla zadań nr 1 i nr 2, nie zawierały wymaganych § 6 ust. 1 pkt 1 lit b) i f) rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji elementów dotyczących: oceny efektywności inwestycji w tym ekonomicznej efektywności i danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

(akta kontroli tom III str. 157-297)

P.o. Zastępcy Dyrektora BLP wyjaśnił, że:

- w zakresie braków w programie inwestycji dla Zadania nr 1 - efektywność ekonomiczną w przypadku Policji stanowią korzyści o charakterze niefinansowym będące między innymi odzwierciedleniem zapewnienia obiektów służbowych spełniających standardy funkcjonalne i użytkowe, przy jednoczesnym zachowaniu zasady ekonomiczności - uzyskania najlepszych efektów z posiadanych nakładów. Inwestycja w swoim zakresie implikuje potrzebę zabezpieczenia właściwej bazy lokalowej dla komórek organizacyjnych KGP dostosowanej funkcjonalnie oraz uzbrojonej w niezbędną infrastrukturę techniczną wymaganą do nowoczesnych technologicznie urządzeń niezbędnych przy wykonywaniu zadań służbowych, których prawidłowe funkcjonowanie przekłada się bezpośrednio na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem wybrane z wyżej wymienionych elementów efektywności ekonomicznej zostały doprecyzowane w omawianym programie inwestycji. Odnosząc się do danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, w omawianym programie inwestycji wskazano harmonogram, a więc wyznaczono planowany termin jej zakończenia, który jest tożsamy

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

⁵⁷ Decyzja nr 206/III/2017 z 10 lipca 2017 r. Wojewody Mazowieckiego (dla Zadania nr 1) oraz decyzja Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 262/BEM z 10 listopada 2020 r. (dla Zadania nr 2).

⁵⁸ Zgłoszenie z 14 listopada 2018 r.

⁵⁹ Zgłoszenie z 21 grudnia 2020 r.

z przekazaniem obiektu do użytkowania i jego zagospodarowaniem. Z uwagi na publiczny charakter działalności Policji oraz źródło jej finansowania jako jednostki budżetowej, koszty utrzymania i eksploatacji obiektów ponoszone są ze środków budżetu państwa.

- w zakresie braków w programie inwestycji dla Zadania nr 2 – inwestor w uzgodnionym programie inwestycji pkt. 3.2. zawarł ocenę efektywności ekonomicznej inwestycji jak również w pkt. 7 umieścił informację o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

NIK podziela ww. wyjaśnienia co do wymaganych rozporządzeniem treści, jednak jednocześnie wskazuje, że treści te nie znalazły odzwierciedlenia w ww. programach inwestycji, tj. nie zawarto w nich oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności - wskazanych w wyjaśnieniach korzyści związanych z realizacją inwestycji zarówno o charakterze niefinansowym - ani szacowanych korzyści o charakterze finansowym - wpływu inwestycji na ponoszone koszty. Za takie informacje nie można uznać wskazany w wyjaśnieniu pkt. 3.2 programu inwestycji dla Zadania nr 2, zgodnie z którym „Obecnie na terenie garnizonu warszawskiego nie ma sprawnej i zapewniającej pełne bezpieczeństwo strzelnicy taktycznej, która dawałaby możliwość prowadzenia zróżnicowanych treningów strzeleckich. Realizacja zadania mającego na celu powstanie nowoczesnego obiektu strzelnicy taktycznej o wysokich standardach użytkowych w okresie dwóch lat jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych i użytkowych. Zastosowanie w obiektach zaawansowanych technologicznie rozwiązań z zakresu zabezpieczeń balistycznych, wentylacji, sterowania i monitoringu ma dać podstawy do oszczędnego, długoterminowego i bezpiecznego użytkowania obiektów”. Podobnie nie podano jaki będzie szacowany roczny koszt związany z zakończeniem inwestycji (np. koszt eksploatacji budynku) i źródłach finansowania, ani w jakim czasie po zakończeniu inwestycji obiekt zostanie zagospodarowany. Za informację o planowanej kwocie środków finansowania i źródłach ich pochodzenia, które umożliwią zagospodarowanie efektów rzeczowych inwestycji oraz okresie zagospodarowania obiektu budowlanego nie można uznać wskazany w wyjaśnieniu pkt 7 programu inwestycji dla Zadania nr 2. Po realizacji planowanego zadania inwestycyjnego, przy założeniu użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, zgodnie z regulaminem strzelnicy, pod warunkiem prowadzenia regularnych przeglądów serwisowych urządzeń, poddawaniem obiektu kontrolom okresowym i wynikającym z ich zaleceń bieżącym utrzymaniem obiektu w dobrym stanie technicznym i estetycznym obiekt nie będzie wymagał nakładów inwestycyjnych w okresie 15 lat po zakończeniu budowy”.

(akta kontroli tom III str. 157- 297, 498-499)

2. KGP nie dysponowała zgodą ministra właściwego dla spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na budowę Strzelnicy, co naruszało art. 135 ust. 1 ufp.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że dla Zadania nr 2 wystąpiono 14 maja 2018 r. do Ministra SWiA z wnioskiem o wyrażenie zgody na budowę Strzelnicy wraz z uzyskaniem zgody Ministra Inwestycji i Rozwoju. W odpowiedzi na powyższe uzyskano zgodę Ministra SWiA na realizację przedmiotowej inwestycji.

(akta kontroli tom III str. 332-336, 365-366)

NIK zwraca uwagę, że uzyskanie zgody Ministra SWiA na budowę Strzelnicy oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju na użyczenie KGP przez MSWiA nieruchomości

związanej z tą inwestycją nie wypełniało dyspozycji wynikającej z art. 135 ust. 1 ufp, nakazującej uzyskanie zgody na budowę nowego obiektu od ministra właściwego do spraw budownictwa. Ponadto, wskazać należy, że w powołanym w wyjaśnieniach Dyrektora BLP dokumencie⁶⁰, który zdaniem składającego wyjaśnienia potwierdza fakt uzyskania zgody właściwego ministra do spraw budownictwa, odniesiono się do treści art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli tom III str. 365)

3. KGP podjęła realizację 23 zadań inwestycyjnych z 24 realizowanych w latach 2017-2023 (do 20 października) związanych z wykonywaniem robót budowlanych z naruszeniem art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. bez uzyskania zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwały zarząd.

- a) zadania inwestycyjne dot.: „Dostosowanie budynku KGP przy ul. Orkana 14 w Warszawie do potrzeb użytkownika”; „Budowa wolnostojącej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej wraz z niezbędną infrastrukturą lotniska Warszawa-Babice”; „Budowa budynku do zabudowy symulatora śmigłowca na terenie lotniska Warszawa-Babice” ujęto w planie inwestycyjnym przed uzyskaniem zgody organu nadzorującego, co było niezgodne z art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli tom II str. 49, tom III str. 333, 345-353)

- b) w przypadku zadania „Budowa budynku do zabudowy symulatora śmigłowca na terenie lotniska Warszawa-Babice” wystąpiono⁶¹ o zgodę, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wystąpiono do Ministra SWiA zamiast do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Dyrektor BLP wyjaśnił m.in., że: zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonymi m.in. na potrzeby urzędów centralnych gospodaruje Minister Rozwoju i Technologii, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 ww. ustawy. W świetle powyższego, zgodnie z art. 43 ust. 2 wskazanej ustawy KGP jako trwały zarządca nieruchomości jest uprawniona do wykonywania robót budowlanych za zgodą organu nadzorującego tj. Ministra SWiA. Natomiast art. 60 ust. 2 pkt 7a ww. ustawy dotyczy wykonywania przez Ministra Rozwoju i Technologii zadań w odniesieniu do nieruchomości nie będących w trwałym zarządzie podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 ww. ustawy. Nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie 9 września 2021 r., dotycząca dodania pkt 7a do art. 60 ust. 2 ww. ustawy, nie zmienia uprawnień trwałego zarządcy do prowadzenia robót budowlanych za zgodą organu nadzorującego tj. Ministra SWiA, które wynikają z art. 43 ust. 2 pkt 2. Dlatego też w celu uzyskania zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy zgody na wykonywanie robót budowlanych KGP wystąpiła z omawianym wnioskiem do Ministra SWiA.

(akta kontroli tom II str. 291)

NIK nie podziela ww. stanowiska, albowiem zgodnie art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej jej w trwały zarząd, obejmujące m.in. wykonywanie robót budowlanych za zgodą organu nadzorującego. Przepisami ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych

⁶⁰ Notatka służbowa z 14 września 2018 r. Znak: BAF-WIR-2213-13-2/2018 sporządzona przez Dyrektora Generalnego MSWiA.

⁶¹ 19 kwietnia 2022 r.

ustaw⁶² z dniem 9 września 2021 r. do ustawy o gospodarce nieruchomościami dodano art. 60 ust. 2 pkt. 7a, zgodnie z którym minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nabywa nieruchomości oraz wykonuje czynności określone w art. 43 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Tym samym od 9 września 2021 r. wykonywanie robót budowlanych w nieruchomościach oddanych w trwały zarząd KGP, będącej urzędem obsługującym centralny organ administracji rządowej, tj. Komendanta Głównego Policji⁶³, wymaga zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Natomiast przed 9 września 2021 r. do wyrażania zgody na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomościach znajdujących się w trwałym zarządzie KGP uprawniony był minister właściwy do spraw wewnętrznych, któremu w myśl art. 5 ust. 1 ustawy o Policji podlega Komendant Główny Policji.

- c) dla 20 zadań⁶⁴ inwestycyjnych⁶⁵, według stanu na 31 sierpnia 2023 r. nie uzyskano ww. zgody. Zadania te były realizowane w okresie objętym kontrolą NIK. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. wydatki poniesione na ich realizację wyniosły łącznie 112 346 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 333-334, 434-436)

Dyrektor BLP wyjaśniła, że w latach 2017-2023 (do września), w przypadku ww. inwestycji nie występowało do organu nadzorującego, o uzyskanie zgody, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast w przypadku aktualnie przygotowywanych do realizacji czterech przedsięwzięć inwestycyjnych⁶⁶, uwzględniając potrzebę wdrożenia działań korygujących w tej mierze BLP wystąpiła z wnioskiem do MSWiA o uzyskanie takiej zgody⁶⁷.

(akta kontroli tom II str. 291-292)

NIK zauważa, że właściwym organem do wystąpienia o taką zgodę od 9 września 2021 r. jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

⁶² Dz. U. poz. 1561.

⁶³ Art. 5 ust. 1 ustawy o Policji.

⁶⁴ Programy Inwestycji dla tych zadań opracowano w latach 2013-2023.

⁶⁵ 1) Dostosowanie obiektu KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie do potrzeb użytkownika, 2) Modernizacja zespołu pomieszczeń w budynku przy ul. Puławskiej 148/150. 3) Termomodernizacja i modernizacja budynku A przy ul. Taborowej 33B. 4) Przebudowa 16 pomieszczeń biurowych, korytarzy, klatki schodowej i instalacji wewnętrznych w części "B" budynku KGP przy ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie. 5) Przebudowa pomieszczeń biurowych i korytarza na III piętrze oraz poddasza w skrzydle A w budynku KGP przy ul. Puławskiej 148/150. 6) Termomodernizacja budynku KGP wraz z dostosowaniem, do aktualnych przepisów z uwzględnieniem zaleceń audytu energetycznego i audytu oświetlenia na terenie przy ul. Puławskiej 148/150. 7) Przebudowa 20 pomieszczeń biurowych, korytarzy, klatki schodowej i instalacji w łączniku B-C na I piętrze w budynku KGP. 8) Przebudowa zespołu pomieszczeń po byłej kotłowni w budynku KGP z przeznaczeniem na salę ćwiczeń sportowych wraz z dostosowaniem do aktualnych przepisów. 9) Przebudowa budynku OT-1B wraz z dostosowaniem do aktualnych przepisów na terenie przy ul. Iwickiej 14. 10) Wykonanie instalacji systemu obróbki powietrza w budynku KGP przy ul. Wiśniowej 58a. 11) Przebudowa windy wraz z dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych w budynku KGP przy ul. Puławskiej 148/150. 12) Przebudowa chodnika oraz ogrodzenia wzdłuż ulicy Ksawerów budynku KGP przy ul. Puławskiej 148/150. 13) Przebudowa rurociągu by-pass zaworu kontrolno-pomiarowego (odcinającego) w obiekcie KGP przy ul. Barcickiej 52/56. 14) Przebudowa infrastruktury technicznej zasilania energetycznego obiektu KGP położonego przy ul. Olszewskiej 6. 15) Przebudowa wjazdu wraz z systemem kontroli dostępu na teren parkingu przy ul. Broniwoja. 16) Adaptacja budynków koszarowych nr 6 i nr 7 na potrzeby siedziby CBS KGP ul. Podchorążych 38. 17) Przebudowa budynku biurowego na potrzeby Policyjnego Centrum Edukacji Społecznej przy ul. Orkana 14. 18) Przebudowa budynku A część wysoka na terenie obiektu KGP Bielany. 19) Przebudowa ogrodzenia wraz z dostosowaniem terenu na ul. Domaniewskiej 36/38. 20) Instalacja systemu fotowoltaicznego na budynku KGP przy ul. Orkana 14.

⁶⁶ 1) Przebudowa rurociągu by-pass zaworu kontrolno-pomiarowego (odcinającego) (...), 2) Przebudowa infrastruktury technicznej zasilania energetycznego obiektu KGP położonego przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, 3) Przebudowa wjazdu wraz z systemem kontroli dostępu na teren parkingu przy ul. Broniwoja, 4) Przebudowa ogrodzenia wraz z dostosowaniem terenu na ul. Domaniewskiej 36/38 w Warszawie.

⁶⁷ Pisma z 27 września 2023 r.: Cir-1973/2023/JN, Cir-1974/2023/JN, Cir- 1975/2023/JN, Cir-1976/2023/JN.

4. W wyniku braku rzetelnej weryfikacji okoliczności wskazanych przez wykonawcę prac projektowych dla Zadania nr 1 w sposób nieuprawniony zawarto aneks⁶⁸ wydłużający termin wykonania II etapu przedmiotu zamówienia o 30 dni (z 80 do 110 dni), w sytuacji, gdy jednym z kryterium wyboru oferty był termin realizacji zadania, a w umowie nie przewidziano możliwości jego zmiany⁶⁹.

We wniosku z 13 czerwca 2017 r. o zawarcie aneksu Wykonawca m.in. podał, że wydłużenie terminu realizacji prac projektowych wynika ze zmiany kwalifikacji robót przez organ wydający pozwolenie na budowę⁷⁰. Skutkiem zawarcia tego aneksu było nienaliczenie kary umownej za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, która wyniosłaby w omawianym przypadku 6708 zł⁷¹.

(akta kontroli tom IV str. 104-106, 116-119, 443, tom VII str. 1-19)

Zastępca BLP wyjaśniła, że zawarcie aneksu wynikało z konieczności poszerzenia zakresu umowy, dokonano zmiany kwalifikacji zamierzenia z remontu na przebudowę (z związku z zastosowanymi rozwiązaniami konstrukcyjnymi dotyczącymi wzmocnienia stropu). Wskazała, że wynikało to ze stanowiska przedstawicieli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i wynikającej z tego tytułu konieczności dokonania uzgodnień w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Wskazała również, że przed złożeniem formalnego wniosku, Wykonawca, w ramach prowadzonych przez niego uzgodnień w trybie roboczym z Wojewodą Mazowieckim powziął informację o konieczności zmiany nazwy inwestycji z remontu na przebudowę (...), w związku z czym posiadając wiedzę o planowanym wystąpieniu Urzędu o uzupełnienie dokumentacji projektowej w tym obszarze skierował prośbę o zmianę terminu realizacji umowy o 30 dni. Na podstawie powstałych okoliczności sprawy podjęto decyzję o wydłużeniu terminu wykonania umowy o dodatkowe 30 dni.

(akta kontroli tom IV str. 437-438, tom VII str. 37)

NIK zwraca uwagę, że okoliczności wskazane w ww. wyjaśnieniach, jak i zakres nieprawidłowości i koniecznych uzupełnień wskazanych przez organ udzielający pozwolenia na budowę oraz wyznaczone przez ten podmiot terminy, nie zostały przez Wykonawcę prac projektowych należycie udokumentowane i nie dawały podstaw do przedłużenia terminu realizacji tych prac. W załączonej do wniosku o zawarcie aneksu przez wykonawcę dokumentacji, jak i uzyskanych w trakcie kontroli NIK informacji od organu wydającego pozwolenie na budowę nie było wskazanych powodów uzasadniających wydłużenie terminu wykonania projektu. Stwierdzono m.in., że dokumentacja KGP zawierała wezwanie z 22 maja 2017 r. Wojewody Mazowieckiego skierowane do projektanta dotyczące usunięcia uchybień nieprawidłowości i braków we wniosku o wydanie pozwolenie na budowę⁷². Z informacji uzyskanej od organu wydającego pozwolenie na budowę w trakcie kontroli NIK wynikało, że Wykonawca prac projektowych uzupełnił wymagane braki 9 czerwca 2017 r., to jest przed złożeniem do KGP wniosku o aneks, a kolejne wezwanie skierowane do wykonawcy w trakcie postępowania

⁶⁸ Aneks nr 1 zawarty 23 czerwca 2017 r.

⁶⁹ Jako podstawę wydłużenia terminu wskazano § 13 umowy z 4 kwietnia 2017 r. o treści: „w sprawach nieuregulowanych Umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych”.

⁷⁰ We wniosku wskazano, że wzmocnienie stropów zostało zakwalifikowane jako przebudowa a nie remont.

⁷¹ Według wyliczenia na podstawie § 8 ust. 1 w zw. z § 6 ust 1 i ust 2 pkt 1 umowy z 4 kwietnia 2017 r.: 172 zł x 39 dni opóźnienia = 6708 zł (40% wartości umowy = 34 440 zł, 80 dni od zawarcia umowy upłynęło 23 czerwca 2017 r., etap II umowy został odebrany 1 sierpnia 2017 r., to jest 39 dni po terminie wskazanym w umowie.

⁷² W postanowieniu wskazano, że: 1) wniosek należy skierować do właściwego organu, którym jest Wojewoda Mazowiecki; 2) w treści wniosku należy poprawnie wskazać numer obrębu inwestycji, wyjaśnić czy przebudowywany budynek portierni dotyczy wyłącznie działki o nr ew. 38/2; 3) potwierdzić, czy dołączone pełnomocnictwo swym zakresem obejmuje również rozbudowę kanalizacji deszczowej; 4) przedłożyć dokument, z którego wynika, że działki objęte wnioskiem należą do kompetencji wojewody, czyli stanowią teren zamknięty; 5) w treści wniosku należy poprawnie wskazać numer obrębu terenu inwestycji.

związanego z udzieleniem pozwolenia na budowę (z 3 lipca 2017 r.) o usunięciu braków zostało zrealizowane w ciągu czterech dni⁷³.

(akta kontroli tom IV str. 443, tom VII str. 1-19)

5. W Specyfikacji Technicznej i PFU dla Zadania nr 2, wskazano sposób zagospodarowania ścieków niezgodny z rozwiązaniem wyszczególnionym w pkt 2.4 decyzji nr 16/BEM/C2/19 z 25 lipca 2019 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W opracowaniach tych założono, że ścieki powinny być odprowadzane do sieci kanalizacji sanitarnej podczas gdy w decyzji, wskazano, że działania te będą przeprowadzone z użyciem zbiorników bezodpływowych.

(akta kontroli tom V str. 15, 43, 127)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że zamierzeniem zamawiającego docelowo ma być przyłączenie do sieci kanalizacyjnej wszystkich obiektów, usytuowanych na lotnisku Warszawa - Babice, w tym Strzelnicy. Wobec tego w PFU oraz w SIWZ uwzględniono możliwość podłączenia do lokalnej sieci kanalizacyjnej, która objęta jest odrębnym postępowaniem. Niemniej jednak z uwagi na zapisy decyzji lokalizacji celu publicznego zadanie to zostało zrealizowane zgodnie z ww. dokumentem. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że pkt 2.5.3. Specyfikacji technicznej dotyczy instalacji kanalizacji wewnętrznej, która pozwala na przyłączenie do sieci kanalizacyjnej.

(akta kontroli tom VI str. 65)

NIK zwraca uwagę, że niezależnie od warunków realizacji zamówienia publicznego, obowiązkiem zamawiającego jest zapewnienie jednoznacznych i spójnych zapisów odnoszących się do opisu przedmiotu zamówienia i sposobu realizacji wskazanych w dokumentacji przetargowej rozwiązań.

OCENA CZĄSTKOWA

KGP nierzetelnie przygotowała realizację dwóch skontrolowanych zadań, gdyż: opracowane programy inwestycji nie zawierały wymaganych § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) i f) rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji elementów oraz nie dysponowano zgodą z art.135 ust.1 upr na budowę Strzelnicy. KGP podjęła realizację 23 zadań inwestycyjnych z 24 realizowanych w latach 2017-2023 (do 20 października) związanych z wykonywaniem robót budowlanych z naruszeniem art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. bez uzyskania zgody właściwego ministra na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Nierzetelnie zweryfikowano przesłanki wskazane przez Wykonawcę prac projektowych Zadania nr 1 uzasadniające wydłużenie terminu realizacji tych prac, co skutkowało zawarciem stosownego aneksu, pomimo braku potwierdzenia okoliczności uzasadniających takie działania. Wykonawcę dokumentacji projektowej dla Zadania nr 1 wybrano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Na realizację zadań uzyskano wymagane pozwolenia na budowę.

⁷³ Postanowienie o uzupełnieniu braków (nr 207/III/2017 z 3 lipca 2017 r.) oraz pismo potwierdzające wykonanie tych czynności, złożone do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 7 lipca 2017 r.

3. Realizacja inwestycji budowlanych

3.1. W latach 2017-2022 KGP zrealizowała wydatki majątkowe na kwotę ogółem 1 956 817,2 tys. zł, w tym: w 2017 r.: 183 529,5 tys. zł (22,3% wydatków ogółem KGP), w 2018 r.: 474 891,5 tys. zł (38,7%), w 2019 r.: 342 897,4 tys. zł (32,3%), w 2020 r.: 458 415,1 tys. zł (24,6%), w 2021 r.: 138 299,5 tys. zł (18%), w 2022 r.: 358 784,2 tys. zł (16,1%). Obejmowały one realizację odpowiednio: 59 zadań (w 2017 r.), 40 (w 2018 r.), 71 (w 2019 r.), 81 (w 2020 r.), 34 (w 2021 r.), 22 (w 2022 r.). Na realizację dwóch skontrolowanych zadań inwestycyjnych wydatkowano:

- dla Zadania nr 1: 5583,1 tys. zł, w tym w 2017 r. - 64,58 tys. zł, natomiast w 2019 r. – 5518,53 zł,
- dla Zadania nr 2: 13 046,94 tys. zł, w tym w 2020 r. – 1232 tys. zł, natomiast w 2021 r. – 11 814,94 tys. zł.

Wskazane zadania w całości były sfinansowane ze środków budżetu państwa, a wartość zaangażowania na koniec poszczególnych lat odpowiadała wysokości środków ujętych w planie finansowym KGP.

(akta kontroli tom IV str. 7-8, 17-20)

3.2. Wykonawcy robót budowlanych w ramach skontrolowanych zadań zostali wyłonieni po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, wszczętych odpowiednio: 29 sierpnia 2018 r. (Zadanie nr 1) oraz 19 listopada 2019 r. (Zadanie nr 2). Oceny złożonych ofert dokonano na podstawie kryteriów, określonych w SIWZ i ogłoszeniu o przetargu.

W ramach postępowania obejmującego wykonanie robót budowlanych dla Zadania nr 1 od oferentów wymagano m.in. złożenia oświadczenia, według wzoru określonego w załączniku nr 6 do SIWZ, potwierdzającego wymaganą zdolność techniczną i zawodową w zakresie pełnienia funkcji kierownika budowy przy realizacji obiektów o powierzchni (1500 m²) oraz wartości (2000 tys. zł). Określony wzór dokumentu⁷⁴, który składali oferenci nie przewidywał wskazania powierzchni obiektu, przy którym wskazana osoba, pełniła funkcję kierownika budowy, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 144-267, tom V str. 1-125, 135-244)

W trakcie postępowania przetargowego dotyczącego budowy Strzelnicy zmieniono wymagania dotyczące zdolności technicznej lub zawodowej, ostatecznie wskazując, że oferenci mieli wykazać się wykonaniem dwóch obiektów budowlanych, w tym przynajmniej jednej strzelnicy o łącznej wartości robót 4 mln zł brutto (27,6% szacowanej wartości zamówienia), podczas gdy pierwotnie wymagano wykonania robót budowlanych dla dwóch obiektów, w tym strzelnic o wartości nie niższej niż 3 mln zł każda (łącznie 41,4% szacowanej wartości zamówienia).

(akta kontroli tom V str. 75, 111-122)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że zamawiający zobowiązany jest kształtować warunki udziału w postępowaniu adekwatne oraz proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. Zgodnie z ustawą Pzp oraz obowiązującą doktryną, za całkowicie niedopuszczalne jest stawianie warunków nadmiernych w stosunku do zakresu zamówienia. Natomiast postawienie warunków potencjalnie zaniżonych nie jest traktowane jako naruszenie przepisów ustawy Pzp. Należy podkreślić, że przy warunkach udziału w postępowaniu należy brać pod uwagę sytuację na rynku w danym obszarze. W przypadku nietypowych, rzadkich zakupów postawienie nawet adekwatnego i proporcjonalnego warunku może skutkować znacznym ograniczeniem konkurencji lub wręcz brakiem ofert – ze względu na brak wykonawców posiadających

⁷⁴ Załącznik nr 6.

tek specjalistyczne doświadczenie. W przypadku omawianego postępowania zmiana warunku udziału w postępowaniu przyczyniła się do zwiększenia konkurencji. Zauważyć należy, że pierwotnie postawiony warunek ograniczał doświadczenie wykonawców wyłącznie do budowy strzelnic – tym samym zamawiający postawił bardzo rygorystyczne wymagania, mając na uwadze, że strzelnice nie są powszechnie stawianymi obiektami budowlanymi. W zmienionym warunku zamawiający zagwarantował, że wykonawca będzie posiadał doświadczenie w budowie strzelnicy oraz ogólne doświadczenie w wykonaniu robót budowlanych, tym samym umożliwił udział w postępowaniu większej liczbie potencjalnych oferentów.

(akta kontroli tom VII str. 34-35)

Zawarte umowy były zgodne z ofertami złożonymi przez uczestników postępowania oraz zawierały informacje i dane odpowiadające projektom zamieszczonym w SIWZ. W umowach obejmujących roboty budowlane m.in. określono, że:

- wynagrodzenie na charakter ryczałtowy, a jego kwota odpowiadała złożonym ofertom (5497 tys. zł dla Zadania nr 1 oraz 12 920 171,32 zł - w tym roboty budowlane na kwotę 12 160 161,24 zł dla Zadania nr 2),
- płatności częściowe będą dokonywane na podstawie sporządzonych protokołów odbiorów robót budowlanych,
- płatność końcowa zostanie dokonana na podstawie protokołów odbioru końcowego,
- wartość robót inwestycyjnych dla objętych kontrolą NIK zadań, sfinansowana przez KGP wyniosła: dla Zadania nr 1: 5576,2 tys. zł (w tym: dokumentacja projektowa 79,2 tys. zł⁷⁵, roboty budowlane: 5497 tys. zł); dla Zadania nr 2: 13 046,9 tys. zł (w tym: dokumentacja projektowa 760 tys. zł, roboty budowlane: 12 286,9 tys. zł). Wartość robót budowlanych, w trakcie realizacji zadania została zwiększona o kwotę 126,8 tys. zł⁷⁶. Zwiększenie to wynikało z konieczności wykonania robót dodatkowych dotyczących sposobu usunięcia kolizji z infrastrukturą RCI w sposób uzgodniony i zaakceptowany przez ten podmiot.⁷⁷

Szczegółowe informacje dotyczące nieprawidłowości związanych z rozbieżnościami w dokumentacji przetargowej oraz braku wymaganych przepisami Pzp niektórych warunków zmiany wynagrodzenia, przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 277-296, tom V str. 263-287, 306-307, 356)

3.3. Analiza treści umów⁷⁸ na realizację prac budowlanych objętych kontrolą NIK zadań wykazała, że zawarte w nich sformułowania zabezpieczały interesy KGP, dotyczące w szczególności:

- zmiany wynagrodzenia w przypadku rezygnacji inwestora robót z wykonania części prac lub w innej technologii, niż określona w dokumentacji projektowej,
- dostarczenia zamawiającemu uzgodnionych z zamawiającym kosztorysów w celu rozliczania robót dodatkowych zamiennych, dodatkowych, zaniechanych,
- sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego,

⁷⁵ Kwota uwzględniająca potrącone kary umowne za nieterminową realizację poszczególnych etapów umowy z 4 kwietnia 2017 r. wraz z aneksem nr 1 z 23 czerwca 2017 r. na wykonanie dokumentacji projektowej.

⁷⁶ Aneks nr 2 z 7 maja 2021 r.

⁷⁷ Protokół konieczności nr 1 z 10 marca 2021 r.

⁷⁸ Umowa nr 35/275/Cir/19 AP z 16 marca 2020 r. obejmująca budowę Strzelnicy wolnostojącej, wraz z aneksami: nr 1 z 9 września 2020 r., nr 2 z 16 marca 2020 r., nr 3 z 8 października 2020 oraz umowa nr 262/241/Cir/18/UM/PMP z 9 listopada 2018 r. dotycząca dostosowania obiektu KGP do potrzeb użytkownika.

- wykonania robót budowlanych będących przedmiotem umowy, na podstawie dokumentacji projektowej stanowiącej załącznik do umowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami, zasadami wiedzy technicznej i sztuką budowlaną oraz postanowieniami niniejszej umowy, z uwzględnieniem terminów realizacji robót budowlanych wynikających z harmonogramu,
- prowadzenia dokumentacji budowy (składającej się w szczególności z dziennika budowy, protokołów odbiorów robót: ulegających zakryciu, częściowych, końcowych, wszelkich uzgodnień i rysunków służących realizacji robót),
- sporządzenia dokumentacji powykonawczej oraz przekazania jej zamawiającemu na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego wraz z wymaganymi, m.in. certyfikatami, atestami, aprobatami technicznymi, instrukcjami, kartami gwarancyjnymi, zaświadczeniami o dopuszczeniu zastosowanych materiałów i urządzeń do stosowania w budownictwie, przedstawienie instrukcji przeciwpożarowej oraz dokumentacji budowy – dziennika budowy, protokołów odbioru robót, prób i badań, rozruchów, dokumentacji powykonawczej, a także końcowym zestawieniem środków trwałych,
- dostarczenia zamawiającemu umowy polisy ubezpieczeniowej obejmującej swoim zakresem przedmiot umowy bądź prowadzoną działalność odpowiadającą przedmiotowi zawartej umowy,
- warunków gwarancji,
- kar umownych m.in. za nieterminową realizację przedmiotu umowy, niewywiązanie się z obowiązku przedstawienia umów z podwykonawcami, opóźnień w usuwaniu wad i usterek w okresie gwarancji i rękojmi, braku lub opóźnienie w dostarczeniu polisy ubezpieczeniowych.

Stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od realizacji niektórych warunków wskazanych w zawieranych umowach dotyczących m.in. nadzorowania robót ulegających zakryciu przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 277-296, tom V str. 263-287, 306-307, 356)

Wykonawca Zadania nr 1, które realizowane było od 3 grudnia 2018 r.⁷⁹ do 21 listopada 2019 r.⁸⁰ przedłożył⁸¹ polisy ubezpieczeniowe obejmujące okresy od 8 grudnia 2017 r. do 7 grudnia 2018 r. oraz od 23 lutego 2019 r. do 20 lutego 2020 r. Nie przedstawił polisy za okres od 8 grudnia 2018 r. do 22 lutego 2019 r., co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 446-451, tom VI str. 66-68)

Wykonawca Zadania nr 2, stosownie do obowiązku wynikającego z § 6 ust. 24 i 25 umowy nr 35/275/Cir/19/AP przedłożył wymagane polisy ubezpieczeniowe, obejmujące⁸² swoim zakresem cały okres realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom VI str. 80-94)

3.4. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej dla Zadania nr 1⁸³ i Zadania nr 2⁸⁴.

(akta kontroli tom IV str. 245-248, tom VI str. 116-120)

⁷⁹ Data rozpoczęcia prac budowlanych, wskazana w dzienniku budowy.

⁸⁰ Data sporządzenia protokołu końcowego odbioru robót.

⁸¹ Wymagane, zgodnie z § 16 ust. 2 pkt 16 umowy z 9 listopada 2018 r.

⁸² Z uwzględnieniem zawartych aneksów.

⁸³ Od 29 października 2018 r. do 28 stycznia 2020 r. włącznie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu (na kwotę 274 850 zł) oraz od 30 grudnia 2019 r. do 14 stycznia 2025 r. włącznie z tytułu rękojmi za wady.

⁸⁴ Z 11 marca 2020 r., obowiązującej do 31 grudnia 2026 r., z aneksami: nr 1 z 14 marca 2021 r., nr 2 z 1 czerwca 2021 r., na kwotę 904 411,99 zł (z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu) oraz na kwotę 271 323,60 zł z tytułu rękojmi za wady.

3.5. Stosownie do wymagań określonych w pozwoleniach na budowę skontrolowanych inwestycji⁸⁵:

- dla Zadania nr 1: wprowadzenia wykonawcy, przekazania placu budowy, zawiadomienia organ nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia prac budowlanych dokonano 14 listopada 2018 r. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy roboty budowlane rozpoczęto 3 grudnia 2018 r. a zakończono 12 września 2019 r.,
- dla Zadania nr 2: wykonawcę wprowadzono na plac budowy 3 grudnia 2020 r., prace budowlane rozpoczęto 17 grudnia 2020 r. a zakończono 8 września 2021 r. Zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia prac budowlanych złożono do organu nadzoru budowlanego 21 grudnia 2020 r. tj. cztery dni po rozpoczęciu robót budowlanych, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 116-119, 305-318, tom V str. 396-428)

3.6. W umowach dotyczących wykonania robót budowlanych objętych kontrolą zadań inwestycyjnych, nałożono na wykonawców obowiązek przedstawienia do akceptacji projektów umowy z podwykonawcami, a następnie przedłożenia umów na dostawy i usługi, po ich podpisaniu, w terminie siedmiu dni od ich zawarcia⁸⁶, przy czym obowiązku tego, w tym siedmiodniowego terminu nie określona dla umów obejmujących roboty budowlane. Z obowiązku tego wyłączono umowy o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy⁸⁷. Za nieprzedstawienie ww. umów oraz projektów przewidziano kary umowne⁸⁸.

W realizacji Zadania nr 1 udział wzięło czterech podwykonawców. Wykonawca przedstawił do akceptacji projekty umów, a następnie zawarte z tymi podwykonawcami umowy, przy czym na przedstawionej do kontroli dokumentacji z tego zakresu nie było dat akceptacji projektów oraz dat przekazania zamawiającemu umów z podwykonawcami.

Zadanie nr 2 zostało wykonane z udziałem pięciu podwykonawców i trzech dalszych podwykonawców. Stosownie do postanowień zawartych w umowie, zarówno projekty jak i zawarte umowy (po ich akceptacji) przedstawiono zamawiającemu. Zadanie to nie było realizowane przez podwykonawcę, na którego wykonawca powoływał się w trakcie postępowania przetargowego. Podwykonawca, który wykonywał roboty budowlane o wartości 3672 tys. zł, przedstawił KGP referencje potwierdzające spełnienie warunków, jakie musi spełniać Wykonawca, w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej.

(akta kontroli tom IV str. 24-25, 277-294, 303-304, tom V str. 146, 263-285, 448)

Analiza dokumentacji dotyczącej płatności za realizację objętych kontrolą NIK zadań wykazała, że do celów rozliczeniowych wykonawca Zadania nr 1 przedłożył oświadczenia podwykonawców, iż na dzień wystawionych faktur nie zalega on wobec nich z płatnościami. W umowie nie wprowadzono również zapisów dotyczących zmian wynagrodzenia w sytuacjach wskazanych w art. 142 ust. 5 pkt 2-3 ustawy Pzp. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 24, 277-294, 304, 325-379)

Spośród podwykonawców (pięciu) i dalszych podwykonawców (trzech) realizujących Zadanie nr 2 stosowne oświadczenia zostały przedłożone przez dwóch

⁸⁵ Decyzja nr 206/III/2017 z 10 lipca 2017 r. obejmująca dostosowanie obiektu KGP przy ul. Olszewskiej do potrzeb użytkownika oraz nr 262/BEM/2020 z 10 listopada 2020 r. dotycząca budowy Strzelnicy wolnostojącej.

⁸⁶ § 8 umów: nr 262/241/Cir/18/UM/PMP z 9 listopada 2018 r. dotyczącej Zadania nr 1 oraz umowy nr 35/275/Cir/19/AP z 16 marca 2020 r. dotyczącej realizacji Zadania nr 2.

⁸⁷ Z zastrzeżeniem, że wyłączenie to nie obejmuje umów o wartości większej niż 50 tys. zł.

⁸⁸ W umowach przewidziano kary umowne za nieprzedstawienie zawartych umów oraz ich projektów. Nie wprowadzono uregulowań dotyczących nieterminowego wykonania tych czynności.

podwykonawców odpowiednio⁸⁹: za wykonanie prac projektowych oraz część robót budowlanych. Do kontroli NIK przedłożono⁹⁰ oświadczenia czterech podwykonawców, sporządzone po zakończeniu inwestycji i dokonaniu ostatniej płatności, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Nie stwierdzono przypadków wystąpienia podwykonawców lub dalszych podwykonawców z roszczeniami wobec zamawiającego, wynikającymi z braku zapłaty na ich rzecz za wykonane roboty budowlane lub projektowe związane z realizacją zadań objętych kontrolą NIK.

(akta kontroli tom V str. 448, 456-457, 463-464, 469-472, tom VI str. 134-137, 268)

3.7. Wykonawcom robót budowlanych, dla objętych kontrolą NIK inwestycji nie wypłacano zaliczek.

(akta kontroli tom IV str. 277-393, tom V str. 263-285, 454-532)

3.8. Umowa o roboty budowlane na realizację Zadania nr 1 nie była zmieniana.

Umowa dotycząca realizacji Zadania nr 2 była zmieniana trzykrotnie:

- 9 września 2020 r., na wnioski wykonawcy (z 10 lipca i 19 sierpnia 2020 r.), uzasadnione wydłużeniem procesu uzgadniania dokumentacji z RCI, utrudnieniami związanymi z wprowadzonym stanem pandemii⁹¹ (m.in. utrudnienia w organizacji spotkań roboczych projektantów). Przedłużono termin realizacji etapu I zamówienia (wykonanie dokumentacji projektowej) ze 180 do 269 dni od podpisania umowy (o 89 dni) oraz etapu II (obejmującego wykonanie robót budowlanych) z 365 do 454 dni od podpisania umowy;
- 7 maja 2021 r., zwiększono wartość umowy (w wyniku konieczności wykonania dodatkowych robót budowlanych⁹² obejmujących usunięcie kolizji w infrastrukturze RCI oraz wydłużono termin jej realizacji (etap II) do 573 dni kalendarzowych;
- 8 października 2021 r., aneksem nr 3, po raz kolejny przedłużono termin realizacji tego zadania do 609 dni od podpisania umowy. Nierzetelnie dokonano weryfikacji wniosku wykonawcy w zakresie tego aneksu, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Łącznie czas realizacji umowy obejmującej budowę Strzelnicy wydłużono:

- dla Etapu I obejmującego wykonanie dokumentacji projektowej o 89 dni (o 49,4%),
- dla Etapu II związanego z realizacją prac budowlanych (obejmujący również Etap I) z 365 do 609 dni (o 66,9%).

(akta kontroli tom V str. 263-356, tom VI str. 95-115)

3.9. W pozwoleniu na prowadzenie prac budowlanych związanych z realizacją Zadania nr 1 nie nałożono na KGP obowiązku ustanowienia inspektorów nadzoru. Pomimo braku takiego zalecenia, KGP wyznaczyła i wskazała w umowie osoby do nadzorowania robót budowlanych w poszczególnych branżach. Do zadań tych wyznaczono osoby posiadające uprawnienia o odpowiedniej specjalności, stosownie do określonych branż. W ramach sprawowanego nadzoru, wyznaczone osoby potwierdzały realizację robót częściowych, co stanowiło podstawę do wypłaty należnego wynagrodzenia wykonawcom robót. Nieprawidłowości dotyczące dokonywania odbioru robót, pomimo niewykonania niektórych prac określonych w dokumentacji projektowej przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 285, 297-300, 305-385)

⁸⁹ Protokół odbioru końcowego cz. I sporządzony 3 grudnia 2020 r. Faktura nr 2020/12/01 z 3 grudnia 2020 r. na kwotę 760 010,08 zł oraz protokół odbioru częściowego cz. II z 15 grudnia 2020 r. Faktura nr 2020/12/08 z 15 grudnia 2020 r. na kwotę 471 989,92 zł.

⁹⁰ Nie przedłożono oświadczeń dalszych podwykonawców.

⁹¹ Do wniosków dołączono m.in. informacje na temat ograniczenia funkcjonowania Instytucji Certyfikującej, informację o utrudnieniach przedstawioną wykonawcy przez podwykonawcę sporządzającego dokumentację projektową.

⁹² Wykonanie kanału technologicznego.

Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru budowlanego został nałożony na Inwestora w pozwoleniu na budowę Strzelnicy. W decyzji tej m.in. wskazano (pkt. 2.1.), że do obowiązków Inwestor jest zobowiązany zapewnić nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Wskazani w umowie o wykonanie robót budowlanych inspektorzy nadzoru potwierdzali prawidłowość wykonanych prac w protokołach odbiorów częściowych oraz przy odbiorze końcowej realizacji tej inwestycji w trakcie, których zgłaszano wykonawcy konieczność usunięcia usterek⁹³. Wpisów w dzienniku budowy dokonywał wyłącznie inspektor nadzoru inwestorskiego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(akta kontroli tom V str. 274, 396-402)

3.10. Stosownie do wymagań określonych w pozwoleniach na budowę, dla udokumentowania przebiegu realizacji prac budowlanych założono i prowadzono dzienniki budowy⁹⁴. W dzienniku budowy dla Zadania nr 1 wpisywano m.in. zakres wykonanych robót, w tym sieci i instalacji ulegających zakryciu. Odbiorów tych prac dokonywali wskazani w umowie inspektorzy wyznaczeni do nadzoru w poszczególnych branżach. W dzienniku budowy Strzelnicy, wpisów potwierdzających wykonanie poszczególnych robót (w tym ulegających zakryciu) dokonywał inspektor nadzoru inwestorskiego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego nadzorowania i dokumentowania wykonania robót ulegających zakryciu w ramach skontrolowanych przedsięwzięć opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 308-324, 394-402, tom V str. 406-428, 463-522)

3.11. Na podstawie analizy przedstawionej do kontroli dokumentacji dotyczącej realizacji poszczególnych inwestycji, stwierdzono, że:

- wykonane roboty w zakresie Zadania nr 1 były co do zasady zgodne z zawartą umową,
- przy realizacji Zadania nr 2 nie zapewniono w pełnym zakresie wymaganej funkcjonalności Strzelnicy, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Od wykonawców uzyskano m.in. oświadczenia projektantów, uznające, że wprowadzone zmiany nie stanowią istotnych odstępstw od dokumentacji projektowej i nie wymagają zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli tom IV str. 400-402, 456-462, tom V str. 429-447, 521-526)

W trakcie przeprowadzonych oględzin, nie stwierdzono odstępstw od dokumentacji powykonawczej (za wyjątkiem wykonania podłóg z płytek gresowych w niektórych pomieszczeniach piwnicy w budynku techniczno-biurowym przy ul. Olszewskiej 6, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli tom IV str. 471-551, tom V str. 357-389, 441-447, tom VII str. 46-48)

3.12. Zapłaty za wykonane roboty budowlane oraz dokumentację projektową dokonywano na podstawie protokołów odbiorów częściowych, zawierających potwierdzenie realizacji robót objętych tymi protokołami przez osoby wyznaczone do pełnienia nadzoru nad inwestycjami. Nie stwierdzono opóźnień w realizacji płatności.

(akta kontroli tom IV str. 319-387, tom V str. 454-532)

3.13. W ramach realizacji Zadania nr 1, zamawiającemu przekazano wymagane dokumenty, w tym m.in. projekty powykonawcze wraz z kartami materiałowymi, karty gwarancyjne, protokoły szkoleń obsługi instalacji teletechnicznej.

⁹³ Protokoły odbioru z 11 października (22 uwagi) i 5 listopada 2021 r. (17 uwag).

⁹⁴ Nr WI-II.605/I/0/2018 wydany 3 grudnia 2018 r. dla potrzeb realizacji Zadania nr 1 oraz nr 279/2020 wydany 16 grudnia 2020 r. dla budowy Strzelnicy wolnostojącej.

Stosownie do wymagań wskazanych w umowie obejmującej budowę Strzelnicy, zamawiającemu, wraz dokumentacją powykonawczą dostarczono m.in.:

- wydany przez Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia (dalej: WITU lub Instytut) Certyfikat Zgodności nr Z/27/23/2021/PZ dla wyrobu: Modułowa Strzelnica Kontenerowa (MARS – Modular Armored Range System)⁹⁵, w którym wskazano m.in., że Strzelnica spełnia wymagania zawarte w: wymaganiach technicznych producenta; Decyzji nr 703 Komendanta, wytycznych: Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej (dalej: MON) z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie projektowanych strzelnic krytych oraz projektowanych strzelnic krytych Departamentu MON z 2017 r., z zastrzeżeniem, że wymagania te są spełnione w zakresie podanym w załączniku. W załączniku tym m.in. wskazano, że minimalna odległość prowadzenia ognia do kulochwyty mobilnego K1 to 0,2 m; potwierdzono wymaganą odporność na rykoszetowanie kulochwyty w wybranych polach roboczych przy strzelaniu prostopadłym do przegrody oraz na rykoszetowanie i szczelność wybranych elementów strzelnicy (ściany boczne, podłoga, sufit) przy strzelaniu prostopadłym dla amunicji: 7,62x54 mm R z poc. ŁPS; 7,62x39 mm z poc. PS; 5,56x45 mm z poc. RS⁹⁶,
- świadectwo badań potwierdzających wymagania dotyczące kąta rykoszetowania płyty kulochwytywowej⁹⁷,
- pozytywną opinię WITU⁹⁸ z 26 stycznia 2021 r., wskazującą m.in. na konieczność czyszczenia, przynajmniej raz w tygodniu pomieszczeń hali strzelań z pozostałości niespalonych resztek prochu odkurzaczem przeciwwybuchowym oraz zmiany Instrukcji Strzelnicy (dalej: IS lub Instrukcja), w sposób określony w opinii, m.in. poprzez wskazanie: „strefa strzelań dynamicznych: 25...50 m (w trzech kierunkach: 80° w lewo, 0°, 80° w prawo”. Zgodnie z IS zaakceptowaną przez WITU na Strzelnicy dopuszczono do strzelania z pistoletów i rewolwerów dowolnego kalibru, pistoletów maszynowych pod warunkiem strzelania wyłącznie krótkimi seriami, karabinków dowolnego kalibru, karabinów zasilanych amunicją 7,62x51mm (.308) i 7,62x54mm R, broni gładkolufowej⁹⁹, broni bocznego zapłonu dowolnego kalibru.

W związku procedurą certyfikacji Strzelnicy oraz uwagami WITU, pismem z 22 października 2021 r. wykonawca przedstawił zamawiającemu instrukcje: Strzelnicy¹⁰⁰ oraz kulochwyty mobilnych¹⁰¹. W IS określono m.in., że rozwiązanie wyznaczające strefę strzelań dynamicznych 25-50m w trzech kierunkach 90° w lewo, 0, 90° w prawo – pod warunkiem stosowania kulochwyty mobilnych, ustanowionych równolegle do ścian i zestawionych w sposób poprawny i zgodnie z IS. KGP nie wyegzekwowała od wykonawcy certyfikatu potwierdzającego możliwość stosowania na Strzelnicy kulochwyty mobilnych, co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 394-401, tom V str. 563-682, tom VI str. 144-170, 176-197)

⁹⁵ Zgodnie z wymaganiami zamawiającego, określonymi w PFU (pkt 2.3.) Strzelnica powinna posiadać certyfikat zgodności, potwierdzający właściwości balistyczne obiektu zgodnie z wymaganiami PFU, wydany przez jednostkę naukową, o której mowa w art. 7 ust.1 pkt 1-2, 4-8 ustawy z dnia 28 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.), prowadzącą badania naukowe lub prace rozwojowe z zakresu balistyki zewnętrznej.

⁹⁶ W PFU wymagano możliwości prowadzenia strzelań zarówno ze stałej, jak i zmiennej linii ognia.

⁹⁷ Nr 44/LIM/2020.

⁹⁸ Znak: ZBUS-WITU-B3/S/3/202.

⁹⁹ Zasilanej wskazanym w opinii rodzajem amunicji.

¹⁰⁰ Wersja 2.0 z 12 października 2021 r.

¹⁰¹ Wersja 1.0 z 18 października 2021 r.

KGP nie dysponowała specjalnym wózkiem umożliwiającym ustawianie kulochwytów mobilnych¹⁰² a do 9 grudnia 2022 r. również odkurzaczem przeciwwybuchowym¹⁰³, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom VI str. 7-9, 177, 203-204, 215-223)

3.14. Przed przekazaniem Strzelnicy do użytkowania¹⁰⁴, zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Technicznej¹⁰⁵ uzyskano pozwolenie na użytkowanie obiektu¹⁰⁶. Zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę dotyczącego przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 nie wymagano od Inwestora podjęcia działań poprzedzających przystąpienie do użytkowania (uzyskanie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego). Nie uzyskano natomiast wewnętrznego atestu, wymaganego decyzją nr 703 Komendanta, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 116-119, 277-294, tom V str. 10, 396-402, 446-447)

3.15. Końcowego odbioru robót budowlanych objętych kontrolą zadań dokonano w terminach wskazanych w umowach i tak:

- odbioru robót budowlanych związanych z realizacją Zadania nr 1 dokonano 21 listopada 2019 r., m.in. na podstawie protokołu wykonanych robót zaakceptowanego przez wyznaczonych przez zamawiającego inspektorów nadzorujących roboty budowlane,
- protokół końcowy dotyczący budowy Strzelnicy został sporządzony, z udziałem osób wyznaczonych przez zamawiającego do nadzorowania budowy, 15 listopada 2021 r. (to jest w końcowym terminie wskazanym w umowie), po usunięciu wcześniej zgłoszonych przez KGP usterek¹⁰⁷.

(akta kontroli tom IV str. 384-385, tom V str. 515-523, 533-534)

3.16. Rozliczenia końcowego, w tym płatności za realizację prac budowlanych zadań objętych kontrolą NIK dokonano po podpisaniu protokołów końcowych. Zapłaty za budowę Strzelnicy dokonano przed uzyskaniem wymaganego w Specyfikacji Technicznej pozwolenia na użytkowanie, przy czym zgodnie z przyjętymi uregulowaniami określającymi warunki odbioru końcowego przedmiotowej inwestycji, od wykonawcy nie wymagano przedstawienia takiego dokumentu przed dokonaniem zapłaty.

(akta kontroli tom V str. 10, 446, 454-532)

3.17. Objęte kontrolą inwestycje zaewidencjonowano na koncie 080 środki trwale w budowie.

(akta kontroli tom IV str. 388-393, tom VII str. 53-71)

3.18. W związku zakończeniem realizacji inwestycji objętych kontrolą NIK, w KGP sporządzono dokumenty OT:

- dla Zadania nr 1: 31 grudnia 2019 r.,
- dla Zadania nr 2: od 27 września do 23 listopada 2022 r.

Kwestie dotyczące nieterminowego sporządzania dokumentów OT opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 403-430, tom V str. 537-562)

¹⁰² Pkt. 5 (str. 10) Instrukcji kulochwytów mobilnych, wersja 1.00 z 18 października 2021 r.

¹⁰³ Zgodnie z opinią WITU (cz. IV str. 4 opinii). W dniu 9 grudnia 2022 r. zakupiono dwa odkurzacze za kwotę 23,4 tys. zł, z czego jeden dla potrzeb Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” (dalej: CPKP „BOA”) o wartości 11,7 tys. zł.

¹⁰⁴ Protokół przekazania Strzelnicy CPKP „BOA” z 16 maja 2022 r.

¹⁰⁵ Pkt 1.2.1. ppkt. 9. W pozwoleniu na budowę nie nałożono na KGP obowiązku uzyskania takiego pozwolenia.

¹⁰⁶ Decyzja nr IOT/4/U/2022 z 19 stycznia 2022 r. wydana przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie, po przeprowadzeniu 14 stycznia 2022 r. przez ten organ.

¹⁰⁷ Protokół odbioru końcowego z 5 listopada 2021 r. Usterki (łącznie dotyczyły głównie uzupełnienia powłok malarskich, montażu oznaczeń na drzwiach, malowania sufitów i ścian, wymiany płytek).

3.19. W związku z tym, że obiekty, których dotyczyły inwestycje objęte kontrolą zarządzane są przez KGP, nie miały zastosowania uregulowania zawarte w art. 60 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁸.

(akta kontroli tom IV str. 33, 41-58, tom V str. 10, 602-603)

3.20. Wydatki inwestycyjne dotyczące skontrolowanych zadań nie przekroczyły kwot wykazanych w WKI.

(akta kontroli tom IV str. 17-21, 35-39)

3.21. Rozliczenia inwestycji dotyczących przebudowy obiektów przy ul. Olszewskiej 6 oraz budowy Strzelnicy sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji odpowiednio: 20 maja 2020 r. (Zadanie nr 1) oraz 27 stycznia 2022 r. (Zadanie nr 2). Ostatnich płatności, związanych z tymi inwestycjami dokonano odpowiednio: 9 grudnia 2019 r. (Zadanie nr 1) i 1 grudnia 2021 r. (Zadanie nr 2). Szczegółowe informacje dotyczące opóźnień w sporządzeniu rozliczenia Zadania nr 1 przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom IV str. 386, tom V str. 532 tom VI str. 242-249)

3.22. Za nieterminową realizację prac projektowych związanych z przebudową obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6, od wykonawcy wyegzekwowano należne kary umowne (przedstawiono w pkt. 2.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Informacje dotyczące okoliczności nienaliczania kar umownych z tytułu wydłużenia terminu realizacji prac projektowych dla Zadania nr 1 (6708 zł), oraz związanych z wydłużeniem na mocy aneksu nr 3 terminu wykonania robót budowlanych związanych z budową Strzelnicy (na kwotę 939 379,75 zł) wobec braku wystarczających przesłanek uzasadniających takie działanie przedstawiono w sekcjach Stwierdzone nieprawidłowości dla obszarów nr 2 i 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 319-387, tom V str. 454-524)

3.23. W latach 2017-2023 (do 20 października) nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów o roboty budowlane dla inwestycji realizowanych przez KGP objętych kontrolą NIK.

(akta kontroli tom IV str. 7-8, 17-32)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KGP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniu przetargowym na realizację Zadania nr 2 nierzetelnie opracowano wzór załącznika nr 6¹⁰⁹ dotyczącego potwierdzenia spełniania wymagań określonych przez zamawiającego w zakresie doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy. W zastosowanym wzorze nie wymagano wskazania jednego z kryterium oceny ofert (o wadze 15%), to jest potwierdzenia, że wskazane inwestycje dotyczą obiektów o łącznej powierzchni netto co najmniej 1500 m² każdy (cz. XIV SIWZ – opis kryteriów z podaniem ich znaczenia i sposobu oceny ofert). W przedmiotowym postępowaniu oferent (którego później oferta została wybrana) - zgodnie z przedłożonym wzorcem opracowanym przez zamawiającego wykazał wymagane inwestycje, przy czym z przedłożonej dokumentacji nie wynikało, czy dotyczą one obiektów o powierzchni wymaganej przez zamawiającego. Wskazać należy, że drugi z oferentów wskazał w wymaganej informacji wartość poszczególnych prac.

(akta kontroli tom IV str. 200, 207, 231-233)

¹⁰⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 189, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

¹⁰⁹ Informacja na temat doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy skierowanego do realizacji przedmiotowego zamówienia.

Zastępca Dyrektora Biura Finansów KGP potwierdziła, że w załączniku nr 6 do SIWZ zamawiający faktycznie nie przewidział specjalnego pola do wypełnienia powierzchni obiektu budowlanego. Członkowie komisji przetargowej odpowiedzialni za ten obszar w toku badania i oceny ofert dokonali weryfikacji (własnych ustaleń) przedmiotowych informacji na podstawie danych podanych w wykazie. Ze względu na to, że osoby odpowiedzialne za realizację tych czynności nie są już pracownikami KGP nie jest możliwe uzyskanie wyjaśnień odnośnie przyczyn braku załączenia do dokumentacji postępowania np. notatki z dokonanych czynności.

(akta kontroli tom IV str. 445)

NIK zauważa, że w celu zapewnienia prawidłowości rozstrzygnięć przetargowych, w tym potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu i rzetelnej weryfikacji przedłożonej oferty, zamawiający już na etapie opracowania wzorów dokumentów niezbędnych do dokonania oceny, powinien zagwarantować, w sposób niebudzący wątpliwości możliwość ich weryfikacji.

2. W umowie o wykonanie robót budowlanych dla Zadania nr 1¹¹⁰ nie zawarto postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany:
 - wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹¹¹,
 - zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, co naruszało art. 142 ust. 5 pkt 2-3 Pzp.

(akta kontroli tom IV str. 277-294)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że regulacja zawarta w już nieobowiązującym art. 142 ust. 5 Pzp (obecnie art. 436 nPzp) przewiduje automatyczną waloryzację w przypadku wystąpienia zmian w nim określonych (obciążeń podatkowych, wysokości składek, minimalnych wynagrodzeń za pracę, wysokości minimalnej stawki godzinowej, zasad i wysokości stawek składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne oraz zasad gromadzenia i wysokości wypłat do pracowniczych planów kapitałowych). Natomiast postanowienia umowy mają określać zasady dokonywania zmian umów w razie zaistnienia okoliczności wskazanych w ustawie. Należy przyjąć, że w przypadku zaistnienia okoliczności związanych ze zmianami przepisów i ich wpływem na koszt wykonania zamówienia, zamawiający mógłby dokonać stosownej zmiany w oparciu o postanowienia ustawy.

(akta kontroli tom IV str. 439)

NIK zauważa, że dokonanie zmiany wynagrodzenia w oparciu o postanowienia Pzp, bez wprowadzenia określonych zasad uniemożliwia skorzystania z tej przesłanki zwiększenia wynagrodzenia. Zmiana wynagrodzenia, o której mowa wyżej nie powinna być dokonywana automatycznie, gdyż powinna ona odzwierciedlać realny wpływ zmian obciążeń publicznoprawnych na koszty wykonania zamówienia, a co za tym idzie powinna być poprzedzona dokonaniem stosownych obliczeń. W szczególności, w przypadku zmiany wysokości płacy minimalnej lub składek ubezpieczenia społecznego, wykonawca powinien poczynić odpowiednie wyliczenia w odniesieniu do liczby pracowników zatrudnionych przy realizacji danego zamówienia, liczby przepracowywanych przez tych pracowników roboczogodzin, rodzajów posiadanych przez nich umów.

¹¹⁰ Nr 262/241/Cir/18/UM/PMP/250 z 9 listopada 2018 r. z terminem realizacji zamówienia 14 miesięcy.

¹¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207.

Obowiązkiem, a zarazem uprawnieniem, zamawiającego w takich przypadkach poprzedzających zmianę wysokości wypłacanego wykonawcy wynagrodzenia, powinno być zweryfikowanie zasadności oraz poprawności obliczeń dokonanych przez wykonawcę w zakresie postulowanej zmiany wynagrodzenia. Przepis art. 142 ust. 5 Pzp, wskazuje na obowiązek wprowadzenia „odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy” w przypadkach wskazanych w tym przepisie, natomiast z treści ww. przepisu nie wynika obowiązek automatycznego podwyższania kwot wynagrodzenia wykonawców np. o współczynnik wzrostu kosztów pracy, bowiem każda zmiana kwoty wynagrodzenia wykonawcy dokonywana w oparciu o art. 142 ust. 5 Pzp powinna być poparta odwołaniem się do stosownych wyliczeń, które przybiorą postać dokumentów załączanych do umowy: kalkulacji kosztów pracy z oferty oraz kosztów pracy wynikających z bieżącego i planowanego stanu zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób wykonujących pracę na rzecz wykonawcy.

3. Od wykonawcy realizacji Zadania nr 1 nie wyegzekwowano obowiązku określonego w § 6 ust. 2 pkt 16 umowy o wykonanie robót budowlanych, to jest dostarczenia polisy ubezpieczeniowej obejmującej cały okres realizacji prac budowlanych. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynika, że polisami nie objęto ponad dwóch miesięcy okresu realizacji robót (od 8 grudnia 2018 r. do 22 lutego 2019 r.).

(akta kontroli tom IV str. 446-451)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że na dzień złożenia polisy była ona aktualna, a z uwagi na fakt, że umowa od odpowiedzialności cywilnej obowiązująca przez okres 12 miesięcy od daty ich zawarcia zamawiający nie wymagał od wykonawcy polisy obowiązującej przez okres dłuższy niż ta przez niego przedstawiona na dzień podpisania umowy. Dodał, że kolejna polisa została przekazana i obowiązywała od 23 lutego 2019 r.

(akta kontroli tom VI str. 269-270)

NIK zwraca uwagę, że sformułowania zawarte w umowie w sposób jednoznaczny wskazują na obowiązek posiadania stosownego ubezpieczenia przez cały okres realizacji zadania. Nie przywidują wyjątków od tej zasady. Zamawiający powinien wymagać, żeby wykonawca należycie wywiązał się z tego obowiązku przez cały okres wykonywania prac budowlanych, niezależnie od procedur związanych z wystawianiem i obowiązywaniem polis ubezpieczeniowych.

4. Nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją Zadania nr 2. W szczególności:
 - nie zapewniono prawidłowego dokumentowania przebiegu i nadzorowania prac budowlanych, obejmujących roboty ulegające zakryciu. Potwierdzenia prawidłowości wykonania robót dokonywali ustanowieni przez KGP inspektorzy nadzoru jedynie w protokołach odbiorów częściowych i końcowym tej inwestycji, przy czym nie wyszczególniono w nich robót ulegających zakryciu, a zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót (dalej: STWiOR) oraz PFU takie wpisy powinny być dokonywane w dzienniku budowy;
 - nie wpisano danych Inspektorów sprawujących nadzór nad realizacją inwestycji w poszczególnych branżach do dziennika budowy, co było niezgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹¹². Obowiązek ustanowienia tych inspektorów został określony

¹¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

w pozwoleniu na budowę przedmiotowej inwestycji (pkt 2.1. decyzji 262/BEM.2020 z 10 listopada 2020 r.), co zostało m.in. potwierdzone w informacjach uzyskanych w trakcie kontroli NIK zarówno przez organ, który wydał ten dokument jak i organ nadzoru budowlanego¹¹³;

- nie wyegzekwowano od wykonawcy Budowy Strzelnicy terminowego przekazania do organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót, co naruszało art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Wykonawca poinformował organ nadzoru budowlanego o zamiarze wykonania prac budowlanych 21 grudnia 2020 r., to jest cztery dni po rozpoczęciu prac. Zgodnie z zawartą umową na budowę Strzelnicy (§ 6 ust. 1 pkt 8), podmiot ten powinien przekazać do KGP informację o przekazaniu do organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót w przeciągu dwóch dni od daty ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom V str. 59, 257, 271, 396-428, 454-524, tom VII str. 20-30, 183-211)

Zastępca BLP wyjaśniła, że nadzór nad prawidłowością realizacji przedmiotu zamówienia związanego z budową Strzelnicy realizowany był przez wskazane w umowie osoby, w postaci cyklicznych spotkań koordynacyjnych, w czasie których omawiane były bieżące tematy związane z realizowaną umową. W pozwoleniu na budowę, nie określono obowiązku powołania przez inwestora inspektorów nadzoru inwestorskiego¹¹⁴. W związku z tym nie dokonywano takiego zgłoszenia. Poinformowała, że celu potwierdzenia prac zanikowych oraz uzgodnień na budowie z ramienia inwestora wpisów w dzienniku budowy dokonywał inspektor nadzoru inwestorskiego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, przy wsparciu pozostałych inspektorów branżowych. Osoby wyznaczone do prowadzenia nadzoru nad prawidłowością realizacji zamówienia brały czynny udział przy realizacji przedmiotu umowy, poświadczając swym podpisem na protokołach odbioru wykonanie zakresu prac zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Dodała, że podkreślenia wymaga fakt, że dziennik budowy został przekazany do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i uzyskał jego akceptację.

Odnosząc się do kwestii związanych z zawiadomieniem o zamiarze rozpoczęcia robót Zastępca BLP wyjaśniła, że zgodnie z wpisami dokonanymi w dzienniku budowy obowiązki Kierownika budowy objęła nowa osoba 17 grudnia 2020 r. która potwierdziła rozpoczęcie realizacji robót budowlanych tym samym wpisem. Do obowiązków wykonawcy zgodnie z zapisami umowy § 6 ust. 1 pkt 7 należało dokonanie zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Zawiadomienie nastąpiło 21 grudnia 2020 r. Z informacji uzyskanych od wykonawcy wynika, że zachowanie ustawowego terminu zgłoszenia rozpoczęcia robót nie było możliwe do spełnienia z uwagi na fakt utrudnionego dostępu do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego - obostrzenia związane z stanem epidemiologicznym w kraju. Podjęta próba zgłoszenia rozpoczęcia robót w dniu 17 grudnia 2020 r. okazała się nieskuteczna ze względu na fakt, że Kierownik budowy nie posiadała stosownego pełnomocnictwa do reprezentowania przed organem nadzoru budowlanego. Przedmiotowe zgłoszenie zostało dokonane drogą elektroniczną w najszybszym możliwym terminie.

(akta kontroli tom VI str. 71-72, tom VII str. 34)

¹¹³ Informacje z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (z 8 i 11 września 2023 r.) oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (z 18 września 2023 r.).

¹¹⁴ Stanowisko NIK w tej sprawie, wskazujące na obowiązek ustanowienia inspektorów nadzoru budowlanego dla omawianej inwestycji, przedstawiono w opisie niniejszej nieprawidłowości oraz w pkt. 3.9. wystąpienia pokontrolnego.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pozwoleniem na budowę, umową oraz STWiOR podstawą do odbioru robót, w tym ulegających zakryciu powinny być wpisy w dzienniku budowy. W ocenie NIK, kwestie organizacyjne związane z brakiem odpowiednich pełnomocnictw nie powinny wpływać na dochowanie terminów określonych w ustawie Prawo budowlane.

5. W ramach realizacji Zadania nr 2 dokonano niezgodnie z zasadami określonymi w art. 143a Pzp następujących płatności:

- częściowych za realizowane roboty na kwotę 3 706 669,23 zł¹¹⁵, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji o wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcom/dalszym podwykonawcom i dokumentów potwierdzających niezaleganie z płatnościami na ich rzecz, co stanowiło również naruszenie § 3 ust. 11 i 12 umowy;
- na podstawie dwóch faktur, do których załącznikiem był protokół odbioru końcowego, w łącznej wysokości 2 000 tys. zł¹¹⁶, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji i dokumentów potwierdzających niezaleganie przez niego wobec podwykonawców i dalszych podwykonawców z płatnościami, co stanowiło również naruszenie § 3 ust. 8 oraz ust. 12 umowy.

Według przedstawionej do kontroli dokumentacji, zadanie to były realizowane z udziałem ośmiu podwykonawców/dalszych podwykonawców.

(akta kontroli tom V str. 263-285, 448, 456-464, 469-472)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że złożonych wyjaśnień przez inspektora nadzoru budowlanego wynikało, że na każdym etapie wykonywania prac wchodzących w zakres przedmiotu zamówienia uzyskiwał on informacje od podwykonawców o dokonywanych przez wykonawcę płatnościach na ich rzecz. Uznając, że przedmiotowe informacje są zgodne ze stanem faktycznym przedkładał do dalszego procedowania wystawione przez wykonawcę faktury za odebrane roboty. Założył, że podwykonawcy nie poświadczają nieprawdy, dlatego też nie żądał dodatkowych dokumentów w tym zakresie. Niezależnie od powyższego, po zakończeniu realizacji umowy wyegzekwowano oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu całości wynagrodzenia za roboty, usługi, dostawy wykonywane w ramach zawartych umów o podwykonawstwo.

(akta kontroli tom VI str. 69-71)

Załączone do ww. wyjaśnień oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami dotyczyły czterech podwykonawców i zostały wystawione w okresie od 19 stycznia 2022 r. do 30 marca 2022 r., to jest po odbiorze końcowym inwestycji (15 listopada 2021 r.) i przekazaniu ostatniej płatności wykonawcy (29 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli tom VI str. 134-140)

NIK zauważa, że jak wynika z art. 647¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹⁷, inwestor jest co do zasady odpowiedzialny solidarnie z głównym wykonawcą za wynagrodzenie należne podwykonawcy. Zgodnie z art. 143a ust. 1 pkt 1 Pzp warunkiem dokonania wypłaty wynagrodzenia wykonawcy jest przedstawienie dowodów zapłaty podwykonawcom i dalszym podwykonawcom uczestniczącym w realizacji przedmiotu umowy, za odebrane roboty budowlane. Nie egzekwując od wykonawców, przed dokonaniem im zapłaty za roboty objęte umową o podwykonawstwo, stosownych oświadczeń lub innych dowodów świadczących o zapłacie wynagrodzenia podwykonawcy, inwestor naraża się na

¹¹⁵ Zaakceptowano umowy z podwykonawcami o wartości 4 938 669,23 zł, z tego tylko dla dwóch płatności częściowych (na kwotę 1 232 000zł) przedstawiono oświadczenia podwykonawców.

¹¹⁶ Na podstawie faktur VAT nr 201/10/05 z 26 października 2021 r. oraz nr 2021/11/03 z 16 listopada 2021 r.

¹¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. (dalej: Kc).

ryzyko podwójnej zapłaty za zakres robót objęty podwykonawstwem w razie nieotrzymania należnego wynagrodzenia przez podwykonawcę od wykonawcy.

6. Rozliczenie inwestycji dotyczącej przebudowy obiektów przy ul. Olszewskiej 6 sporządzono 5 maja 2020 r., to jest z naruszeniem terminu wynikającego z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem, rozliczenie powinno zostać sporządzone w terminie 60 dni od daty ostatniej płatności, która w omawianym przypadku została dokonana 9 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom IV str. 382, 386, tom VI str. 246-249, tom VII str. 117, 212-214)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że przyczyną opóźnień były zmiany kadrowo-personalne w wydziale merytorycznym.

(akta kontroli tom VI str. 208)

Zdaniem NIK, kwestie organizacyjno-kadrowe nie zwalniają z obowiązku terminowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa realizacji zadań.

7. Dowody OT dotyczące realizacji Zadania nr 1 zostały wystawione 31 grudnia 2019 r., podczas gdy wykonane na obiekcie prace zostały odebrane w dniu 21 listopada 2019 r., a obejmujące realizację Zadania nr 2 (zakończonych 15 listopada 2021 r. i dla którego 19 stycznia 2022 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie) od 27 września do 23 listopada 2022 r., co było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z którym składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialne i prawne najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania.

(akta kontroli IV str. 384-385, 403-420, tom V str. 446, 521, 537-562)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że dokumenty OT dotyczące realizacji Zadania nr 1 zostały wystawione z opóźnieniem z uwagi na wysokie skomplikowanie prac realizowanych w ramach inwestycji oraz konieczności uzyskania od wykonawcy dodatkowych informacji w zakresie określonych wartości poszczególnych elementów składników majątku trwałego. Natomiast opóźnienia w wystawianiu OT dla Zadania nr 2, według Zastępcy Dyrektora BLP wynikały z konieczności przeprowadzenia szeregu działań m.in. zmierzających do ustalenia wartości poszczególnych składników, od których, zgodnie z ustawą o rachunkowości, uzależnione jest przyjęcie środka trwałego do użytkowania jak i koniecznością realizacji innych zadań przez pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów KGP z powodu braku pełnej obsady kadrowej m.in. w tym wydziale. Wskazała również, że z uwagi na to, iż KGP nie podlega zobowiązaniom wynikającym z postanowień ww. ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzenie do ewidencji środków trwałych nie spowodowało konsekwencji w postaci skutków finansowych z tego tytułu.

(akta kontroli tom VI str. 207, tom VII str. 37-38)

NIK wskazuje, że niezwłoczne wprowadzanie do ewidencji środków trwałych nowych składników jest konieczną przesłanką do zapewnienia prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z zasadą rzetelności wyrażoną w art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a brak skutków finansowych związanych z nieterminowym ujmowaniem w ewidencji księgowej poszczególnych składników nie zwalnia KGP ze stosowania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

8. Dopuszczono do użytkowania Strzelnicy, pomimo niespełnienia warunków określonych w Decyzji nr 703, to jest dla wskazanego obiektu nie uzyskano wymaganego atestu, zgodnie z § 3 oraz pkt 80 rozdział 7 załącznika do powołanej decyzji. Zgodnie ze wskazanym przepisem, obiekt strzelnicy może być eksploatowany wyłącznie na podstawie pozytywnego atestu, wydanego przez kierownika jednostki na wniosek komisji powołanej do jego sporządzenia. Zgodnie

z punktem 82 ww. Decyzji, w ramach atestowania powinno się przeprowadzić: sprawdzenie strzelnicy pod względem zgodności wykonania z obowiązującymi warunkami technicznymi lub orzeczeniem jednostki naukowej (lit. a), sprawdzenie stanu wybranych elementów strzelnicy przez inspektora nadzoru lub przedstawiciela inwestora lub użytkownika (lit. b) oraz przeprowadzić strzelania sprawdzające, stosownie do programu strzelań określonego dla danej strzelnicy (lit. c). W pkt 83 określono zasady prowadzenia strzelań, wskazując przy tym, że z czynności tych powinno sporządzić protokół, na formularzu określony w przedmiotowej decyzji.

(akta kontroli tom V str. 602-607, tom VI str. 197)

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że proces przygotowania do użytkowania Strzelnicy obejmował przeprowadzenie certyfikacji wykonanej przez WITU. Wystawiony przez ten podmiot certyfikat z 12 listopada 2021 r. potwierdzał, że modułowa strzelnica spełnia wymagania zawarte w wymaganiach technicznych producenta, Decyzji nr 703 Komendanta, wytycznych w zakresie projektowania strzelnic krytych Departamentu Infrastruktury MON z 2017 r. Założenia, obejmujące atestację, w szczególności działania określone w pkt 81-83 załącznika do ww. Decyzji nr 703 spełniono w ramach prowadzonej certyfikacji. Zgodnie z pkt 81 załącznika do Decyzji nr 703 w przedmiotowym regulaminie określono dopuszczenia i zakazy użytkowania Strzelnicy, których należy każdorazowo przestrzegać w trakcie prowadzonych strzelań. Ponadto wskazał, że w chwili obecnej trwają prace nad sformalizowaniem atestacji obiektu na podstawie Decyzji nr 703, dowódca CPKP „BOA” wystąpił do kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych KGP z prośbą o wyznaczenie osób, które wezmą udział w pracach komisji atestacyjnej.

(akta kontroli tom VI str. 21-33, 202-203)

NIK zwraca uwagę, że z postanowienia zawarte w Decyzji nr 703 Komendanta, określające warunki dopuszczenia do użytkowania strzelnic nie dają możliwości odstąpienia od wskazanych w niej czynności poprzedzających i skutkujących wydaniem stosownego atestu, w przypadku uzyskaniu innych certyfikatów czy zezwoleń. Zaznaczenia wymaga również to, że stosowny atest powinien być wydawany, zgodnie z § 3 ww. Decyzji na okres jednego roku. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że KGP dopiero w trakcie kontroli NIK podjęła działania zmierzające do uzyskania tego atestu.

9. Nie zapewniono, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w pełnym zakresie funkcjonalności Strzelnicy. W szczególności stwierdzono, że:
- od wykonawcy robót nie uzyskano certyfikatu potwierdzającego możliwość bezpiecznego użytkowania kulochwyków mobilnych. W informacji uzyskanej w trakcie kontroli od Instytucji Certyfikującej¹¹⁸ wskazano m.in., że na Strzelnicy istniała możliwość stosowania certyfikowanych kulochwyków mobilnych, w takim zakresie, w jakim byłyby przebadane z wynikiem pozytywnym, a zdaniem ekspertów WITU nie jest możliwe użytkowanie kulochwyków mobilnych bez uzyskania na nie certyfikatu poprzedzonymi odpowiednimi badaniami¹¹⁹;
 - niezgodnie z opinią WITU z 26 stycznia 2021 r.¹²⁰ przyjęto rozwiązanie określającą kąt strzelań dynamicznych. Zgodnie z przedmiotową opinią, kąt ten

¹¹⁸ Pismo znak: 3569/B3/2023 z 7 sierpnia 2023 r.

¹¹⁹ Do odpowiedzi załączono m.in. sprawozdanie z badań przeprowadzonych 25 października 2021 r. na próbkę trzech kulochwyków mobilnych zamontowanych na Strzelnicy KGP na lotnisku Warszawa-Babice, wskazującą m.in., że montaż kulochwyków odbył się niezgodnie z instrukcją ich ustawiania, przy czym po stwierdzeniu zamawiającego, że w wyniku montażu próbki pomiędzy jej dwoma elementami powstała szczelina nie dająca się zniwelować, badania kontynuowano. W sprawozdaniu m.in. podano, że w miejscu styku dwóch kulochwyków mobilnych zarejestrowano ślady substancji spajającej o nieznanymi właściwościach.

¹²⁰ Opinia ZBUS-WITU-B3/S/2021.

powinien wynosić w trzech kierunkach: 80° w lewo, 0°, 80° w prawo, podczas gdy w IS wskazano, że możliwe są strzelania dynamiczne w trzech kierunkach: 90° w lewo, 0°, 90 w lewo°, pod warunkiem stosowania kulochwyków mobilnych, ustawionych równolegle do ścian i zestawionych zgodnie z Instrukcją. Rozwiązanie to, zgodnie z ww. informacją WITU możliwe byłoby dopiero po uzyskaniu pozytywnych wyników analiz strzelań z zastosowaniem kulochwyków mobilnych;

- Strzelnicy nie wyposażono w odpowiednie urządzenia umożliwiające korzystanie z niej w pełnym zakresie, określonym w PFU i zgodnie z opracowanymi dla tego obiektu Instrukcjami. KGP nie dysponował urządzeniem¹²¹, umożliwiającym ustawianie Kulochwyków Mobilnych zgodnie z wydaną dla tych urządzeń Instrukcją. Skutkowało to tym, że nie przeprowadzono na tym obiekcie żadnych ćwiczeń z wykorzystaniem tych urządzeń zgodnie z założeniami. Ponadto w sytuacji ustawienia ich przez wykonawcę w pewnej odległości, równolegle do ścian, za ich przestawienie bezpośrednio do ścian strzelnicy inwestor zobowiązany był, zgodnie z ustaleniami z 30 sierpnia 2022 r., do dokonania zapłaty (4182 zł). Nie dysponowano także, wskazanym w powołanej opinii WITU z 26 stycznia 2021 r. odkurzaczem przeciwwybuchowym do usuwania resztek niespalonego prochu z hali strzelań. Przedmiotowe urządzenie zakupiono dopiero 9 grudnia 2022 r.¹²²

(akta kontroli tom V str. 26-64,69-93,563-712, tom VI str. 1-12,15-18)

Zastępca Dowódcy CPKP „BOA” wyjaśnił, że w okresie braku odkurzacza przeciwwybuchowego, w Strzelnicy 25-krotnie realizowane były zajęcia ze szkoleniu strzeleckiego. Korzystanie ze Strzelnicy w pierwszej kolejności podyktowane było koniecznością praktycznego zapoznania się z ich funkcjonalnością i realizacją pierwszych strzelań szkoleniowych, którego celem było m.in. wykrycie ewentualnych nieprawidłowości. Nadmieniał, że w tym czasie nie ujawniono zapylenia. Jednocześnie kierowano do BLP pisma wskazujące na potrzebę zakupu odkurzacza w wersji przeciwwybuchowej. W efekcie realizowanych strzelań we wskazanym okresie, powołano zespół do przeprowadzenia sprawdzenia warunków bezpieczeństwa na strzelnicy modułowej¹²³. Wyjaśnił również, że na dzień złożenia wyjaśnień (28 lipca 2023 r.) kulochwyty mobilne nie są użytkowane, z uwagi na brak wózka transportowego, dedykowanego do przemieszczania tego typu elementów po hali strzelań. Szczegółowe informacje dotyczące warunków użytkowania Strzelnicy przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (obszar 4) oraz w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości niniejszego obszaru.

(akta kontroli tom VI str. 177-181, 207, 224-230)

W sprawozdaniu powołanego Zespołu do przeprowadzenia sprawdzenia warunków bezpieczeństwa na strzelnicy modułowej¹²⁴ stwierdzono, że cała strefa strzelań zapewnia bezpieczeństw prowadzenia treningów oraz ćwiczeń strzeleckich. Nie stwierdzono uchybień kulochwyty głównego.

(akta kontroli tom VI str. 190-196)

¹²¹ Zgodnie z Instrukcją kulochwyków mobilnych (wersja 1.00 z 18 października 2021 r.) ustawianie tych urządzeń powinno odbywać się przy pomocy m.in. Dwóch osób oraz za pomocą specjalnego wózka wysokiego podnoszenia.

¹²² Zakupiono dwa odkurzacze na łączną kwotę 23 419,20 zł, w tym jeden dla potrzeb CPKP „BOA”.

¹²³ Informacje dotyczące wyników badań stężeń chemicznych przeprowadzonych w ramach przeglądu systemów wentylacji i klimatyzacji, które nie wykazały przekroczeń, przedstawiono w obszarze 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁴ Z 13 grudnia 2022 r. Sprawozdanie sporządzone w związku z decyzją nr 34/2022 z 29 listopada 2022 r. Dowódcy CPKP „BOA”.

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że przeprowadzone badania balistyczne Strzelnicy zakończone zostały wydaniem dwóch sprawozdań, na podstawie których wydano Certyfikat zgodności¹²⁵ potwierdzający właściwości balistyczne obiektu zgodne z wymaganiami PFU. Wykonawca zlecił WITU opracowanie opinii dotyczącej; projektu strzelnicy kontenerowej w oparciu o dostarczony projekt wykonawczy oraz Instrukcję strzelnicy wersja 1.00 z 1 grudnia 2020 r. W punkcie dotyczącym oceny technicznej dokumentacji, WITU wskazał na konieczność wpisania zakresu kątów w strefie strzelań dynamicznych w trzech kierunkach 80° w lewo, 0°, 80° w prawo. Zastosowanie tego zapisu w ostatecznej wersji instrukcji strzelnicy powodowałoby niezgodność z SIWZ (możliwość prowadzenia ognia w zakresie 180° w polu roboczym...). Mając powyższe na uwadze wykonawca wpisał zakres 90° w lewo, 0°, 90° w prawo pod warunkiem zastosowania kulochwytów mobilnych i takie rozwiązanie - w drodze uzgodnień wykonawcy z WITU ostatecznie przyjęto (wersja 2.00 z 12 października 2021 r. oraz instrukcja kulochwytów mobilnych). W kontekście powyższego, Zamawiający zaakceptował w 25 października 2021 r. kolejną wersję instrukcji, która po przeprowadzeniu badań przez WITU była dokumentem obowiązującym na obiekcie w dniu odbioru końcowego budowy Strzelnicy. Mając na uwadze koszt zakupu wózka wysokiego podnoszenia¹²⁶, jak również wysokość kosztów jego utrzymania i eksploatacji (UDT, konserwacje, przeglądy) w kontekście planowanej ówczesznie częstotliwości jego wykorzystania uznano za ekonomicznie nieuzasadnione. W związku z tym kulochwyty zostały przesunięte przez wykonawcę za odpłatnością stosownie do zgłoszonej przez CPKP „BOA” prośby. Wskazać przy tym należy, że dotychczas - w ponad rocznym użytkowaniu Strzelnicy jeden raz dokonano zmiany ustawienia kulochwytów. Od tego czasu BLP nie otrzymało informacji o konieczności ich ponownego przesunięcia. Odnosząc się do kwestii sformułowania w PFU, że obiekt nie będzie wymagał nakładów inwestycyjnych w okresie 15 lat po zakończeniu budowy, wskazała, że odnosi się to do realizacji robót budowlanych. W ramach etapu przygotowania inwestycji nie uwzględniono pierwszego wyposażenia. Powyższe wynikało przede wszystkim z ograniczeń finansowych w zakresie wydatków inwestycyjnych. Zastępca Dowódcy CPKP „BOA” wyjaśnił, że przy dotychczas zrealizowanych strzelaniach nie ujawniono ograniczenia w funkcjonalności Strzelnicy, a warunki użytkowania tego obiektu w pełni umożliwiają realizację doskonalenia zawodowego, w zakresie szkolenia strzeleckiego w części obejmującej szkolenie strzeleckie. Wskazał również, że w celu zapewnienia warunków najbardziej zbliżonych do rzeczywistych, realizacja doskonalenia zawodowego lokalnego, w zakresie szkolenia strzeleckiego, odbywa się także na innych obiektach zewnętrznych, w tym również na wojskowych ośrodkach poligonowych zapewniających możliwość prowadzenia innych strzelań, np. z karabinu wyborowego.

(akta kontroli tom VI str. 64-79, 138-140, tom VII str. 35-36)

Z informacji przekazanej przez WITU w trakcie kontroli NIK¹²⁷ wynika, że brak odpowiedniej konserwacji Strzelnicy, w tym nieusuwanie resztek niespalonego prochu może doprowadzić do zagrożenia życia i zdrowia osób korzystających z tego obiektu. W dalszej części informacji wskazano, że według wiedzy i doświadczenia ekspertów z WITU rodzaj broni z jakiej prowadzone jest strzelanie ma tylko pośredni wpływ na ilość niespalonego prochu, który może pozostawać na

¹²⁵ Nr Z/27/23/2021/PZ.

¹²⁶ Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BLP z 20 września 2023 r. (pismo znak: Cog-3695/23) koszt zakupu wózków widłowych standardowych kształtował się na poziomie 30-40 tys. zł netto, a wózków czołowych (będących w zainteresowaniu KGP) ok. 80 tys. zł netto.

¹²⁷ Pismo znak: 4223/B31/2023 z 19 września 2023 r.

Strzelnicy – im dłuższa lufa¹²⁸, tym większe prawdopodobieństwo spalenia większej ilości prochu. W dalszej części tej informacji wskazano również, że z uwagi na to, że badania kulochwyków¹²⁹ przeprowadzono 25 października 2021 r., to jest po dokonaniu badań balistycznych na Strzelnicy (11 października 2021 r.), przedstawiciele Laboratorium nie mogli sprawdzić ich funkcjonalności w kontekście wykorzystania tych urządzeń na Strzelnicy. Podczas badań na Strzelnicy słownie przekazano wykonawcy, że obiekt nie posiada kulochwyków, co nie pozwala na odniesienie się do ich funkcjonalności. Wykonawca wystąpił o badanie kulochwyków mobilnych 21 października 2021 r., czyli po strzelaniu przeprowadzonym przez WITU na Strzelnicy. Na bazie prowadzonych badań nie wydano oddzielnego certyfikatu na kulochwyty, ponieważ Zamawiający nie występował o nie, natomiast uwzględniono w certyfikacie ich występowanie, ponieważ były one elementem Strzelnicy i dodatkowo pozwalały na zwiększenie bezpieczeństwa strzelania. Na bazie prowadzonych badań nie można było wydać oddzielnych certyfikatów na kulochwyty mobilne, bo nie było informacji w jaki sposób mogą być wykorzystywane poza Strzelnicą. W certyfikacie zgodności potwierdzono prawidłowość działania przy prostopadłym strzelaniu do kulochwyków, nie podano innych kątów, ponieważ nie był określany minimalny kąt rykoszetowania. WITU nie wydał opinii dla IS oraz Instrukcji kulochwyków mobilnych dostarczonych 21 października 2021 r., gdyż zostały one dostarczone po strzelaniach, które odbyły się 11 października 2021 r.

Wskazać również należy, że zgodnie z założeniami opracowanymi dla Strzelnicy¹³⁰ kulochwyty mobilne powinny umożliwić tworzenie całych systemów układów ściennych służących do realizowania scenariuszy treningów taktycznych, tj. tworzenie torów taktycznych i pomieszczeń typu „shoot house”. Brak technicznych możliwości ustawiania tych urządzeń, w opinii NIK, niezależnie od wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli NIK przez przedstawicieli KGP, wpływa na ograniczenie funkcjonalności Strzelnicy zgodnie z założeniami.

(akta kontroli tom V str. 42, 259-265, tom VII str. 42-45)

10. Nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizacją prac budowlanych dla Zadania nr 1. Stwierdzono, że:

- w dokumentacji budowy nie odnotowywano działań polegających na wykonaniu i dokonaniu odbioru robót ulegających zakryciu, w szczególności wykonanie wylewek betonowych pod płytkami grosowymi, co było niezgodne z § 6 ust. 3 pkt.1 oraz § 10 ust 3 i 4 umowy z 9 listopada 2018 r. oraz STWIOR. Skutkowało to brakiem potwierdzenia, że były one wykonane prawidłowo i zgodnie z umową;
- odebrano roboty budowlane, pomimo tego, że - jak wykazały oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK, część robót w budynku techniczno-biurowym nie została wykonana lub została wykonana niezgodnie z projektem, to jest w pomieszczeniu 0/03 nie usunięto warstwy wykończeniowej posadzki, nie wykonano wylewek betonowych a płytki gresowe podłogowe zostały położone nierówno (widoczne odchylenia poziomu podłogi) bezpośrednio na wcześniej istniejącym podłożu.

Pomimo tych odstępstw od projektu budowlanego nie rozliczono tych robót na podstawie wymaganego § 3 ust. 5 umowy protokołu konieczności.

(akta kontroli tom IV str. 277-294, 308-476, 471-551, tom VII str. 130-172)

¹²⁸ Analiza wpisów w książce wykorzystania Strzelnicy wykazała, że prowadzone strzelania odbywały się głównie z użyciem broi typu Glock HK 416.

¹²⁹ W informacji dla NIK podano, że badaniom poddano kulochwyk K1, który był najmniejszy, a zatem najłatwiejszy do transportu.

¹³⁰ Pkt 2.4.12. PFU.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że zgodnie z dokumentacją w pomieszczeniu 0/03 zostały ułożone na podłodze płytki gresowe. Ze względu na istniejącą infrastrukturę i szafy energetyczne, które nie mogły być wyłączone w trakcie realizacji zadania, nie było możliwości ułożenia płytek pod szafami. W dalszej części wyjaśnień wskazał, że ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości działań urządzeń w pomieszczeniu niedopuszczalnym było wyłączenie urządzeń, co byłoby konieczne przy dużym zapyleniu z uwagi na sposób przeprowadzania prac, wylewek nie wykonano i dokonano montażu płytek na istniejącym podłożu. Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że wykonywanie prac będących przedmiotem danego odbioru robót wpisywane były w dzienniku budowy w przypadku istotnych jej elementów, mających wpływ na całość inwestycji. Prawidłowość realizacji robót i ich jakość potwierdzane były przez inspektorów nadzoru na protokołach odbioru częściowego, umożliwiając tym samym kontynuowanie umowy przez wykonawcę.
(akta kontroli tom VII str. 74-75, 102-103)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zawartą 9 listopada 2018 r. umową (§ 10 ust. 4 i 5) oraz STWiOR podstawą do odbioru robót ulegających zakryciu powinny być wpisy w dzienniku budowy. W protokołach odbiorów częściowego nie wpisywano informacji pozwalających w sposób jednoznaczny potwierdzić prawidłowość wykonania robót ulegających zakryciu. Nie udokumentowano również faktu zgłaszania tych robót oraz dokonywania ich obiorów w terminach wskazanych w umowie. Zdaniem NIK, konieczność zapewnienia ciągłości w funkcjonowaniu urządzeń w objętych robotami pomieszczeniach powinna być uwzględniona przy opracowywaniu zasad związanych z prowadzeniem inwestycji, a następnie fakt ten powinien mieć odzwierciedlenie w dokumentacji budowy.

11. Nierzetelnie przeprowadzono weryfikację wniosku wykonawcy Zadania nr 2 o zmianę terminu realizacji robót. W dniu 8 października 2021 r. zawarto aneks nr 3¹³¹ wydłużając termin realizacji zadania do 15 listopada 2021 r. z powodu pandemii (SARS-CoV-2). Wniosek nie zawierał oświadczeń lub dokumentów odnośnie okoliczności¹³², które uniemożliwiają bądź w istotnym stopniu ograniczają możliwość wykonania umowy. Było to niezgodne z art. 15r ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³³. Na etapie czynności kontrolnych przedstawiono pisma i informacje podwykonawców skierowane do wykonawcy o konieczności wydłużenia terminu budowy Strzelnicy m.in. z uwagi na problemy w dostarczeniu materiałów¹³⁴ oraz informację o wykryciu wirusa SARS-CoV-2 o osoby zajmujące u wykonawcy kluczowe stanowisko dla realizacji budowy Strzelnicy, przez co osoba ta przebywała od 22 września do 1 października 2021 r. na kwarantannie. Zawarcie aneksu spowodowało, że nie było podstaw do naliczenia kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, które w omawianym przypadku wyniosłyby 939 379,75 zł.

(akta kontroli tom V str. 280-281, 293-305, 356, tom VI str. 95-115)

¹³¹ Podstawą zawarcia był §16 ust.10 umowy cyt: „Zmiany umowy muszą być dokonane na piśmie w formie aneksu pod rygorem nieważności i podpisane przez Zamawiającego i ykonawcę, tylko wówczas te zmiany stają się integralną częścią umowy” i art. 15r ust. 4 pkt. 1 ustawy o COVID.

¹³² Załącznikami do wniosku były wydruki ze stron internetowych o wpływie COVID-19 na realizację robót budowlanych.

¹³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 (dalej: ustawa o COVID).

¹³⁴ Podwykonawcy w pismach wskazali: z 2 września 2021 r. na problemy z dostawą urządzeń elektronicznych, z 3 września 2021 r. – stali ocynkowanej i materiałów izolacyjnych, 3 września 2021 r. – wnioskował o zwiększenie wynagrodzenia od wykonawcy robót, z uwagi na wzrost cen materiałów, 3 września 2021 r. – wnioskował o wydłużenie terminu realizacji robót o 30 dni uzasadniając to problemami w zakresie dostaw materiałów budowlanych.

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że uzasadnieniem zawarcia aneksu nr 3 były opóźnienia w dostawie wszelkich materiałów budowlanych, urządzeń, stali spowodowanych pandemią COVID-19, których wykonawca nie mógł przewidzieć na etapie zawierania umowy. Powyższe wpłynęło to na wydłużenie terminów dostaw, skutkujących m.in. przerwami w realizacji robót, szczególnie w okresie letnim. Wszelkie zmiany dotyczące umowy zawartej 16 marca 2020 r. wynikały z okoliczności, które w istotny sposób wpływały na należyte wykonanie umowy, co stanowiło przesłankę do zmiany terminu w oparciu o postanowienia (dla aneksu nr 3) na podstawie § 16 ust. 2 pkt 10 umowy oraz art. 15r ust. 4 pkt 1 ustawy o COVID. Ponadto wskazała, że mając na uwadze art. 353¹ Kc, dotyczącego swobody zawierania przez strony umów, zamawiający dostosował terminy w sporządzanych aneksach do ówczesnej sytuacji pandemicznej w kraju i na świecie. Wydłużenie terminów realizacji zadania wynikało również z długiego czasu procedowania dokumentów w KGP z uwagi na pandemię i pracę zdalną pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, oraz na potrzebę unikania powielania aneksów umowy dotyczących jednego zagadnienia. Wyjaśniła również, że trudności w dostępności materiałów nie dotyczyły jedynie stali użytej do produkcji kontenerów, ale także stali czy też jej elementów niezbędnej do wytworzenia np. konstrukcji wentylacji.

(akta kontroli tom VI str. 66-67, tom VII str. 118-128)

NIK zwraca uwagę, że montaż stalowych kontenerów dotyczących budowy Strzelnicy, zgodnie z wpisem w dzienniku budowy został zakończony 21 maja 2021 r., a cały zakres prac objętych dokumentacją został wykonany do 8 września 2021 r., natomiast wniosek wykonawcy o zawarcie aneksu, w którym powołano się m.in. na trudności w dostępie materiałów (stali) wpłynął do KGP 8 września 2021 r. Wskazać również należy, że zgodnie z wpisem w dzienniku budowy 30 sierpnia 2021 r. wykonano obróbkę instalacji wentylacyjnej a następnego dnia zakończono realizację prac związanych z wykonaniem instalacji teletechnicznych wewnętrznych oraz montaż instalacji elektrycznych zewnętrznych i wewnętrznych.

(akta kontroli tom V str. 418-428)

OCENA CZĄSTKOWA

KGP dokonała wyboru wykonawców robót budowlanych zgodnie z przepisami Pzp. Roboty przy realizacji obu tych inwestycji rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę. W umowach o roboty budowlane nie zawarto niektórych, wymaganych Pzp uregulowań, dotyczących warunków dokonywania zmian wynagrodzenia w przypadkach określonych w art. 142 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 wskazanej ustawy (w Zadaniu nr 1). Nie w pełni rzetelnie i niezgodnie z warunkami realizacji zadań inwestycyjnych sprawowano nadzór nad realizacją robót budowlanych, w szczególności nie zapewniono właściwego dokumentowania i odbioru robót ulegających zakryciu oraz prowadzenia dzienników budowy. W ramach zadania dotyczącego budowy Strzelnicy dokonano płatności w kwocie 5706,7 tys. zł niezgodnie z zasadami określonymi w art. 143a Pzp, tj. przed wyegzekwowaniem od wykonawcy dokumentów i informacji potwierdzających zakres i wartość zrealizowanych prac przez podwykonawców/dalszych podwykonawców jak również wymaganych oświadczeń o niezaleganiu wobec nich z płatnościami. Nierzetelnie dokonano weryfikacji wniosku wykonawcy o wydłużenie terminu realizacji umowy i zawarto aneks nr 3 w ramach Zadania nr 2, co spowodowało, że nie było podstaw do naliczenia kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, które w omawianym przypadku wyniosłyby 939,4 tys. zł. Dopuszczono do użytkowania Strzelnicy bez wydania atestu i bez podejmowania działań w tym zakresie, pomimo takich wymagań określonych w Decyzji nr 703 Komendanta. Nie uzyskano wymaganego certyfikatu dla kulochwytów mobilnych. Nie zapewniono również funkcjonalności Strzelnicy w pełnym,

wymagany przez KGP zakresie, m.in. do realizowania scenariuszy treningów taktycznych tj. tworzenie torów taktycznych i pomieszczeń typu „shoot house”. Nie wyposażono tego obiektu w urządzenia, które umożliwiłyby korzystanie z tego obiektu zgodnie z założeniami.

Nieterminowo wystawiono dokumenty OT objętych kontrolą dwóch zadań oraz z opóźnieniem sporządzono rozliczenie inwestycji związanej z przebudową obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

4.1. Na podstawie analizy kosztów dystrybucji poniesionych w latach 2017-2023 (do 20 października) przez KGP dla pięciu obiektów budowlanych¹³⁵ stwierdzono m.in., że: poniesione wydatki za ponadumowny pobór energii biernej wyniosły 186,8 tys. zł, w tym: dla dwóch punktów poboru energii (PPE) w budynku przy ul. Puławskiej 148/150¹³⁶ opłaty te wyniosły 104,6 tys. zł; dla PPE przy ul. Taborowej 33b¹³⁷: 66,6 tys. zł; dla PPE przy ul. Orkana 14¹³⁸: 15,6 tys. zł.

Od 2020 r. ponoszono koszty wynikające z przekroczenia mocy umownej dla punktu poboru energii¹³⁹ w budynku przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie KGP w wysokości 15 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 353-387, 394)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że w ramach podejmowanych działań zmierzających do obniżenia kosztów zużycia energii elektrycznej, w tym kosztów jej dystrybucji przeprowadzano w roku 2015 audyt energetyczny oraz audyt oświetlenia dla wybranych obiektów KGP (...). Poinformował o działaniach podejmowanych przez KGP w celu optymalizacji zużycia energii elektrycznej i ograniczenie opłat z tego tytułu. (m.in. dokonywanie po przeprowadzonych analizach i audytach zmian mocy zamówionej, montaż urządzeń do kompensacji energii w ramach prowadzonych inwestycji i remontów).

(akta kontroli tom VI str. 389-392)

W wyniku ww. działań m.in. stwierdzono, że od września 2021 r. nie występowały przypadki ponoszenia opłat za pobór energii biernej dla jednego PPE przy ul. Puławskiej 148/150¹⁴⁰.

(akta kontroli tom VI str. 373-377)

4.2. Zgodnie z warunkami zawartej umowy dotyczącej realizacji Zadania nr 1 wykonawca udzielił zamawiającemu 60 miesięcznej gwarancji oraz rękojmi za wady¹⁴¹, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do umowy. Zamawiający nie wprowadził obowiązku przeprowadzenia i dokumentowania przeglądów gwarancyjnych.

(akta kontroli tom IV str. 454-455)

¹³⁵ Analizą objęto PPE położone w obiektach położonych w Warszawie: przy ul. Olszewskiej 6, ul. Puławskiej 148/150, Taborowej 33 b (budynek A), Orkana 14 oraz strzelnicy wolnostojącej na lotnisku Warszawa Babice, przy czym ze względu na to, że koszty rozliczenia energii dla obiektu na lotnisku rozliczono na podstawie refakturowania - zgodnie z zawartymi porozumieniami pomiędzy KGP a Centrum Usług Logistycznych Policji (korzystające z energii udostępnionej przez Zarząd Infrastruktury Wojska Polskiego) pominięto analizy dotyczące tego obiektu. Zastępca Dyrektora BLP wskazał, że z uwagi na powyższe okoliczności KGP nie ma możliwości podejmowania działań mających na celu przeciwdziałaniu ponoszenia opłat z tytułu poboru energii biernej. Przedstawione do kontroli rozliczenia energii nie określały ewentualnych kosztów poboru energii biernej oraz przekroczeń mocy umownej.

¹³⁶ PPE nr: PL00000102624000000000000000004446 oraz nr PL00000102624000000000000000002414.

¹³⁷ PPE nr: PL000001026990000000000000000003143.

¹³⁸ PPE nr: PL00000102656000000000000000001031020.

¹³⁹ PPE nr: PL0000010079200000000000000000001444.

¹⁴⁰ Dla PPE nr: PL0000010262400000000000000000004446. Do września 2021 r. koszty poniesione przez KGP za pobór energii biernej dla tego punktu wyniosły 44,5 tys. zł.

¹⁴¹ § 15 ust. 1-12 umowy z 9 listopada 2018 r.

W okresie obowiązywania gwarancji i rękojmi na roboty budowlane zrealizowane w ramach Zadania nr 1, wystąpiła awaria systemu ogrzewania rynien i rur spustowych, usunięta ostatecznie w styczniu 2023 r. oraz uszkodzenia poszycia dachowego naprawione w marcu 2022 r. Zgłoszenia awarii wykonawcy dokonano pismami z 17 grudnia 2021 r.¹⁴² oraz 26 stycznia 2022 r.¹⁴³ Ponowne wezwanie do usunięcia ww. usterek skierowano do wykonawcy pismem z 9 grudnia 2022 r.¹⁴⁴. Zgłoszenia uszkodzeń obróbki blacharskiej na dachu budynku KGP przy ul. Olszewskiej 6 dokonano 31 stycznia 2022 r., po czym pismem z 10 lutego 2022 r. (znak: Ldz.Cir-217/2022/AS) wskazano m.in. że wbrew stanowisku gwaranta, uszkodzenia te ze względu na ich przyczynę (silny wiatr) należało zgłosić i usunąć w ramach ubezpieczenia budynku. Pismem z 15 marca 2022 r. wykonawca poinformował KGP o tym, że m.in. ze względu na dotychczasową współpracę, niezależnie od braku odpowiedzialności za szkody, spowodowane silnym wiatrem, naprawa obróbek blacharskich zostanie wykonana do 31 marca 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 441, 462-470)

Od wykonawcy budowy Strzelnicy wyegzekwowano obowiązek określony w Specyfikacji Technicznej z 16 października 2019 r.¹⁴⁵ dokonania, co najmniej raz w roku bezpłatnego przeglądu gwarancyjnego. W okresie trwającej gwarancji, 10 listopada 2022 r. przeprowadzony został bezpłatny przegląd gwarancyjny Strzelnicy oraz 30 i 31 stycznia 2023 r. zrealizowano kompleksowy przegląd systemów wentylacji i klimatyzacji. W trakcie tych przeglądów nie stwierdzono usterek.

(akta kontroli tom V str. 18, tom VI str. 207, 224-240)

W trakcie obowiązywania okresu gwarancyjnego, w związku ze zgłoszeniem 22 lipca 2022 r. przez użytkownika Strzelnicy usterek, zorganizowano z udziałem wykonawcy spotkanie (30 sierpnia) podczas którego ustalono sposób i zakres ich usunięcia¹⁴⁶. Usterki zostały usunięte, zgodnie z protokołem z wykonanych napraw 28 października 2022 r., przy czym dwie z nich za opłatą. Dotyczyło to wymiany linki uszkodzonych tarczociągów (za kwotę 3198 zł) oraz przesunięcie kulochwytów mobilnych (za kwotę 4182 zł).

(akta kontroli tom V str. 687-714, tom VI str. 231-240)

Kolejne zgłoszenie (z 5 maja 2023 r.) dotyczyło odpajających się płytek ceramicznych oraz odklejania się płyt kulochwytowych. Pismem z 8 maja 2023 r. KGP zwróciła się do wykonawcy z prośbą usunięcia tych uszkodzeń. Zgodnie z protokołem z naprawy gwarancyjnej z 15 maja 2023 r., usterka ta została naprawiona.

(akta kontroli tom V str. 687, 714, tom VI str. 205-206, 231)

W trakcie kontroli NIK, użytkownicy obiektów obejmujących Zadania nr 1 i nr 2 potwierdzili zakres zgłaszanych i opisanych wyżej usterek.

(akta kontroli tom V str. 176-181, tom VII str. 90-93)

Według informacji przekazanych przez Dyrektora BLP oraz wpisów w książce wykorzystania Strzelnicy, w okresie od 22 lipca do 13 grudnia 2022 r. nastąpiła przerwa w jej funkcjonowaniu. Dyrektor Biura Kontroli wyjaśnił, że „Dowódca CPKP

¹⁴² Znak: Ldz. Cir 2329/2021/AS – uszkodzenie regulatora przeciwbłodzeniowego.

¹⁴³ Znak Ldz. Cir 197/2022/AS – korozja rury zasilania zimnej wody oraz zwrócenie uwagi na nieusunięcie awarii w systemie ogrzewania rynien i rur spustowych wskazanych w piśmie z 17 grudnia 2021 r.

¹⁴⁴ Cir 2213/2022/AS.

¹⁴⁵ Str. 15 - pkt 5 „Realizacja Przedmiotu Zamówienia”.

¹⁴⁶ Usterki dotyczyły: naprawy systemu naciągnięć linek na torach strzeleckich (za częściową odpłatnością obejmującą wymianę linki tarczociągu); skonfigurowania systemu zarządzania Strzelnicą (bezpłatnie); naprawy kulochwytu głównego (bezpłatnie); naprawy zawiasów drzwi bocznych (bezpłatnie); przesunięcia kulochwytów mobilnych (odpłatnie); montażu dodatkowego łącznika oświetlenia w strefie wejściowej do hali strzelań (zagadnienie nie było rozpatrywane); przygotowania dodatkowej dokumentacji prawidłowej eksploatacji Strzelnicy (bezpłatnie).

„BOA” kierując się zasadami bezpieczeństwa określonymi dla Strzelnicy oraz mając na uwadze powstałe wątpliwości, co do prawidłowego funkcjonowania pojedynczych rozwiązań techniczno-materiałowych modułowej strzelnicy kontenerowej, podjął decyzję o odstąpieniu z korzystania przez policjantów CPKP „BOA” ze strzelnicy (...). W przedmiocie „okresu przerwy w funkcjonowaniu strzelnicy” wydane przez Dowódcę CPKP „BOA” polecenie dotyczące strzelnicy nie odnosiło się bezpośrednio do realizacji procesu naprawy, a wynikało z konieczności sprawdzenia warunków bezpieczeństwa, na skutek powstałych wątpliwości”.

(akta kontroli tom VI str. 257-265)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśniła, że wskazane terminy użytkowania Strzelnicy nie wynikały ze stanu technicznego obiektu. Częstotliwość wykorzystania Strzelnicy, ściśle uzależniona jest od przyjętego przez użytkownika procesu szkoleniowego, w którym może on uwzględniać wszystkie zidentyfikowane potrzeby z zakresu taktyki i techniki przeprowadzenia zajęć z wyszkolenia strzeleckiego.

(akta kontroli tom VII, str. 32, 36)

4.3. Czas usunięcia stwierdzonych usterek i uszkodzeń jakie wystąpiły w obiektach, których dotyczyły zadania objęte kontrolą NIK, przekraczał terminy ustalone w umowach¹⁴⁷:

- usterki dotyczące Strzelnicy wolnostojącej, zgłoszone w lipcu 2022 r. zostały ostatecznie usunięte do końca października 2022 r.,
- awaria systemu ogrzewania rynien i rur spustowych obiektów przy ul. Olszewskiej 6 zgłoszona pismem z 17 grudnia 2021 r. została ostatecznie usunięta w styczniu 2023 r. oraz uszkodzenia poszycia dachowego (zgłoszenie z 1 lutego 2022 r.), według informacji Zastępcy BLP naprawione w marcu 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 292, 441, 462-470, tom V str. 283, 697-714)

Zastępca BLP wyjaśnił, że przyczyną długich terminów usuwania usterek w obiektach przy ul. Olszewskiej 6 były okoliczności związane z wystąpieniem pandemii COVID-19 oraz trudności w uzyskaniu odpowiednich materiałów. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że terminy napraw uszkodzeń Strzelnicy były wydłużone, po zapoznaniu się przez inspektora nadzoru z zakresem prac, ze względów technologicznych i produkcyjnych materiałów niezbędnych do ich usunięcia, stąd strony ustaliły taki termin ich realizacji. W związku z tym, mając na uwadze § 15 ust. 5 umowy nr 35/275/Cir/AP nie naliczano kar umownych, z uwagi na to, że koniecznym było wydłużenie terminu realizacji.

(akta kontroli tom V str. 535-536, tom VI str. 205-206)

4.4. Do czasu zakończenia kontroli nie wystąpiły przypadki uprawniające do skorzystania z ustanowionego na okres rękojmi i gwarancji zabezpieczenia wykonania zawartych umów.

(akta kontroli tom IV str. 441, 462-470, tom VI str. 231-241)

4.5. Zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umów objętych kontrolą NIK, w części dotyczącej należytego wykonania robót dokonano zgodnie z warunkami zawartych umów. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął termin zwrotu zabezpieczenia z tytułu gwarancji i rękojmi.

(akta kontroli tom IV str. 245-248, 454-455, tom V str. 697-714, tom VI str. 116-120)

4.6. W umowach dotyczących dwóch skontrolowanych zadań określono obowiązek przeprowadzania konserwacji, przeglądów lub serwisów gwarancyjnych.

(akta kontroli tom IV str. 277-292, 435-470, tom V str. 263-285, tom VI str. 224-241)

¹⁴⁷ 14 dni od daty zgłoszenia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KGP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie podjęto skutecznych działań w celu nieponoszenia opłat za energię bierną pojemnościową dla PPE przy ul. Puławskiej 148/150¹⁴⁸, które wyniosły 53 262,77 zł (szczególnie od listopada 2021 r. do maja 2023 r.), gdyż nie zainstalowano kompensatora mocy biernej.

(akta kontroli tom VI str. 353-386, 394)

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że analiza kosztów ponoszonych przez KGP za dystrybucję energii elektrycznej w latach 2020-2022 realizowana była na bieżąco w ramach czynności służbowych pracowników zatrudnionych w BLP. Z otrzymanych faktur od operatora sieci dystrybucji energii elektrycznej odczytywane i porównywane były dane dotyczące mocy pobranej w stosunku do mocy zamówionej. W celu ograniczenia ponoszonych opłat za ponadumowny pobór energii biernej pod koniec 2017 r. dokonano montażu urządzeń służących do kompensacji mocy biernej pojemnościowej w obiekcie przy ul. Puławskiej (na jednym z istniejących przyłączy) - na drugim przyłączy nie zamontowano dotychczas urządzenia służącego do kompensacji mocy biernej, ze względu na prowadzone roboty budowlane (...).

(akta kontroli tom VI str. 396-397)

NIK nie kwestionuje podejmowanych przez KGP działań zmierzających do ograniczenia ponoszenia opłat związanych z dystrybucją energii elektrycznej. Zwraca jednak uwagę, że brak zamontowania urządzeń do kompensacji mocy biernej ma wpływ na wysokość ponoszonych opłat.

OCENA CZĄSTKOWA

KGP przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i egzekwowała usuwanie przez wykonawców stwierdzonych usterek, choć proces ten był wydłużony w czasie. Podejmowała działania w celu ograniczenia opłat za energię bierną, ale mimo to w jednym z siedmiu PPE objętych szczegółową analizą stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą nieskutecznych działań mających na celu ograniczenie opłat za energię bierną, co skutkowało poniesieniem kosztów w kwocie 53 262,77 zł.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zgłaszanie do ujmowania finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa jedynie przedsięwzięć spełniających wymogi określone w § 4 pkt 1 lit. a) i b) rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.
2. Rzetelne weryfikowanie przedkładanych do uzgodnienia programów inwestycji w zakresie spełniania przez nie wymogów określonych w § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.
3. Sporządzanie rozliczenia inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa zawierających porównanie wielkości kosztów planowanych przy jej rozpoczęciu z kosztami rzeczywistymi, analizę i uzasadnienie różnic między tymi wielkościami.
4. Rzetelne weryfikowanie otrzymanych rozliczeń inwestycji, a w sytuacji stwierdzenia rozbieżności pomiędzy zaakceptowaną WKI, a wartościami wykazanymi w rozliczeniu występowanie o skorygowanie rozliczenia i wyjaśnienie powstałych różnic.

¹⁴⁸ PPE nr: PL00000102624000000000000000002414.

5. Wzmocnienie nadzoru nad podległymi jednostkami realizującymi zadania inwestycyjne w zakresie faktycznie realizowanego przez nie zakresu rzeczowego inwestycji.
6. Wystąpienie do KSP o korektę Programu Inwestycji i WKI w zakresie przewidzianych do poniesienia w ramach wydatków inwestycyjnych kosztów dotyczących zapewnienia tymczasowej siedziby dla Inwestora w ramach zadania „Przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału (...)”.
7. Sporządzanie programów inwestycji zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji.
8. Uzyskiwanie zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy obiektów.
9. Uzyskiwanie odpowiedniej zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych.
10. Rzetelne weryfikowanie wniosków o wydłużenie terminu realizacji prac projektowych i robót budowlanych.
11. Zapewnienie zgodności dokumentacji sporządzanej dla potrzeb prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z warunkami wskazanymi w decyzjach dotyczącymi ich lokalizacji.
12. Opracowywanie wymaganych w postępowaniach o zamówienie publiczne wzorów oświadczeń pozwalających na weryfikację spełniania wymaganych przez Zamawiającego przesłanek.
13. Zawieranie w umowach o roboty budowlane wszystkich klauzul waloryzacyjnych określonych w przepisach ustawowych.
14. Egzekwowanie od wykonawców polis ubezpieczeniowych obejmujących cały okres realizacji zadań których one dotyczą, zgodnie z warunkami zawartych umów.
15. Dokumentowanie czynności nadzorczych nad wykonywanymi robotami budowlanymi ulegającymi zakryciu przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia branżowe, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w umowach.
16. Egzekwowanie od wykonawców robót realizacji obowiązków określonych w umowach w zakresie terminowego przedkładania zawiadomień do nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót.
17. Dokonywanie płatności po uzyskaniu od wykonawców robót wymaganych przez Zamawiającego dokumentów potwierdzających brak zaległości płatniczych wobec podwykonawców/dalszych podwykonawców.
18. Sporządzanie rozliczeń prowadzonych inwestycji w terminie 60 dni od daty ostatniej płatności, zgodnie z wymaganiami określonymi w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.
19. Terminowe sporządzanie dowodów OT dotyczących zrealizowanych inwestycji.
20. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia pełnej funkcjonalności Strzelnicy wolnostojącej.
21. Wyegzekwowanie od wykonawcy robót Zadania nr 2 certyfikatu na kulochwyty mobilne.

22. Rzetelne weryfikowanie zakresu wykonywanych prac budowlanych z dokumentacją projektową i uwzględnianie ewentualnych odstępstw w dokonywanych rozliczeniach.

23. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do ograniczenia opłat za pobór energii biernej.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Warszawa, dnia 1 grudnia 2023 r.

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

/-/

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/