



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.02.2023

Pan
nadinspektor Artur Bielecki
Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie
ul. Narutowicza 73
20-019 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.228.2023
Komisji Rozstrzygającej z dnia 13 lutego 2024 r.

P/23/066 – Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie, ul. Narutowicza 73, 20-019 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Wojewódzkim Policji w Lublinie (dalej: Komendant) jest od 3 lipca 2020 r. nadinspektor Artur Bielecki. Poprzednio, funkcję Komendanta pełnili: nadinspektor Robert Szewc (od 11 grudnia 2017 r. do 14 maja 2020 r.) i nadinspektor Paweł Dobrodziej (od 11 lutego 2016 r. do 10 grudnia 2017 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji. 2. Realizacja inwestycji budowlanych. 3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2023 (do 29 września, 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
Kontroler	1. Małgorzata Kosińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/66/2023 z 11 kwietnia 2023 r. 2. Paweł Gruszkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/65/2023 z 11 kwietnia 2023 r. i nr LLU/140/2023 z 13 września 2023 r. (akta kontroli tom I str. 3-5, tom IV str. 615)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli zbadała dwie inwestycje, tj. Budowę nowej siedziby I Komisariatu Policji w Lublinie przy ul. Unii Lubelskiej 23 (dalej: KPI) oraz Termomodernizację i modernizację obiektów KWP w Lublinie, ul. Narutowicza 73 wraz z dostosowaniem do obecnie obowiązujących przepisów (dalej: termomodernizacja KWP). Wykonawców robót wybrano odpowiednio: zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ w trybie przetargu nieograniczonego oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych. Wybrano oferty najkorzystniejsze, a wartość zawartych umów była zgodna z wartością wybranych ofert, tj. odpowiednio 12 395,8 tys. zł i 28 843,5 tys. zł. W trakcie realizacji zadań wynagrodzenie wykonawców zwiększono odpowiednio do kwoty 12 798,3 tys. zł i 31 636,4 tys. zł, tj. o odpowiednio: 3,2% i 9,7%. Skontrolowane inwestycje zrealizowano w terminie określonym w zawartych umowach.

KWP prawidłowo zaplanowała i przygotowała realizację KPI – pozyskano: wymaganą zgodę Ministra Skarbu Państwa oraz Wojewody Lubelskiego na roboty budowlane, decyzje ulic i uzgodnienia z Miejskim Konserwatorem Zabytków w Lublinie⁴. Natomiast działania mające na celu pozyskanie dokumentacji projektowej i rozpoczęcie robót przy termomodernizacji KWP były nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności:

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

⁴ Dalej: MKZ.

- nie uzyskano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵ i zmiany pozwolenia na budowę, pomimo wystąpienia zmiany w sposobie zagospodarowania terenu (zlecono budowę nieprzewidzianych w dokumentacji projektowej i programie inwestycji miejsc postojowych);
- nie uzyskano zgody Wojewody Lubelskiego na zabudowę nieruchomości będących w trwałym zarządzie⁶;
- nie podjęto skutecznych czynności mających na celu wyegzekwowanie od wykonawcy dokumentacji projektowej realizacji obowiązków umownych (usunięcia wad i usterek i sprawowania nadzoru autorskiego) i nie naliczono kar umownych z tego tytułu w łącznej wysokości 130 tys. zł.

Roboty budowlane rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę, a do użytkowania KPI przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Stwierdzono jednak szereg istotnych nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie realizacji inwestycji:

- od wykonawców obu inwestycji przyjęto kosztorysy ofertowe, stanowiące podstawę do rozliczeń robót, które sporządzono niezgodnie z umowami o roboty budowlane;
- zapłacono wykonawcy KPI kwotę 2452,6 tys. zł za zakup i dostawę materiałów budowlanych bez weryfikacji dokonania przez niego płatności na rzecz podwykonawców;
- nie egzekwowano od wykonawcy KPI kopii umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy i usługi;
- zatwierdzono dwa z 38 protokołów odbioru robót, mimo że wykazano w nich roboty niewykonane lub przekraczające kwoty określone w harmonogramie rzeczowo-finansowym⁷ termomodernizacji KWP;
- dopuszczono do niegospodarnego wydatkowania kwoty 467,4 tys. zł na rzecz wykonawcy termomodernizacji KWP za roboty dodatkowe, które były objęte przedmiotem zamówienia podstawowego (dwukrotnie zapłacono za te same roboty), nie zostały wykonane albo niezasadnie zwiększono wynagrodzenie za wykonanie przesklepienia pomieszczenia;
- przed dokonaniem płatności końcowej w kwocie 1280,1 tys. zł nie żądano od wykonawcy KPI oświadczeń podwykonawców o pełnym rozliczeniu robót;
- wykonawcy termomodernizacji KWP wypłacono 92% wynagrodzenia umownego przed dokonaniem płatności końcowej, mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80% wynagrodzenia.

Pomimo, że w umowach o roboty budowlane przewidziano szereg tytułów kar umownych, to jednak KWP ich nie naliczała, mimo że wykonawcy robót realizowali zamówienia niezgodnie z postanowieniami zawartych umów. Nie naliczono kar za: niedotrzymanie terminu pośredniego realizacji robót w 2017 r. (termomodernizacja KWP), nieprzedkładanie kopii umów o podwykonawstwo (obie inwestycje), nieprzedkładanie projektów aneksów do umowy przed ich podpisaniem (termomodernizacja KWP). Umowy o roboty budowlane nie określały maksymalnej wysokości kar umownych, a zdaniem NIK katalog kar⁸ i ich wysokość w umowach były nieadekwatne do szacowanego wynagrodzenia wykonawców robót. Stosując postanowienia zawartych umów kwota należnych wobec wykonawcy KPI kar umownych wyniosłaby aż 7039,1 tys. zł (55% wynagrodzenia), a wobec wykonawcy termomodernizacji KWP – 7274,3 tys. zł (23%). Ponadto, w trakcie kontroli NIK KWP

⁵ Dalej: decyzja ulicp.

⁶ Obowiązku tego nie zrealizowano również w przypadku 9 z 32 pozostałych prowadzonych w okresie objętym kontrolą inwestycji.

⁷ Dalej: HRF.

⁸ 18 tytułów kar umownych w przypadku KPI i 19 – w przypadku termomodernizacji KWP.

naliczyła wykonawcy termomodernizacji KWP karę umowną za naruszenie zasady poufności w kwocie 63,3 tys. zł.

KWP podejmowała prawidłowe działania w zakresie utrzymania obiektów inwestycyjnych w okresie rękojmi i gwarancji, w tym m.in. przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i skutecznie egzekwowała usuwanie przez wykonawców stwierdzonych usterek. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu skutecznych działań mających na celu ograniczenie opłat za energię bierną w dwóch punktach poboru energii oraz nierzetelnym nadzorze nad weryfikacją faktur za energię elektryczną, co skutkowało poniesieniem kosztów za energię bierną pojemnościową wyższych o 94,3 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

1.1. W KWP nie ustalono procedur dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że proces inwestycyjny wdrażany był po dokonaniu analizy potrzeb lokalowych danej jednostki. Po uzyskaniu zgody jednostki nadrzędnej, na poszczególnych etapach proces inwestycyjny jest realizowany zgodnie z zatwierdzonym programem inwestycyjnym, a następnie zawartą umową o roboty budowlane oraz obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Szczegółową kontrolą objęto dwa zadania inwestycyjne – termomodernizację KWP oraz budowę KPI.

W przypadku termomodernizacji KWP Komendant powołał zespół w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania na dokumentację projektową¹⁰, nieetatowy zespół ds. przygotowania programu inwestycji¹¹, określił procedurę wyboru wykonawcy robót budowlanych¹² i wprowadził regulamin udzielania zamówienia publicznego na roboty budowlane¹³. W dokumentach przewidziano m.in. tryb wyboru wykonawcy oraz zasady współpracy w zakresie merytorycznym prowadzonych postępowań z przedstawicielami Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie (dalej: DABW), gdyż termomodernizacja dotyczyła m.in. budynku będącego w trwałym zarządzie KWP i DABW.

W okresie przygotowania oraz do czasu zakończenia i rozliczenia budowy KPI za zadanie odpowiadało dwóch Koordynatorów¹⁴ posiadających uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, powołanych przez Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów. Do ich obowiązków należało m.in.: koordynowanie działań komórek organizacyjnych i pracowników KWP związanych z przygotowaniem do realizacji zadania; monitoring postępu realizacji zadania, zgodnie z opisem i zakresem zadania, zapisami umownymi, HRF oraz zakresem obowiązków uczestników zadania; koordynowanie kontroli zapewnienia profesjonalnego wykonawstwa prac i robót, w tym liczby pracowników niezbędnych do sprawnego i płynnego realizowania

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Decyzją nr 142/2016 z 27 kwietnia 2016 r.

¹¹ Decyzją nr 381/2016 z 8 listopada 2016 r., ze zm.

¹² Decyzją nr 91/2017 z 13 marca 2017 r., ze zm.

¹³ Decyzją nr 228/2017 z 3 lipca 2017 r.

¹⁴ Jeden Koordynator od 1 grudnia 2015 r. do 8 czerwca 2016 r. (decyzja nr 75/2015), drugi od 9 czerwca 2016 r. do zakończenia (decyzja nr 25/2016 r.).

zadania; raportowanie przełożonym w wyznaczonym terminie o postępie prac pod względem technicznym, finansowym i organizacyjnym, ze wskazaniem ewentualnych nieprawidłowości oraz problemów zaistniałych i mogących zaistnieć, razem ze sposobami ich rozwiązania i/lub działaniami naprawczymi; kompletowanie dokumentacji fotograficznej dotyczącej postępu robót budowlanych prowadzonych w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia; koordynację organizacji i przeprowadzenia odbiorów częściowych i końcowych, z uwzględnieniem wszystkich rozruchów technologicznych, przy udziale wyznaczonych przedstawicieli zamawiającego oraz organów, o których mowa w art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵; koordynację w rozliczeniu rzeczowym i finansowym zadania, w tym weryfikowanie i akceptowanie dokumentów finansowych, w zakresie wynikającym z przepisów prawa, uwarunkowań, sztuki budowlanej i inżynierskiej oraz postanowień umownych; sporządzanie i przechowywanie protokołów, notatek służbowych, „Karty realizacji zadania inwestycyjnego/remontowego”, korespondencji z podmiotami biorącymi udział w realizacji zadania i innych wszelkich dokumentów wymaganych przepisami Pb lub mogących być dowodami w razie ewentualnych sporów, roszczeń wykonawców, podwykonawców, dalszych podwykonawców, katastrof budowlanych itp.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że koordynatorzy zadania inwestycyjnego są pracownikami KWP i bezpośrednio podlegają kierownictwu Wydziału Inwestycji i Remontów (dalej: WIR), które sprawuje nadzór nad realizowanymi zadaniami. Zgodnie z posiadaną wiedzą i stosownymi uprawnieniami budowlanymi wykonują zadania związane z przygotowaniem inwestycji, wykonawstwem i przekazaniem obiektu do użytkowania. Końcowym etapem procesu inwestycji jest rozliczenie zrealizowanego zadania.

(akta kontroli tom I str. 17-23, 202, 207, tom III str. 183-194, 570-587)

1.2. Dla zadania termomodernizacja KWP opracowany został program inwestycji, obejmujący wyłącznie etap robót budowlanych, gdyż dokumentację projektową pozyskano przed sporządzeniem programu inwestycji. Program został uzgodniony 20 czerwca 2017 r., tj. po wszczęciu postępowania (zatwierdzeniu wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie procedury na wykonanie zadania, które nastąpiło 19 maja 2017 r.), a przed zawarciem umowy o roboty budowlane (29 września 2017 r.). Program sporządzono zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁶.

Dla budowy KPI zostały opracowane dwa programy inwestycyjne – jeden dla etapu projektowania¹⁷, drugi dla etapu realizacji inwestycji¹⁸.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że opracowanie dwóch programów wynikało z uzgodnień z jednostką nadrzędną.

Programy inwestycji zostały uzgodnione przed zawarciem umów na opracowanie dokumentacji projektowej (12 października 2016 r.) oraz o roboty budowlane (31 października 2017 r.).

Program inwestycji dla I etapu budowy KPI został uzgodniony przez inspektorów nadzoru w branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej. Program inwestycji dla II etapu został uzgodniony przez ww. inspektorów oraz użytkownika, Wydział Zaopatrzenia oraz Wydział Łączności i Informatyki.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. (dalej: Pb).

¹⁶ Dz. U. Nr 238, poz. 1579 (dalej: rozporządzenie w sprawie programu inwestycji).

¹⁷ Uzgodniony 19 lipca 2016 r.

¹⁸ Uzgodniony 9 października 2017 r.

Wartość kosztorysową inwestycji (WKI) określono na podstawie kosztorysów inwestorskich w układzie siedmiu grup kosztów, wskazanych w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia. Kwoty zaplanowane na realizację obu inwestycji nie były wyższe niż WKI zatwierdzona w programach inwestycji. W obu przypadkach inwestor posiadał prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Pb. W KWP nie stosowano wytycznych nr 1 z 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji, określających jednolite zasady i tryb planowania i programowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji, gdyż – jak wyjaśnił Z-ca Komendanta – od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.¹⁹ istniała wątpliwość, czy ww. wytyczne nadal są obowiązującym prawem wewnętrznym.

Programy inwestycji nie stanowiły podstawy do ujęcia inwestycji w planie inwestycji na 2017 r. – plany zostały ustalone²⁰ przed uzgodnieniem ww. programów. Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP uzgadniała na roboczo treść programów inwestycji z Biurem Logistyki Policji Komendy Głównej Policji. Na polecenie KGP przekazuje również informację o planach inwestycyjnych w ujęciu rocznym, a decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej podejmuje dysponent (KGP).

(akta kontroli tom I str. 72-180, tom II str. 12-26, 614-622 – pliki 1-113, tom III str. 590-613, tom IV str. 43-44, 94-110, 410, tom V str. 727)

1.3. KWP 11 sierpnia 2016 r. uzyskała zgodę Ministra Skarbu Państwa²¹, o której mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² na budowę KPI w Lublinie. W przypadku termomodernizacji (tj. przebudowy, niemieszczącej się w definicji budowy określonej w art. 3 pkt 6 Pb) KWP zgoda ta nie była wymagana.

(akta kontroli tom II str. 586-600 – plik 33, tom III str. 382-385)

1.4. Nieruchomość²³, na której wybudowano KPI została, przekazana na rzecz KWP decyzją Prezydenta Miasta Lublin z 23 października 2015 r. Lubelski Komendant Wojewódzki Policji uzyskał zgodę na zabudowanie ww. nieruchomości gruntowej zarządzeniem nr 188 Wojewody Lubelskiego z 23 czerwca 2017 r., tj. przed rozpoczęciem robót budowlanych²⁴. Zgody Wojewody nie uzyskano przed rozpoczęciem termomodernizacji KWP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgody WL nie uzyskano również w przypadku 9²⁵ z 32 nieobjętych kontrolą inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 142-146, tom II str. 76-77, 586-600 – plik nr 88, tom IV str. 5, 63-77, 94-110)

1.5. W badanym okresie podmioty zewnętrzne przeprowadziły w KWP osiem kontroli dotyczących prowadzenia inwestycji, w tym siedem przeprowadził Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) i jedną – Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie (dalej: WINB). Dwie kontrole dotyczyły termomodernizacji KWP, trzy – termomodernizacji obiektów komend powiatowych: w Łukowie, Opolu Lubelskim, Hrubieszowie i komisariatu w Poniatowej, trzy – termomodernizacji i modernizacji obiektów komend: w Zamościu,

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831), uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. (zastąpione rozporządzeniem w sprawie programu inwestycji).

²⁰ Plan inwestycji na 2017 r. Zastępca Komendanta KGP zaakceptowała 10 kwietnia 2017 r.

²¹ Pismo znak DMSP.103.2016.KB (1).

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. (dalej: ufp).

²³ Nr dz. ewid. 72/9, obręb 34 – Stare Miasto, ark. mapy 3.

²⁴ Rozpoczęcie robót budowlanych KPI nastąpiło 21 listopada 2017 r.

²⁵ PI dla wszystkich dziewięciu zatwierdzono w I połowie 2017 r.

Chelmie i Biłgoraju oraz komisariatów: w Dorohusku i Międzyrzecu Podlaskim. W siedmiu kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości. W trakcie kontroli dotyczącej termomodernizacji KWP – WINB stwierdził brak wpisu wszystkich osób pełniących nadzór autorski, brak wpisów w dzienniku budowy dotyczących wprowadzonych zmian oraz zmiany w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego (w dniu kontroli nie przedłożono kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami). KWP nie przedłożyła również oświadczenia kierownika budowy o wykonaniu robót budowlanych związanych z przebudową budynków oraz stanowiska rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń ppoż. w zakresie wprowadzonych zmian dotyczących rodzaju okien ppoż. oraz zmiany drzwi wejściowych na okna. Kierownika budowy ukarano mandatem karnym za niewłaściwe prowadzenie dziennika budowy. WINB nie podejmował dalszych innych czynności.

(akta kontroli tom II str. 570 – pliki 41-47, tom IV str. 584-585)

1.6. Wykonawcę dokumentacji projektowej na termomodernizację KWP wyłoniono bez stosowania Pzp. Nieruchomości przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie pozostawały w trwałym zarządzie KWP (77% udział) i DABW (23% udział). Zlecenie dokumentacji projektowej dotyczyło czterech budynków: ABCD, G, H i W²⁶. W zatwierdzonym wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie procedury na wykonanie zadania termomodernizacyjnego z 29 kwietnia 2016 r. wskazano, że postępowanie zostanie przeprowadzone na podstawie art. 4 pkt 5 Pzp. Zgodnie z art. 4 pkt 5 lit. b) Pzp zamawiający mógł nie stosować tej ustawy, z uwagi na istotny interes bezpieczeństwa państwa – w zakresie, w jakim ochrona istotnych interesów dotyczących bezpieczeństwa państwa określonych w lit. a-d nie może zostać zagwarantowana w inny sposób niż udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy. W uzasadnieniu wniosku z 29 kwietnia 2016 r. wskazano m.in., że „obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego są szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa i podlegają szczególnej ochronie. Zgodnie z uмотywowanym pisemnym stanowiskiem ABW cele spełnienia wymogu istotnego bezpieczeństwa państwa mogą być zrealizowane wyłącznie poprzez przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia z wyłączeniem Pzp”. Ponadto wskazano, że:

- brak jest możliwości wydzielenia sporządzenia dokumentacji projektowej dla robót termomodernizacyjnych tylko dla części zajmowanej przez KWP z uwagi na istnienie wspólnego źródła ciepła zasilającego instalacje centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej dla wszystkich czterech budynków,
- brak jest możliwości rozdzielenia instalacji oraz wykonania obliczeń tylko dla części nowo projektowanych instalacji i obliczenia mocy kotłowni,
- brak jest uzasadnienia technicznego wykonania docieplenia tylko dla części zajmowanej przez KWP,
- audyt energetyczny i planowane do osiągnięcia efekty ekologiczne są opracowane dla całego kompleksu.

Postępowanie przeprowadzono dwuetapowo: 1) zaproszenie do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, i następnie weryfikacja potencjalnych wykonawców przez DABW w Lublinie; 2) zapytanie ofertowe skierowane tylko do wybranych wykonawców. Zaproszenia do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wysłano do 16 wykonawców, spośród których pięciu złożyło wnioski. Po przeprowadzonej weryfikacji potencjalnych oferentów przez DABW wysłano zapytanie ofertowe do pięciu ww. wykonawców,

²⁶ Budynek ABCD – budynek główny, w którym siedzibę miały KWP i DABW, budynek G – budynek wykorzystywany przez KWP i komórkę organizacyjną KGP, budynek H – budynek, w którym siedzibę ma Zarząd Wojewódzki Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów woj. lubelskiego, budynek W – budynek warsztatowo-garażowy.

spośród których ofertę złożyło dwóch (obie oferty spełniały wymogi i zostały złożone w terminie wskazanym w zapytaniu). Jako najkorzystniejszą cenowo (zgodnie z zapisami zapytania ofertowego) wybrano ofertę na kwotę 722 010 zł brutto, w tym KWP – 583 229,10 zł, DABW – 138 780,92 zł. Umowę na ww. kwotę zawarł Z-ca Komendanta reprezentujący Komendanta KWP oraz – na podstawie stosownego pełnomocnictwa – Szefa ABW.

Wykonawca przed zawarciem umowy wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy²⁷ w wysokości 36,1 tys. zł. Znwu w kwocie 25,3 tys. zł (70%) zwrócono 284 dni po terminie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, a pozostała kwota 10,8 tys. zł (30%) na dzień 9 maja 2023 r. pozostawała na rachunku KWP, zgodnie z postanowieniami umownymi.

(akta kontroli tom III str. 21-59, tom III str. 614 – plik 6, tom IV str. 584-585)

Umowa na opracowanie dokumentacji projektowej nr 43/2016/R/IR z 12 października 2016 r. na budowę KPI została zawarta w wyniku postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego jako jedna z pięciu części zadania pn. „Opracowanie dokumentacji projektowych budowy nowych siedzib Komisariatów Policji garnizonu lubelskiego”²⁸. KWP nie dysponowała dokumentacją przetargową dotyczącą przedmiotowego zadania, gdyż 24 czerwca 2022 r. dokonano jej brakowania²⁹. Wykonawca przed zawarciem umowy nr 43/2016/R/IR wniósł znwu w pełnej wysokości 17 466 zł (tj. 5% wartości brutto umowy) w dwóch formach: gotówkowej (30% wartości ubezpieczenia) oraz gwarancji bankowej³⁰ (70% wartości ubezpieczenia) ważnej do 10 marca 2017 r. W trakcie trwania umowy zmieniono termin jej realizacji bez wydłużenia okresu obowiązywania ww. gwarancji bankowej z tytułu znwu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 204, 208, 211-228, tom II str. 586-600 – pliki 3-4)

1.7. W umowach³¹ na wykonanie dokumentacji projektowej dotyczących skontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych projektant zobowiązał się do pełnienia nadzoru autorskiego oraz uwzględniono przeniesienie na KWP bezwarunkowo i bez dodatkowych opłat, autorskich praw majątkowych i zależnych na wszelkich polach eksploatacji wymienionych w art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³².

(akta kontroli tom II str. 586-600 – pliki 1-2)

Umowa nr 43/2016/R/IR na kwotę 349 320 zł obejmowała opracowanie dokumentacji projektowej na budowę KPI w trzech etapach: [1] wielobranżowej koncepcji projektu wraz z wizualizacją (104 796 zł); [2] projektu budowlanego z informacją BIOZ oraz dokumentacją geologiczno-inżynierską oraz dokumentu potwierdzającego złożenie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (139 728 zł); [3] projektu wykonawczego, kosztorysów, STWiORB, HRF realizacji zadania oraz zbiorcze zestawienie kosztów zadania (104 796 zł) z terminem realizacji do 10 marca 2017 r., przy czym termin opracowania koncepcji projektu oraz projektu budowlanego ustalono na ten sam dzień (20 stycznia 2017 r.). W ww. umowie nie wyodrębniono kwoty przeznaczonej na nadzór autorski. KWP wymagała zgodności opracowania dokumentacji projektowej z przepisami Pb, aktami wykonawczymi, polskimi normami oraz Pzp, a także uzgodnień z rzeczoznawcami ds. zabezpieczeń ppoż., bhp, higieniczno-sanitarnych. Wymagano opracowania dokumentacji przez osoby

²⁷ Dalej: znwu.

²⁸ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:262490-2016:TEXT:PL:HTML&src=0>, ogłoszenie o zamówieniu nr 2016/S 145-262490.

²⁹ Protokół brakowania dokumentacji niearchiwalnej kategorii „B” oznaczonej symbolem „B” lub „BE” nr 423.

³⁰ Nr KLG39540IN16 z 11 października 2016 r. na kwotę 12 266,20 zł.

³¹ Nr 43/2016/R/IR z 12 października 2016 r., nr 37/2016/R/IR z 11 lipca 2016 r.

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności; wniesienia znw w wysokości 5% wynagrodzenia brutto; aktualizacji dokumentacji projektowej na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, postępowania na wybór wykonawcy robót oraz realizacji robót budowlanych.

Umowa przewidywała kary umowne m.in. z tytułu odstąpienia od umowy na etapie realizacji przez zamawiającego z winy wykonawcy, nieterminowego usunięcia wad i usterek przekazanej do zatwierdzenia dokumentacji oraz ujawnionych w okresie gwarancji, nieterminowego wykonania dokumentacji, odmowy pełnienia nadzoru autorskiego.

Z kolei w umowie nr 37/2016/R/IR (termomodernizacja KWP) termin realizacji koncepcji określono na 30 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy (10 sierpnia 2016 r.), a projektu budowlanego – do 1 sierpnia 2016 r., tj. przed upływem terminu na sporządzenie koncepcji.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w przypadku zadań objętych badaniem odbioru koncepcji dokonano przed odbiorem projektów budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 203-204, 209-210, tom II str. 586-600 – pliki 2, 5-6, 8, 100, tom III str. 51-57, tom IV str. 584-585)

1.8. Dokumentacja projektowa dotycząca budowy KPI, z uwagi na przyjętą formę wynagrodzenia przy realizacji robót (ryczałtowe) zawierała niezbędne opracowania, tj.: projekt budowlany, wykonawczy oraz STWiORB, co było zgodne z art. 31 ust. 1 Pzp.

Dokumentacja projektowa na termomodernizację KWP zawierała niezbędne opracowania wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane, tj. projekty budowlane, projekty wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie, STWiORB. Ponadto projektant dokonał inwentaryzacji obiektów i inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania chronionych gatunków zwierząt, w tym ptaków i nietoperzy zgodnie z wymaganiami regulaminu konkursu POIŚ 2014-2020 i przedłożył koncepcję architektoniczną wraz z wizualizacją aranżacji elewacji budynku biurowego ABCD i stref wejść do obiektu. Zawierała ona jednak braki i wady projektowe, co opisano w pkt 1.10 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 279-280, tom II str. 623-648, tom III str. 614 – plik 1, tom IV str. 584-585)

1.9. Tereny przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie stanowią teren zamknięty. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³, nie sporządza się dla nich miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). Przed rozpoczęciem termomodernizacji KWP nie uzyskano decyzji ulicp, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, nie wymagają takiej zgody roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Jednak w trakcie prowadzenia robót dokonano zmiany sposobu zagospodarowania terenu (utwardzono teren pod parking), co wymagało uzyskania ww. decyzji. KWP nie złożyła jednak wniosku i nie uzyskała decyzji ulicp – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. (dalej: upzp).

Na budowę KPI KWP otrzymała decyzję ulicp nr 63/15³⁴ 24 lipca 2015 r. Z-ca Komendanta wnioskował trzykrotnie o jej zmianę w zakresie m.in. określenia wysokości budynku oraz kształtu dachu. Decyzja nr 63/15 została ostatecznie zmieniona wg wniosku KWP z 12 stycznia 2017 r. decyzją nr 27/17 z 15 marca 2017 r. Zmianę tę uzasadniono koniecznością lokalizacji urządzeń (np. masztu antenowego, agregatów wentylacyjnych, kolektorów słonecznych).

(akta kontroli tom II str. 586-600, pliki nr 5, 11, 100-102, tom III str. 614 – plik 1, tom IV str. 186-197, 402-414, 576 – pliki 1, 2, 6, 7)

1.10. Proces uzyskania przez KWP pozwolenia na budowę KPI trwał łącznie 139 dni. W dniu 9 stycznia 2017 r. podpisano aneks nr 1 do umowy 43/2016/R/IR dokonując zmiany terminów realizacji poszczególnych etapów odpowiednio: [1] z „do 20 stycznia 2017 r.” na „w terminie pięciu dni kalendarzowych od daty otrzymania zmienionej decyzji lokalizacyjnej”; [2] z „do 20 stycznia 2020 r.” na „w terminie pięciu dni kalendarzowych od daty otrzymania zmienionej prawomocnej decyzji lokalizacyjnej”; [3] z „do 10 marca 2017 r.” na „w terminie 70 dni kalendarzowych od daty złożenia wniosku o pozwolenie na budowę”. Wydłużenie terminów realizacji umowy uzasadniono³⁵ koniecznością zmiany decyzji ulicp, ze względu na potrzebę dopuszczenia wykonania częściowego zadaszenia budynku KPI dachem płaskim w celu zlokalizowania na nim urządzeń sanitarnych (wentylatory, jednostki zewnętrzne klimatyzacji, antena itp.). W okresie od 26 listopada 2016 r. do 12 stycznia 2017 r. KWP trzykrotnie występowała o zmianę decyzji ulicp w zakresie wysokości budynku, kształtu i kąta nachylenia dachu oraz wielkości powierzchni zabudowy. Badanie NIK wykazało, że na przekazanej KWP 8 grudnia 2016 r. wizualizacji budynek KPI został zaprojektowany, jako budynek z dachem płaskim, co było dopuszczalne przez obowiązującą wówczas decyzję nr 63/15. KWP odebrała pierwszy etap umowy nr 43/2016/R/IR (koncepcja projektu z wizualizacją) 27 marca 2017 r. KWP przekazała wykonawcy projektu ostateczną zmienioną decyzję lokalizacyjną (nr 27/17) 7 kwietnia 2017 r. Odbiór pierwszego etapu umowy nr 43/2016/R/IR (koncepcja projektu z wizualizacją) nastąpił 27 marca 2017 r. Odbiór drugiego etapu umowy (projekt budowlany wraz dokumentacją geologiczno-inżynierską) nastąpił dopiero 17 sierpnia 2017 r.³⁶, mimo że etap ten zakończył się 18 kwietnia 2017 r. wystąpieniem Z-cy Komendanta z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Po trzykrotnym wezwaniu Wydziału Budownictwa i Architektury Urzędu Miasta Lublin (dalej: WBiA) KWP 23 czerwca 2017 r. uzupełniła wniosek o zgodę Wojewody Lubelskiego na zabudowę nieruchomości. Kolejne uzupełnienia dotyczyły m.in.: uzgodnień z MKZ m.in. w zakresie słupa informacyjnego oraz masztu flagowego; rysunków przedmiotowych obiektów, oznaczenia na projekcie zagospodarowania terenu (dalej: PZT) odcinków nieczynnych oraz istniejących instalacji kolidujących z projektowaną zabudową; wyłączenia z zakresu opracowania sieci i zjazdów wraz z rozwiązaniami projektowymi usytuowanych w granicach pasa drogowego drogi wojewódzkiej, dla których organem pierwszej instancji jest Wojewoda. KWP 4 września 2017 r. uzyskała pozwolenie na budowę nr 1019/17, która 22 września 2017 r. stała się ostateczna. W dniu uprawomocnienia się ww. decyzji KWP dokonała odbioru trzeciego etapu umowy (projekt wykonawczy, kosztorysy, STWiORB, harmonogramy, zbiorcze zestawienie kosztów). Nie wymagano od wykonawcy umowy nr 43/2016/R/IR przedłożenia kosztorysów, przedmiarów robót, szczegółowej kalkulacji ceny jednostkowej w wersji papierowej w formie przewidzianej umowie oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu

³⁴ Znak: AB-LA-I.6733.2.8.2015.

³⁵ Protokół konieczności nr 1/2017 z 9 stycznia 2017 r.

³⁶ Na protokole z 17 sierpnia 2017 r. Wykonawca opatrzył swój podpis datą 5 września 2017 r. Z tą datą została również wystawiona faktura VAT za drugi etap umowy nr 43/2016/R/IR.

inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁷, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Za opóźnienie w realizacji umowy nr 43/2016/R/IR naliczono wykonawcy kary umowne w maksymalnej wysokości przewidzianej w umowie – 27 946,60 zł.

Na etapie przetargu na roboty budowlane nie nastąpiły zmiany w dokumentacji projektowej wynikające z zapytań oferentów.

(akta kontroli tom I str. 202, 208, 240, 491, 501, tom II str. 105-112, 114, 120-121, 586-600 – pliki 35, 88, 96, 100-103)

Dokumentacja projektowa na termomodernizację KWP nie została opracowana zgodnie z wymogami określonymi w umowie – przedłożone przez projektanta kosztorysy nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysowania. Projekt budowlany nie był natomiast podzielony na roboty kwalifikowane i niekwalifikowane, co było jednym z czynników niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane (zagadnienie opisano w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia). Dokumentacja została odebrana przez KWP 15 grudnia 2016 r., po uzyskaniu pozwolenia na budowę. W załączniku do protokołu zawarto wykaz usterek stwierdzonych w dokumentacji i wyznaczono autorowi dokumentacji projektowej termin na ich usunięcie. KWP wypłaciła wynagrodzenie wykonawcy przed upływem terminu na usunięcie usterek, a wykonawca nie usunął wszystkich usterek. Za nieusunięcie wad i usterek w terminie zamawiającemu przysługiwały kary umowne, których KWP nie naliczyła i nie dochodziła, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Z wynagrodzenia KWP potrąciła jednak kary umowne za nieterminowe sporządzenie dokumentacji projektowej (w tym m.in. projektu budowlanego) w maksymalnej przewidzianej w umowie dla tego uchybienia wysokości – 57 760,80 zł (8% sumy wynagrodzenia).

Na etapie wyboru wykonawcy robót budowlanych i na etapie realizacji tych robót stwierdzono m.in. wady projektowe, zgłaszano wykonawcy dokumentacji uwagi i braki oraz wzywano do ich usunięcia, co opisano szerzej w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia.

Autor dokumentacji projektowej na termomodernizację KWP sprawował nadzór autorski tylko przez pierwsze miesiące obowiązywania umowy, a jak wskazał w złożonych wyjaśnieniach I Z-ca Komendanta „przez ostatnie ok. 2 lata pełnienia tego nadzoru, faktycznie nie był on wykonywany (lata 2018-2020)”, z uwagi na brak kontaktu z wykonawcą dokumentacji. W związku z tym KWP nie zapłaciła wykonawcy części wynagrodzenia należnej za jego sprawowanie. Zamawiający nie wezwał jednak autora dokumentacji projektowej pod groźbą naliczenia kary umownej do jego sprawowania zgodnie z umową, nie naliczył i nie dochodził kar umownych z tytułu odmowy pełnienia nadzoru autorskiego, gdyż nie dysponował pełną dokumentacją w tym zakresie. Nadzór autorski nad realizacją robót sprawowały natomiast osoby wyznaczone przez wykonawcę robót budowlanych, bez dodatkowego wynagrodzenia – zagadnienie związane z niewyegzekwowaniem sprawowania nadzoru autorskiego i nienaliczeniem kar umownych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wynagrodzenie umowne projektanta nie było zwiększane.

(akta kontroli tom III str. 27-100, 550-569, 614 – pliki 1, 9, 12, tom IV str. 63-77, 94-110, 165-197)

³⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1389 (dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysowania), uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.

1.11. Stosownie do art. 28 ust. 1 Pb KWP uzyskała pozwolenie na budowę³⁸ KPI 4 września 2017 r. Decyzja stała się ostateczna 22 września 2017 r. Roboty budowlane rozpoczęto 21 listopada 2017 r., tj. w okresie ważności pozwolenia na budowę.

Przed rozpoczęciem termomodernizacji KWP uzyskano jedną decyzję o pozwoleniu na budowę nr 83/16 z 8 grudnia 2016 r. na wszystkie cztery budynki: ABCD, G, H i W. Inwestora zobowiązano do zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych WINB i projektanta oraz dołączenia załączników, zawiadomienia WINB o zakończeniu budowy i uzyskania pozwolenia na użytkowanie. KWP nie uzyskała zmiany pozwolenia na budowę, mimo że w toku robót budowlanych zmienił się sposób zagospodarowania terenu przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie, tj. wykonano nieplanowane miejsca postojowe, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom II str. 586-600 – plik 63, tom III str. 117-118, tom IV str. 576 – pliki 1, 2, 6, 7)

1.12. KPI został zlokalizowany na obszarze zespołu urbanistycznego Starego Miasta i Śródmieścia Lublina, wpisanego do rejestru zabytków województwa lubelskiego pod nr A/153. KWP uzyskała zgodę MKZ na prowadzenie robót mających polegać na budowie KPI, wyrażoną w formie decyzji z 6 kwietnia 2017 r.³⁹

Termomodernizacja KWP dotyczyła m.in. przebudowy budynku głównego ABCD ujętego w gminnej ewidencji zabytków Miasta Lublin, stąd pozwolenie na budowę wydano, zgodnie z art. 39 ust. 3 Pb, po wcześniejszym uzgodnieniu z właściwym konserwatorem zabytków.

(akta kontroli tom III str. 117-118, tom IV str. 136-142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KWP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przed rozpoczęciem robót budowlanych przy termomodernizacji budynków KWP nie uzyskano zgody Wojewody Lubelskiego, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰.

Zgodnie z ówczesnym brzmieniem ww. przepisu jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na znaczny upływ czasu oraz długotrwałą nieobecność pracownika realizującego to zagadnienie brak jest możliwości ustalenia przyczyn nieuzyskania ww. zgody. Co do zasady praktyką było i jest występowanie o uzyskanie zgody, stosownie do dyspozycji ww. przepisu.

(akta kontroli tom IV str. 5, 67, 98, 495-496)

NIK zwraca uwagę, że zgody WL nie uzyskano również w przypadku ⁹⁴¹ z 32 nieobjętych kontrolą inwestycji. Zgodę uzyskano przed realizacją pozostałych 23 inwestycji rozpoczętych w latach 2018-2023 (do 31 sierpnia).

2. Nierzetelny odbiór kosztorysów inwestorskich dot. budowy KPI. Kosztorysy inwestorskie przyjęto w formacie ATH bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy ich kompletności i poprawności. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. d) oraz ust. 2 lit. b) umowy nr 43/2016/R/IR do obowiązku wykonawcy należało opracowanie kosztorysów

³⁸ Decyzja nr 1019/17, znak AB-BW-II.6740.1.24.2017.

³⁹ Znak MKZ-IN-I.4120.155.2017, zmienionej decyzjami z 14 sierpnia 2017 r. oraz 1 września 2017 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

⁴¹ Programy inwestycji dla wszystkich dziewięciu zatwierdzono w I połowie 2017 r.

wykonawczych zgodnie z § 5 ust. 3 ww. umowy, w tym z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej na podstawie rozporządzenia w sprawie kosztorysowania, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 1 Pzp. KWP nie wymagała również od wykonawcy kompletu kosztorysów w formie papierowej, co było niezgodne z § 4 ust. 2 lit. b) ww. umowy.

Kosztorysy inwestorskie w wersji papierowej, które okazała KWP, składały się ze strony tytułowej oraz tabeli elementów scalonych. Nie zawierały natomiast następujących elementów:

- ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, zawierającą krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót, co było wymagane w § 7 pkt 2 ww. rozporządzenia;
- przedmiarów robót, co było wymagane w § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia;
- kalkulacji uproszczonej, co było wymagane w § 7 pkt 4 ww. rozporządzenia;
- założeń wyjściowych do kosztorysowania i kalkulacji szczegółowych cen jednostkowych, analiz indywidualnych nakładów rzeczowych oraz analiz własnych cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku, co było wymagane w § 7 pkt 6 ww. rozporządzenia;
- nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) na kosztorysach branży sanitarnej i elektrycznej, co było wymagane w § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że kosztorysy inwestorskie zostały opracowane przez wykonawcę dokumentacji projektowo-kosztorysowej i to on kwalifikował wartość stawki roboczogodziny na podstawie doświadczenia zawodowego kosztorysantów sporządzających poszczególne kosztorysy oraz rzeczywistych cen do kosztorysowania robót występujących na rynku w danym okresie. Obejmowały one również wzrost kosztów cen jednostkowych. Koszty te stanowią późniejszą podstawę do opracowania programu inwestycji na realizację zadania.

(akta kontroli tom I str. 146-171, tom II str. 129-131 – pliki 1-12; 586-600 – pliki 2, 8, 64)

3. Nie przedłużono okresu obowiązywania znwu nr 43/2016/R/IR z 12 października 2016 r.⁴² w związku z wydłużeniem terminu jej realizacji o 102 dni kalendarzowe. Wykonawca wniósł zabezpieczenie w dwóch formach: gotówkowej w wysokości 5199,80 zł (30% wartości ubezpieczenia) oraz gwarancji bankowej⁴³ w wysokości 12 266,20 zł (70% wartości ubezpieczenia) obowiązującej do 10 marca 2017 r. W aneksie nr 1 do ww. umowy z 9 stycznia 2017 r. KWP wydłużyła termin realizacji umowy. Według założeń umowy drugi etap (złożenie wniosku o pozwolenie na budowę) miał nastąpić do 12 kwietnia 2017 r., a więc okres obowiązywania znwu w pełnej wniesionej kwocie powinien zostać wydłużony do 21 czerwca 2017 r.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że zamawiający nie wystąpił do wykonawcy o przedłużenie znwu, jednakże brak przedłużenia nie spowodował negatywnych skutków prawnych.

(akta kontroli tom I str. 202, 208, tom II str. 586-600, pliki 2-5, 8)

4. Nieterminowo, tj. 284 dni po terminie umownym dokonano zwrotu wykonawcy dokumentacji projektowej termomodernizacji KWP 70% znwu. W § 13 ust. 3 umowy nr 37/2016/R/IR⁴⁴ przewidziano zwrot lub zwolnienie 70% wartości znwu w ciągu 30 dni liczonych od daty podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, o którym mowa w § 6 ust. 9 w zakresie dotyczącym opracowania inwentaryzacji przyrodniczej.

⁴² Na dokumentację projektową dla budowy KPI.

⁴³ Nr KLG39540IN16 z 11 października 2016 r.

⁴⁴ Na dokumentację projektową dla termomodernizacji KWP.

Inwentaryzację przyrodniczą odebrano 30 września 2016 r., a zwrotu znwu na wniosek WIR z 8 sierpnia 2017 r. dokonano 10 sierpnia 2017 r.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP nie dokonywała zwrotu, ponieważ oczekiwała na usunięcie usterek. Z tytułu opóźnienia w zwrocie znwu KWP nie poniosła negatywnych skutków finansowych.

NIK zauważa, że zgodnie z § 6 ust. 11 umowy nr 37/2016/R/IR podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego nie oznacza potwierdzenia braku wad fizycznych i prawnych dokumentacji, o której mowa w ust. 1 i nie wyłącza odpowiedzialności wykonawcy z tytułu gwarancji i rękojmi za wady. Ponadto ewentualnemu pokryciu roszczeń z tytułu wad i usterek służyło 30% znwu pozostające na rachunku bankowym KWP do upływu okresu rękojmi za wady.

(akta kontroli tom III str. 51-57, 94, 97-98, tom IV str. 68-69, 100, 108)

5. Przed zleceniem aneksem nr 2 z 24 lipca 2019 r. robót dodatkowych polegających na utwardzeniu terenu pod wykonanie co najmniej 19 miejsc postojowych, stanowiących zmianę sposobu zagospodarowania terenu objętego termomodernizacją KWP, nie uzyskano:

- decyzji ulicp, czym naruszono art. 50 ust. 1 upzp,
- zmiany pozwolenia na budowę, czym naruszono art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 1 Pb.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 upzp inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji ulicp. Zgodnie z art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 1 Pb⁴⁵ istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępianie w zakresie: projektu zagospodarowania działki lub terenu, z wyjątkiem urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury.

Pierwotnie w dokumentacji projektowej nie przewidywano zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Wykonawcy robót budowlanych w trakcie prowadzonych prac aneksem nr 2 zlecono roboty dodatkowe. Z protokołu konieczności (pkt 1.10) wynika, że roboty miały dotyczyć „naprawy nawierzchni”, „odtworzenia, naprawy utwardzeń terenu”, co „pozwoli (...) przywrócić teren przy budynkach do stanu pierwotnego, a tym samym na prawidłową organizację miejsc postojowych i ciągów komunikacyjnych”. Było to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż miejsca postojowe na dzień zlecenia robót nie istniały⁴⁶, a z kosztorysu robót dodatkowych i zamiennych wynikało, że roboty dodatkowe stanowiło wykonanie z płyt ażurowych placu przy segmencie H oraz miejsc postojowych przy segmencie A (budynki ABCD).

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP nie była zobligowana do uzyskania decyzji ulicp, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 2 upzp nie wymagają wydania decyzji ulicp roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 5 Pb pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych. KWP zleciła położenie ażurowych krat na terenie obiektu w celu utwardzenia powierzchni gruntu, wobec czego nie była zobligowana do uzyskania w tym przedmiocie pozwolenia na budowę lub jego zmiany.

⁴⁵ Według brzmienia na dzień zawarcia aneksu nr 2 umowy, tj. 24 lipca 2019 r.

⁴⁶ Teren przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie, który został przeznaczony pod miejsca postojowe, przed realizacją inwestycji był porośnięty drzewami owocowymi i krzewami, których wycinkę KWP zleciła zewnętrznemu podmiotowi w listopadzie/grudniu 2018 r.

NIK zauważyła, że na realizację przedmiotowej inwestycji uzyskano pozwolenie na budowę. Roboty budowlane polegające na budowie miejsc postojowych wykonano w miejscu, w którym uprzednio ich nie było⁴⁷, a tym samym doszło do zmiany sposobu zagospodarowania terenu (przeznaczenia tego terenu), co wymagało uzyskania decyzji ulicp. Pozwolenie na budowę lub jego zmiana jest konieczna w przypadku utwardzenia gruntu, w wyniku którego powstanie obiekt budowlany o określonym przeznaczeniu, w tym przypadku miejsca postojowe (co najmniej 19 stanowisk) dla samochodów osobowych⁴⁸.

(akta kontroli tom III str. 117-118, 306-319, 614 – plik 1, tom IV str. 9, 192-193, 247, 411-413, 576 – pliki 1, 2, 6, 7)

6. Nie podjęto skutecznych czynności mających na celu wyegzekwowanie od wykonawcy dokumentacji projektowej na termomodernizację KWP usunięcia wad i usterek stwierdzonych w protokole odbioru dokumentacji z 15 grudnia 2016 r. Nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych w związku z niewywiązaniem się przez wykonawcę z tego obowiązku.

Odebrane przez KWP projekty budowlane sporządzono niezgodnie z umową i audytem energetycznym, a kosztorysy inwestorskie nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysowania, do czego obligował § 5 ust. 3 umowy nr 37/2016/R/IR. W załączniku do protokołu odbioru z 15 grudnia 2016 r. wskazano wykaz usterek stwierdzonych w dokumentacji i zobowiązano wykonawcę m.in. do uzupełnienia projektów wykonawczych w branży budowlanej, elektrycznej i sanitarnej oraz poprawy kosztorysów w terminie do 28 grudnia 2016 r. Ponadto KWP zgłaszała również wady i usterki na etapie realizacji umowy (tj. przed ww. odbiorem), które do dnia odbioru nie zostały usunięte, np. wykonanie sufitów podwieszonych i systemu kontroli dostępu w budynku W, okien z profili stalowych ciepłych zamiast z PCV i docieplenia budynku G od wewnątrz (tj. niezgodnie z audytem energetycznym), nieprawidłowego oznaczenia pomieszczenia w budynku H (szatnia zamiast sali ćwiczeń).

Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. c) umowy nr 37/2016/R/IR projekt budowlany miał być sporządzony w poszczególnych branżach odrębnie dla termomodernizacji w zakresie objętym audytami energetycznymi (roboty kwalifikowane) i pozostałych robót (roboty niekwalifikowane), a sporządzone przez wykonawcę projekty budowlane nieuwzględniające takiego podziału zostały odebrane przez KWP. Zgodnie z § 5 ust. 3 ww. umowy wykonawca zobowiązany był opracować dokumentację z uwzględnieniem art. 29-33 Pzp. Odebrane kosztorysy inwestorskie zawierały wyłącznie strony tytułowe, przedmiar robót i tabele elementów scalonych. Nie zawierały natomiast ogólnej charakterystyki obiektów lub robót, kalkulacji uproszczonej i załączników określających założenia wyjściowe do kosztorysowania i kalkulacje szczegółowe cen jednostkowych, analizy indywidualne nakładów rzeczowych oraz analizy własne cen czynników produkcji wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku, o których mowa w § 7 pkt 2, 4 i 6 ww. rozporządzenia.

Kontrolującym nie przedłożono dokumentów potwierdzających usunięcie usterek. Jednak z dokumentacji projektowej⁴⁹ wynika, że wyszczególnionych wyżej usterek i wad nie usunięto, opisów w projektach wykonawczych w branży elektrycznej instalacji oświetleniowej nie uzupełniono o oprawy awaryjne i ewakuacyjne (budynki G, H i W), a sufity podwieszone zostały zaprojektowane w korytarzach i pokojach,

⁴⁷ Teren pod co najmniej 14 miejsc postojowych był zadrzewiony zgodnie z projektem zagospodarowania terenu dla tego zadania. KWP w przypadkach tego wymagających uzyskała zgodę na wycinkę drzew. Na terenie pod pięć miejsc postojowych był żywoplot.

⁴⁸ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 10 Pb pozwolenia na budowę nie wymaga budowa miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk włącznie.

⁴⁹ Która stanowiła część opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.

mimo że zgodnie z ww. protokołem zamawiający wymagał takich sufitów wyłącznie w korytarzach. W projekcie budowlanym przewidziano elewację wentylowaną segmentu C z dociepleniem z wełny skalnej, mimo że audyt energetyczny przewidywał wykonanie docieplenia z wełny mineralnej, co KWP zgłaszała projektantowi 23 września 2016 r. Ponadto projekty budowlane zawierały rozwiązania, których KWP nie akceptowała, jak np. parapety granitowe promieniowane, schody i krawężniki granitowe w budynku G, czy schody granitowe i barierki ze szkła bezpiecznego w budynku H.

Zgodnie z § 10 ust. 1 lit b) umowy nr 37/2016/R/IR wykonawca miał zapłacić zamawiającemu karę umowną w razie nieterminowego usunięcia wad i usterek w przekazanej do zatwierdzenia zgodnie z § 6 ust. 1 dokumentacji, o której mowa w § 4, w wysokości 0,2% wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia przekroczenia terminów wyznaczonych przez zamawiającego, nie więcej jednak niż 8% sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 (57 760,80 zł).

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wykonawca był wzywany do usunięcia wad w kontaktach roboczych i częściowo usunął usterki, jednakże nie wszystkie. Kary za nieterminowe usunięcie wad i usterek nie naliczono, gdyż wykonawca finalnie nie usunął wszystkich wad i usterek w dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom III str. 51-59, 64-70, 515-549, 564-569, 614 – pliki 1, 9, 12, tom IV str. 10, 68-69, 100, 108, 172-173)

Zdaniem NIK projektant zobowiązał się do dostarczenia dokumentacji projektowej wolnej od wad i usterek, a brak ich usunięcia nie mógł być przyczyną nienaliczenia kar umownych za nieterminowe usunięcie wad i usterek, zwłaszcza że w umowie określono ich maksymalny wymiar. KWP mogła naliczyć maksymalne kary umowne już po 40 dniach liczonych od terminu wyznaczonego w protokole odbioru końcowego, tj. od 28 grudnia 2016 r. Wady i usterki w dokumentacji projektowej miały wpływ m.in. na nierzetelny opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, co opisano w kolejnym obszarze niniejszego wystąpienia.

7. Nie wyegzekwowano od projektanta termomodernizacji KWP należytego wykonania umowy w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego. Nie podjęto również działań w celu naliczenia kary umownej z tytułu odmowy pełnienia tego nadzoru.

Projektant zobowiązany był do sprawowania nadzoru autorskiego przez cały okres realizacji umowy, do czasu zakończenia robót budowlanych i wszystkich innych czynności niezbędnych do realizacji zadania (§ 8 ust. 3 umowy), z tym że nie dłużej niż do upływu czterech lat od daty zawarcia umowy, tj. do dnia 11 lipca 2020 r. Ustalenia kontroli wskazały, że wykonawca dokumentacji projektowej sprawował nadzór autorski tylko na początku realizacji robót budowlanych⁵⁰ (do 3 kwietnia 2018 r.). W aktach sprawy były wiadomości e-mail potwierdzające kierowane do projektanta pytania, brak było natomiast dokumentów (notatek służbowych, korespondencji zwrotnej od wykonawcy) wskazujących jednoznacznie, czy projektant wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego. Z-ca Komendanta wskazał jednak, że z uwagi na brak kontaktu z projektantem sprawowanie nadzoru autorskiego powierzono wykonawcy robót budowlanych. Firmy projektowej nie wezwano pod groźbą naliczenia kary umownej do wykonywania nadzoru autorskiego (realizacji obowiązku umownego) i nie dokumentowano czynności z tym związanych. KWP nie powierzyła także sprawowania nadzoru autorskiego podmiotowi wybranemu na zasadach konkurencyjności i nie zleciła wykonawstwa zastępczego. Zgodnie

⁵⁰ Zgodnie z wyjaśnieniem I Z-ca Komendanta do 3 kwietnia 2018 r., jednak już 18 marca 2018 r. KWP i wykonawca robót podpisali protokół konieczności dotyczący zmiany elewacji i docieplenia segmentu C budynku ABCD, której projektant nie zatwierdził.

z § 10 ust. 1 lit. g) ww. umowy, w razie odmowy pełnienia nadzoru autorskiego, wykonawca miał zapłacić zamawiającemu karę umowną w wysokości 10% sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 (72 201 zł).

I Z-ca Komendanta wyjaśnił m.in., że po dokonaniu analizy dokumentacji zgromadzonej w sprawie (korespondencji pomiędzy zamawiającym i wykonawcą) nie sposób stwierdzić jednoznacznie, że kategorycznie zaistniała przesłanka „odmowy pełnienia nadzoru autorskiego” obligująca zamawiającego do naliczenia kary umownej. Tuż po rozpoczęciu robót⁵¹ wykonawca dokumentacji odpowiadał na zapytania KWP, a więc dokonał czynności, o których mowa w § 8 ust. 5 lit. c umowy. Dalsza dokumentacja zgromadzona w aktach sprawy (w szczególności maile kierowane do projektanta) nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy od 3 kwietnia 2018 r. wykonawca dokumentacji zaniechał pełnienia nadzoru autorskiego, czy też odpowiadał na maile (lecz nie zostały one zachowane/wpięte do akt sprawy) lub reagował na wątpliwości KWP w inny sposób, np. w telefonicznych kontaktach roboczych. Z uwagi na brak kontaktu z autorem w zakresie wyjaśniania wątpliwości dokumentacji projektowej i konieczność realizacji robót budowlanych przez zgodnie z HRF, nadzór autorski został niejako „przejęty” przez wykonawcę robót. Wykonawca dokumentacji projektowej nie uzyskał wynagrodzenia umownego za pełnienie nadzoru autorskiego, albowiem przez ostatnie ok. dwa lata pełnienia tego nadzoru, faktycznie nie był on wykonywany (lata 2018-2020).

Z-ca Komendanta nie wyjaśnił przyczyn braku należytego dokumentowania czynności związanych z egzekwowaniem nadzoru autorskiego.

NIK zauważa, że brak kontaktu ze strony projektanta powinien spowodować podjęcie działań przez KWP, tj. wezwanie wykonawcy dokumentacji pod groźbą naliczenia kary umownej, a w razie jego bezskuteczności naliczenie kary umownej. W dzienniku budowy brak jest wpisów potwierdzających wizytę projektanta na budowie, a odpowiedzi udzielane mailowo, telefonicznie i osobiście przez autora dokumentacji nie doprowadziłyby do powierzenia nadzoru autorskiego innemu podmiotowi. NIK zauważa także, że powierzenie sprawowania nieodpłatnie nadzoru autorskiego wykonawcy robót nie jest niezgodne z prawem, jednak ustawowym zadaniem nadzoru autorskiego jest weryfikacja zgodności wykonywanych robót z projektem oraz uzgadnianie możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych m.in. przez kierownika budowy. Zdaniem NIK działanie takie nie dawało gwarancji ochrony przed ryzykiem wprowadzania nieuzasadnionych i niekorzystnych dla inwestora odstępstw od projektu budowlanego.

(akta kontroli tom III str. 51-57, 80-93 tom IV str. 7, 68-69, 71, 100-101, 108-110, 172-173, tom V str. 2-79)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia planowanie i przygotowanie skontrolowanych dwóch inwestycji budowlanych realizowanych przez KWP, przy czym sformułowana ocena wynika głównie z nieprawidłowości stwierdzonych przy realizacji termomodernizacji KWP. W przypadku tej inwestycji nie uzyskano decyzji ulicp oraz zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie wyegzekwowano od wykonawcy dokumentacji projektowej usunięcia wad i usterek i nie naliczono mu kar umownych w wysokości 57,8 tys. zł. Nie wyegzekwowano również obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego, a nierzetelne dokumentowanie prowadzonych czynności w zakresie egzekwowania tego nadzoru skutkowało nienaliczeniem kar umownych w wysokości 72,2 tys. zł. W przypadku termomodernizacji KWP oraz dziewięciu innych inwestycji

⁵¹ W okresie październik 2017 r. – styczeń 2018 r.

nie uzyskano zgody Wojewody Lubelskiego na realizację robót budowlanych na nieruchomościach Skarbu Państwa.

Realizując dwie skontrolowane inwestycje uzyskano wymagane prawem pozwolenia na budowę, a w przypadku KPI, pozyskano wymagane zgody Ministra Skarbu Państwa, Wojewody Lubelskiego na roboty budowlane, decyzje ulicp, pozwolenie na budowę i uzgodnienia z MKZ.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja inwestycji budowlanych

2.1. W latach 2017-2022 KWP realizowała 43 inwestycje⁵², z czego osiem było w trakcie realizacji. Wydatki inwestycyjne w tym okresie wyniosły 182 455 tys. zł, z czego: 138 598 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, 34 239 tys. z UE, 9218 tys. zł z Funduszu Wsparcia Policji, a 400 tys. zł z Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydatki inwestycyjne stanowiły 7% wydatków KWP ogółem.

Realizacja KPI wyniosła 14 161 tys. zł, z czego 13 812 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, a 349 tys. zł ze środków przekazanych na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Policji przez Urząd Miasta Lublin. W latach 2017-2021 wydatkowano na ten cel odpowiednio: 1549 tys. zł⁵³, 1500 tys. zł, 7108 tys. zł, 2524 tys. zł oraz 1480 tys. zł.

Realizacja termomodernizacji KWP wyniosła 31 754 tys. zł, z czego 15 621 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, a 16 133 tys. zł ze środków unijnych. W latach 2017-2021 wydatkowano na ten cel odpowiednio: 3612 tys. zł, 19 613 tys. zł, 4946 tys. zł, 3489 tys. zł oraz 94 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 11, 13-14, tom III str. 45)

2.2. Wykonawca robót budowlanych przy termomodernizacji KWP – podobnie jak wykonawca dokumentacji projektowej – został wyłoniony w postępowaniu przeprowadzonym bez stosowania Pzp. W związku z tym, że jeden z czterech objętych termomodernizacją budynków współużytkowany był przez DABW, KWP skorzystała ze zwolnienia na podstawie art. 4 pkt 5 lit. b tej ustawy. W stanowisku w zakresie oceny przesłanek uzasadniających ewentualne wyłączenie przepisów ustawy Pzp, zatwierdzonym przez Z-cę Komendanta, uzasadniono przyczyny skorzystania ze zwolnienia i wykazano, że przeprowadzenie postępowania w trybach określonych w Pzp nie gwarantowało ochrony istotnych interesów dotyczących bezpieczeństwa państwa. Postępowanie przeprowadzono z wyłączeniem zasady jawności, w dwóch etapach. W pierwszym skierowano do wybranych wykonawców robót budowlanych zaproszenia do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a następnie wykonawcy, którzy złożyli takie wnioski zostali zweryfikowani w rejestrach niejawnych przez DABW. Po pozytywnej weryfikacji skierowano zaproszenia do złożenia oferty w przetargu. W trakcie prowadzonego postępowania, przed wysłaniem zaproszenia do złożenia ofert, przyjęto 3 lipca 2017 r. regulamin udzielenia przedmiotowego zamówienia, w oparciu o który prowadzono dalsze czynności. Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania prowadził powołany w tym celu zespół. KWP dysponowała dokumentami potwierdzającymi, że 9 z 11 członków zespołu biorących udział w czynnościach złożyło oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania. Nie posiadała natomiast takich dokumentów w odniesieniu do dwóch członków

⁵² Z czego trzy zakończono w 2017 r., jedną w 2018 r., sześć w 2019 r., osiem w 2020 r., dziewięć w 2021 r., siedem w 2022 r. i jedną w 2023 r.

⁵³ Z czego 349 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej, a 1200 tys. zł stanowiło wydatek z tytułu realizacji umowy nr 20/2017/IIIR.

zespołu oraz Z-cy Komendanta, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W obu etapach uczestniczyli przedstawiciele DABW w Lublinie.

Zaproszenie do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu skierowano do 15 wykonawców, a wnioski złożyło dziewięciu z nich. Zaproszenia do złożenia ofert wysłano do sześciu wnioskujących podmiotów, a oferty w postępowaniu przetargowym złożyły dwa podmioty. Przedmiot zamówienia opisano w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, a zamówienia udzielono podmiotowi, który złożył ofertę najkorzystniejszą, z ceną 28 905 tys. zł, w tym 28 843,5 tys. zł (pakiet I) i 61,5 tys. zł (pakiet II)⁵⁴ i 5-letnim okresem gwarancji. Jednak wyboru wykonawcy dokonano, mimo że KWP nie zweryfikowała spełnienia przez niego warunku udziału w postępowaniu, polegającego na dysponowaniu co najmniej jedną osobą posiadającą uprawnienia budowlane i 5-letnie doświadczenie przy kierowaniu robotami budowlanymi w branży instalacji elektrycznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zapisy zawartej umowy były zgodne z warunkami wynikającymi z oferty złożonej przez wykonawcę. (akta kontroli tom III str. 20, 119-242, 337-345, 432-509, 570-587, 614 – plik 12, tom IV str. 70-71, 107, 193-194, 587, 596-602)

Wykonawca prac budowlanych KPI został wyłoniony w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie wykazało, że:

- ustalenia wartości zamówienia dokonano we wrześniu 2017 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego (WKI), który nie został sporządzony z wykorzystaniem wskaźników kosztów pośrednich i narzutu zysku dostępnych w aktualnych publikacjach cenowych; ponadto kosztorysy nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementów, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- starszy specjalista ds. konstrukcyjno-budowlanych wskazany w protokole postępowania jako członek komisji (w zastępstwie od 10 października 2017 r.) nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Pzp;
- umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ;
- zawarta umowa w wersji podpisanej przez zamawiającego i wykonawcę była zgodna z projektem zamieszczonym w SIWZ oraz z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- zawarta umowa zawierała postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia (licząc od daty podpisania protokołu końcowego robót budowlanych wykonawca udzielił zamawiającemu rękojmi na okres trzech lat, na zasadach określonych w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁵, a gwarancji na wykonanie przedmiotu umowy na okres 84 miesięcy w zakresie obowiązków związanych z ujawnionymi usterkami zabudowanych urządzeń, instalacji i wyposażenia spowodowanych wadliwymi częściami lub defektami produkcyjnymi);
- zawarta umowa zawierała zgodne z warunkami postępowania o udzielenie zamówienia i ofertą wykonawcy robót, postanowienia dotyczące kar umownych;

⁵⁴ Pakiet II obejmował wykonanie robót remontowych w pomieszczeniach Biura Spraw Wewnętrznych KGP Wydział w Lublinie przy ul. Narutowicza 73, tj. dotyczył wydatków bieżących. Zapisy niniejszego wystąpienia odnoszą się wyłącznie do wydatków inwestycyjnych (pakiet I).

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. (dalej: Kc).

- kwota wynagrodzenia z oferty w wysokości 12 395 817 zł odpowiadała wynagrodzeniu ryczałtowemu wskazanemu w umowie o roboty budowlane;
- w zakresie odbioru końcowego robót wykonawca był zobowiązany powiadomić pisemnie zamawiającego oraz dokonać wpisu do dziennika budowy o gotowości do odbioru końcowego po zakończeniu wszystkich robót budowlanych i innych czynności przewidzianych ustawą Pb, a wartość ostatniej części wynagrodzenia wykonawcy nie mogła być niższa niż 10% całkowitej sumy wynagrodzenia brutto.

Za wykonane roboty budowlane (powykonawczo, w wyniku zmian umów) wykonawcy robót otrzymali następujące wynagrodzenie:

- za termomodernizację KWP – 31 636,4 tys. zł;
- za budowę KPI – 12 798,3 tys. zł.
(akta kontroli tom I str. 248, 251, 254-255, 264-274, 229-236, 314-324, 343, 490, 495-496, 508-511, tom II str. 316, 586-600 – pliki 71, 74, 81, 83; 623-648 – pliki 1-3; 651-659)

2.3. Umowy nr 19/2017//IR (termomodernizacja KWP) i 20/2017//IR (budowa KPI) zawarte z wykonawcami robót budowlanych przewidywały wynagrodzenie ryczałtowe i należycie zabezpieczały interesy zamawiającego. W umowach przewidziano obowiązki zamawiającego i wykonawców robót, w tym m.in.:

- sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu HRF (rocznych w przypadku budowy KPI i kompleksowego w przypadku termomodernizacji KWP);
- przekazania placu budowy;
- możliwości dokonania zmiany wynagrodzenia w przypadku robót zamiennych lub rezygnacji inwestora z części prac przewidzianych w umowie oraz dostarczenia zamawiającemu uzgodnionych z zamawiającym kosztorysów w celu rozliczania robót dodatkowych zamiennych, dodatkowych, zaniechanych;
- wykonania robót budowlanych zgodnie z SIWZ, zasadami wiedzy technicznej i przepisami prawa oraz zgodnie z zaakceptowanym rocznym HRF;
- prowadzenia dokumentacji budowy;
- zapisy dotyczące jakości stosowanych materiałów;
- konieczność ubezpieczenia terenu budowy oraz zawarcia ubezpieczenia OC i przedłożenia dowodów opłacenia składek;
- uczestniczenia w naradach koordynacyjnych;
- przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych zapewniających prawidłową eksploatację przedmiotu umowy w okresie udzielonej gwarancji;
- obowiązku usuwania wad i usterek występujących w przedmiocie umowy;
- za niewywiązanie się lub nieprawidłowe wywiązanie się z niektórych obowiązków przewidziano kary umowne.

W przypadku obu inwestycji przewidziano obowiązek wykonawcy i podwykonawców do zatrudnienia wskazanych pracowników na umowę o pracę, jednak KWP nie korzystała w możliwości weryfikacji realizacji tego obowiązku. Zapisy obu umów przewidywały również obowiązek przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi w terminie siedmiu dni od jej zawarcia.

W umowie na budowę KPI przewidziano również kwestię płatności i rozliczeń m.in.: [1] fakturami częściowymi na podstawie protokołów odbioru za wykonane roboty; [2] poprzez zakup i dostawę urządzeń i materiałów budowlanych koniecznych do wykonania robót budowlanych w razie niezwłocznej potrzeby w uzgodnieniu z zamawiającym oraz [3] poprzez udzielenie zaliczek, w przypadku, gdy umowa przewiduje wypłatę w całości wynagrodzenia należnego wykonawcy po wykonaniu całości robót budowlanych. Ww. umowa zawierała także zapisy dotyczące

podwykonawstwa, o których mowa w art. 143a do 143d Pzp, z wyjątkiem określenia warunków, jakie wykonawca powinien spełnić przed otrzymaniem wynagrodzenia za roboty budowlane z udziałem podwykonawców świadczących dostawy lub usługi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W umowie na budowę KPI nie wymagano od wykonawcy sporządzenia HRF na podstawie zatwierdzonego programu inwestycyjnego z podziałem na lata 2017-2020 odpowiednio w następującej wysokości: 1200 tys. zł, 2500 tys. zł, 4000 tys. zł, 4208 tys. zł, obrazującego planowane postępy realizacji zadania w okresie objętym umową, tj. przez 47 miesięcy od dnia podpisania umowy. Ograniczono się jedynie do HRF w ujęciu rocznym na kwotę wynikającą z planu finansowego KWP na dany rok budżetowy.

(akta kontroli tom II str. 586-600 – plik 74, tom III str. 243-271, 614 – plik 1, tom IV str. 72-73, 195, 411)

2.4. KWP zażądała od wykonawców robót wniesienia znwu. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie, w wysokości w nich określonej, na pełny okres, w tym wykonawca:

- termomodernizacji KWP na dzień przed podpisaniem umowy, tj. 28 września 2017 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 1 442 175 zł, w tym znwu w okresie od 29 września 2017 r. do 29 września 2021 r. oraz zabezpieczenie z tytułu nieusunięcia wad i usterek (30% kwoty zabezpieczenia) w okresie od 30 września 2021 r. do 13 października 2026 r.;
- KPI w dniu podpisania umowy, tj. 31 października 2017 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej⁵⁶ na kwotę 433 853,60 zł stanowiącej 70% wymaganej kwoty ubezpieczenia oraz w wysokości 185 937,26 zł stanowiącej 30% wymaganej kwoty ubezpieczenia w formie gotówkowej⁵⁷.

Nie przedłużano terminów realizacji robót budowlanych, w związku z tym nie wydłużano okresu ważności zabezpieczeń.

W przypadku KPI, w umowie nr 20/2017/IIIR przewidziano trzyletni okres rękojmi za wady nieruchomości, mimo że zgodnie z art. 568 § 1 Kc okres ten może wynosić pięć lat. Powyższe miało wpływ na określenie terminu zwrotu znwu, gdyż zgodnie z art. 151 ust. 3 Pzp kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tego tytułu jest zwracana w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady, który przy 3-letnim okresie rękojmi upływa 17 lipca 2024 r., a przy 5-letnim okresie rękojmi – 17 lipca 2026 r.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w przypadku powstania jakichkolwiek roszczeń po upływie rękojmi KWP będzie ich dochodzić na drodze postępowania sądowego. Stosownie do art. 579 § 1 Kc kupujący może wykonywać uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji. Przepis ten przewiduje tzw. kumulatywny zbieg uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji. W związku z powyższym przyjęcie w § 16 ust. 1 umowy 3-letniego okresu rękojmi było prawnie dopuszczalne. Jednocześnie, nie pozbawiło to zamawiającego możliwości dochodzenia roszczeń z wynikających z ewentualnych wad i usterek przedmiotu umowy.

(akta kontroli tom I str. 203-204, 208-211, tom II str. 586-600 – pliki 74-79, tom IV str. 587, 603-604)

2.5. Roboty budowlane w ramach skontrolowanych zadań inwestycyjnych rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę, tj. w przypadku termomodernizacji KWP –

⁵⁶ Gwarancja należytego wykonania umowy nr 280000136743 z 26 października 2017 r.

⁵⁷ W dniu 13 października 2021 r. wykonawca przedłożył poręczenie rękojmi za wady i gwarancji jakości ważne do 27 lipca 2024 r. na kwotę 185 937,26 zł. W związku z powyższym 22 października 2021 r. KWP zwróciła wykonawcy 30% wartości wniesionej w 2017 r. zabezpieczenia w formie gotówkowej.

16 października 2017 r. (pozwolenie na budowę z 8 grudnia 2016 r.), w przypadku KPI – 21 listopada 2017 r. (pozwolenie na budowę z 4 września 2017 r.).

(akta kontroli tom I str. 387-391, tom II str. 586-600 – plik 63, tom III str. 117-118, tom V str. 2-79)

2.6. Wykonawca umowy nr 20/2017/II/IR zgłosił sześciu podwykonawców, którzy w ramach budowy KPI wykonali roboty budowlane o łącznej wartości 3 734 496,47 zł, co stanowiło ok. 29% wartości umowy, polegające na: wzmocnieniu podłoża w technologii kolumn betonowych, wykonaniu robót zbrojarskich z materiałów powierzonych, instalacji elektrycznych, teletechnicznych, wewnętrznych sanitarnych oraz zewnętrznych sieci sanitarnych i instalacji wentylacji i klimatyzacji. KWP wyraziła zgodę na zakup materiałów i urządzeń, mimo niespełnienia przesłanki, o której mowa w § 7 ust. 3 ww. umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Płatności za ww. urządzenia i materiały budowlane w łącznej wysokości 2 452 553,09 zł, dokonano na podstawie zamówień złożonych przez KWP, o których mowa w § 13 ust. 5 umowy nr 20/2017/II/IR. KWP nie zażądała kopii zawartych umów na dostawy i usługi oraz faktur i dowodów zapłaty, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Przy rozliczeniu końcowym umowy nr 20/2017/II/IR nie zażądano od wykonawcy dołączenia oświadczeń czterech z sześciu podwykonawców o pełnym zafakturowaniu przez nich lub objęciu wystawionymi przez nich rachunkami zakresu robót wykonanych zgodnie z umowami o podwykonawstwo oraz o pełnym rozliczeniu tych robót do wysokości objętej płatnością końcową, mimo takiego zapisu w § 13 ust. 14 umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykonawca termomodernizacji KWP zgłosił jednego podwykonawcę, któremu powierzył realizację robót elektrycznych i teletechnicznych i przedłożył projekt umowy, a zamawiający zaakceptował projekt przed podpisaniem umowy. Wykonawca nie przedłożył jednak projektów dwóch zmian do tej umowy, a kopie aneksów zostały przedłożone zamawiającemu dopiero po ich podpisaniu. Jeden z aneksów dotyczył zmiany wartości robót przewidzianych do realizacji do 15 grudnia 2017 r. i HRF, a drugi zawarto w związku ze zleceniem przez KWP robót dodatkowych i zaniechaniu niektórych robót. W ich rezultacie wynagrodzenie podwykonawcy zmniejszono z 4858 tys. zł do 4228,9 tys. zł. Ustalenia kontroli wykazały, że wykonawca nie zgłosił zamawiającemu dwóch innych podwykonawców robót budowlanych, do czego był zobowiązany, i wprowadził ich na plac budowy jako własnych pracowników. W umowie o roboty budowlane uzależniono wypłatę wynagrodzenia wykonawcy od przedstawienia dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom. KWP dokonywała wypłat po otrzymaniu wymaganych dowodów płatności na rzecz podwykonawców. Nie wystąpiły przypadki roszczeń podwykonawców wobec inwestora o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

(akta kontroli tom I str. 456-460 – plik 51, tom II str. 148-568, 586-600 – pliki 74, 148-162, tom III str. 388-420, tom IV str. 46, 53-62, 73, 78-93, 101-102)

2.7. Wykonawcy termomodernizacji KWP nie udzielano zaliczek. Możliwość taką przewidziano w SIWZ oraz w § 13 ust. 7 umowy na budowę KPI. KWP 21 grudnia 2017 r. udzieliła wykonawcy zaliczki⁵⁸ w wysokości 722 980,25 zł. Zaliczka została zabezpieczona poręczeniem zwrotu zaliczki⁵⁹, wystawionym przez fundusz poręczeniowy, do 31 lipca 2018 r. oraz rozliczona w dwóch transzach: 530 000 zł – 12 czerwca 2018 r.⁶⁰ oraz 192 980,25 zł – 29 czerwca 2018 r.⁶¹

(akta kontroli tom II str. 141, 456-460 – pliki 4-9; 586-600 – plik 74, tom IV str. 587)

⁵⁸ FV nr 1/2017 z 13 grudnia 2017 r.

⁵⁹ Z 14 grudnia 2017 r.

⁶⁰ FV nr 44/18 z 31 maja 2018 r.

⁶¹ FV nr 54/18 z 29 czerwca 2018 r.

2.8. Umowy o roboty budowlane dotyczące skontrolowanych zadań były zmieniane w trakcie ich realizacji.

Umowę na budowę KPI zmieniono dwukrotnie na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz § 19 ust. 4 lit. a), d) oraz h) tej umowy w związku z zaistnieniem konieczności wykonania robót dodatkowych i zamiennych. Aneks nr 1 z 20 maja 2020 r. zwiększo wynagrodzenie wykonawcy do 12 618,3 tys. zł, aneksem nr 2 z 26 listopada 2020 r. – do 12 798,3 tys. zł, tj. łącznie o 3,2% w stosunku do pierwotnie ustalonego wynagrodzenia. Integralną część aneksów do umowy stanowiły protokoły konieczności. Aneksy dotyczyły zmiany m.in. przeznaczenia i sposobu wykończenia pomieszczeń, zmiany opraw oświetleniowych i drzwi, wykonania opaski wokół budynku, przebudowy zjazdów. Zawarto je zgodnie z zapisami zawartymi w umowie, jednakże wycena robót dodatkowych oraz zamiennych nastąpiła z pominięciem jednej z podstaw wskazanej w § 19 ust. 4 lit. a. i b. umowy nr 20/2017/II/IR, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Roboty budowlane objęte aneksami nie mieściły się w zakresie umowy podstawowej oraz nie zostały wykonane przed ich zawarciem.

Umowę na termomodernizację KWP zmieniano trzykrotnie na podstawie zapisów w niej zawartych, w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych i zamiennych oraz zaniechaniem realizacji części robót. Wynagrodzenie wykonawcy z 28 843,5 tys. zł aneksem nr 1 z 13 grudnia 2018 r. zwiększono do 30 230,1 tys. zł, aneksem nr 2 z 24 lipca 2019 r. – do 31 236,4 tys. zł, a aneksem nr 3 z 7 kwietnia 2020 r. – do 31 636,4 tys. zł, tj. łącznie o 9,7% w stosunku do pierwotnie ustalonego wynagrodzenia. Integralną część aneksów do umowy stanowiły protokoły konieczności, które podpisano bez rzetelnej weryfikacji zakresu robót. Aneksy zawarto zgodnie z zapisami zawartymi w umowie, jednak w części dotyczyły zlecenia robót, które wykonawca zobowiązany był wykonać w ramach wynagrodzenia podstawowego. Zlecając roboty związane z przebudową pomieszczenia dawnej sali kinowej doprowadzono do dwukrotnej płatności za te same roboty i niezasadnego zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie przesklepienia pomieszczenia, mimo jego wykonania w ograniczonym zakresie – powyższe kwestie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykonawca termomodernizacji KWP zakończył realizację robót terminowo, nie dotrzymał jednak terminu pośredniego wynikającego z umowy nr 19/2017/II/IR, tj. nie zrealizował robót o wartości 5 976 184 zł brutto do 15 listopada 2017 r. Roboty o ww. wartości nie zostały zrealizowane i odebrane również protokołem z 15 maja 2018 r. (tj. pół roku po terminie umownym). Dopiero kolejnym protokołem (z 8 czerwca 2018 r.) KWP odebrała roboty o wartości 6 321 984,53 zł brutto.

Wykonawca termomodernizacji KWP sporządził kosztorys ofertowy, który przewidywał zastosowanie materiałów nie w pełni zgodnych z dokumentacją projektową, a KWP kosztorys przyjęła i nie wezwała wykonawcy do jego poprawy. Powyższe miało wpływ na nierzetelną wycenę robót zamiennych – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzono również, że zmian HRF termomodernizacji KWP dokonywano niezgodnie z umową, nie sprawowano nadzoru nad terminowością robót kwalifikowanych w odniesieniu do HRF, a kwestie związane z postępowaniem robót niekwalifikowanych dokumentowano w sposób uniemożliwiający rzetelny nadzór nad terminowym wykonaniem przedmiotu umowy w zakresach i terminach określonych w tym harmonogramie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 588 – pliki 74-84, tom III str. 262-336, 614 – pliki 3, 5, tom IV str. 47, 76-77, 111-122, 143-160, 194-195, 576 – plik 3; 605-611, tom V str. 2-131)

2.9. KWP została zobligowana do ustanowienia inspektora nadzoru przy budowie KPI w pkt 4 decyzji nr 1019/17. Nadzór inwestorski był prowadzony przez pracowników WIR posiadających uprawnienia budowlane. Roboty rozpoczęto 21 listopada 2017 r. z obsadą inspektorów nadzoru w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej. Nadzór w branży telekomunikacyjnej został zapewniony od dnia 7 czerwca 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 387-414, 441-452, tom II str. 37-38)

Inwestor nie został zobligowany w pozwoleniu na budowę do zapewnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją termomodernizacji KWP. Wyznaczono natomiast przedstawicieli inwestora odpowiedzialnych za kontrolowanie rozliczenia finansowego. Pracownicy KWP zatwierdzali również materiały przed ich wbudowaniem, odbierali roboty, dokonywali wpisów w dzienniku budowy i przeprowadzali narady koordynacyjne/robocze. Protokoły i notatki z narad przekazywano do przełożonych (Z-cy Komendanta odpowiedzialnego za inwestycje, Naczelnika lub Z-cy Naczelnika WIR).

(akta kontroli tom III str. 117-118, tom IV str. 102, 587)

2.10. Realizację obu inwestycji udokumentowano wpisami w dziennikach budowy. WINB w trakcie kontroli termomodernizacji KWP stwierdził brak wpisu wszystkich osób pełniących nadzór autorski i brak wpisów dotyczących wprowadzonych zmian i ukarał mandatem karnym kierownika budowy. W trakcie budowy KPI wystąpiła duża rotacja pracowników, w związku z czym inwestor był zmuszony dokonywać zmian inspektorów nadzoru w branży sanitarnej, elektrycznej oraz telekomunikacyjnej. Analiza dziennika budowy wykazała, że inspektorzy ww. branż nie dokonywali wpisów w dzienniku dotyczących przejęcia i rezygnacji z obowiązków inspektorów nadzoru. Dokumentacja budowy nie zawierała również oświadczeń inspektorów nadzoru o przejęciu lub rezygnacji z pełnienia tych obowiązków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 387-419, 441-452, 491, 500-501, tom II str. 31-32, 35-38, 88-101, 665, tom III str. 373-379, tom V str. 2-79)

2.11. Na projekt powykonawczy budynku KPI naniesiono zmianę polegającą na zmianie przeznaczenia pomieszczenia z gospodarczego na magazyn broni. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny budynku KPI nie wykazały odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Kontrola termomodernizacji KWP przeprowadzona przez WINB wykazała liczne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, a KWP zobowiązano do przedłożenia m.in. kopii rysunków z naniesionymi zmianami. Wszystkie zmiany naniesione przez nadzór autorski zostały zakwalifikowane jako nieistotne. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny nieruchomości przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie wykazały istnienie pięciu miejsc postojowych przy budynku ABCD, które nie były przewidziane w zatwierdzonym projekcie budowlanym oraz miejsc postojowych przy budynku H od ul. Narutowicza, tj. w miejscu, w którym – zgodnie z projektem zagospodarowania terenu – znajdować się miały 24 drzewa. Ponadto stwierdzono niewykonanie niektórych prac przy przebudowie sali kinowej, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia. Nie stwierdzono innych odstępstw niż ww. oraz naniesione na projekt w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli tom II str. 666-669, tom III str. 355-356, 373-379, 614 – pliki 1, 8, tom IV str. 570-575, 576 – pliki 4-7)

2.12. Wartość robót ujęta na fakturach odpowiadała wartości z protokołów odbioru końcowego obu inwestycji, a faktury za roboty KWP uregulowała terminowo.

W przypadku termomodernizacji KWP wypłaciła 92% sumy wynagrodzenia brutto przed odbiorem końcowym, mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80% sumy tego wynagrodzenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Roboty odebrano 38 protokołami odbioru robót częściowych. W toku kontroli stwierdzono przypadek płatności za odbiór robót częściowych na rzecz wykonawcy za roboty, które nie zostały wykonane (15,6 tys. zł), i jeden przypadek zapłaty zawyżonego o 14,7 tys. zł wynagrodzenia za daną pozycję z HRF. Płatności te zostały jednak rozliczone (pomniejszono wynagrodzenie wykonawcy z tego tytułu) przy dokonywaniu kolejnych płatności – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 456-460 – plik 51, tom II str. 586-600 – pliki 84, 136, tom III str. 48-52, 243-261, 351-354, 614 – pliki 16-17)

2.13. Wykonawca budowy KPI przekazał inwestorowi dokumentację powykonawczą 8 marca 2021 r. Z zapisów protokołu końcowego odbioru robót wynika, że wykonawca termomodernizacji KWP przekazał inwestorowi dokumentację powykonawczą przy protokole końcowym odbioru robót podpisanym 22 lipca 2020 r., mimo że umowa obligowała do jej przekazania w momencie zgłoszenia robót do odbioru. I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wykonawca dostarczył dokumentację powykonawczą z chwilą zgłoszenia zakończenia robót, jednakże dopiero w protokole odbioru została ona dokładnie opisana, po dokonaniu uprzedniej weryfikacji.

(akta kontroli tom II str. 586-600 – plik 105, tom III str. 357-363, tom IV str. 104, 176)

2.14. Roboty budowlane w ramach termomodernizacji KWP były realizowane na czynnym obiekcie. KWP dysponowała zaświadczeniem WINB o braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu⁶² z 5 lutego 2021 r., wystawionym z urzędu, na podstawie art. 54 ust. 2 Pb.

Użytkowanie budynku KPI rozpoczęło 20 maja 2021 r.⁶³, tj. po otrzymaniu przez KWP potwierdzenia przez PINB przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy i niewniesieniu sprzeciwu do użytkowania z 23 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 391, tom II str. 586-600 – plik nr 86, tom III str. 367-372)

2.15. Wykonawca budowy KPI zgłosił zakończenie robót 8 marca 2021 r., a inspektor nadzoru robót budowlanych wyznaczył termin odbioru na 17 marca 2021 r. W dniach 17-23 marca 2021 r. sporządzono protokół w sprawie odbioru końcowego robót, w którym stwierdzono braki i usterki. Zamawiający wyznaczył wykonawcy terminy na usunięcie braków i usterek do 30 marca i do 30 kwietnia 2021 r. Wykonawca nie dotrzymał wyznaczonych terminów – usterki usunięto dopiero 14 lipca 2021 r. Umowny termin zakończenia robót przewidziano do 31 września 2021 r.

I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że roboty budowlane polegające na dostawie i montażu siłowni telekomunikacyjnej oraz wykonanie zasilania gwarantowanego urządzeń teleinformatycznych z siłowni telekomunikacyjnej zostały potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym z 23 czerwca 2021 r. Zrealizowanie ww. prac w pierwotnym terminie nie było możliwe z uwagi na okoliczności związane z wprowadzeniem na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu pandemii COVID-19. Wykonawca poinformował zamawiającego o okolicznościach uniemożliwiających terminową realizację zadania pismem z 29 kwietnia 2021 r. Wykonawca zrealizował zakres zadania przed umownym terminem jego zakończenia (1 października 2021 r.).

Wykonawca termomodernizacji KWP zgłosił do odbioru końcowego roboty budowlane 18 czerwca 2020 r. Protokół odbioru spisano w dniach od 25 czerwca 22 lipca 2020 r.

⁶² Znak: ZOB-XVI.771.1.18.2020.

⁶³ <https://lublin.policja.gov.pl/llu/informacje/aktualnosci/114808,Otwarcie-nowej-siedziby-komisariatu-I-Policji-w-Lublinie.html>.

Komisja stwierdziła usterki i wyznaczyła termin ich usunięcia do dnia 14 sierpnia 2020 r. Wykonawca zgłosił do odbioru roboty polegające na usunięciu usterek 14 sierpnia 2020 r., a komisja dokonała ich odbioru bez uwag protokołem z 24 sierpnia 2020 r. Umowny termin zakończenia robót przewidziano do 29 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 11, 23, 586-600 – plik 84, tom III str. 243-261, 357-360, tom V str. 728-730)

2.16. W obu umowach o roboty budowlane przewidziano, że ostatnia faktura za roboty zostanie wystawiona i doręczona zamawiającemu po podpisaniu protokołu końcowego odbioru robót budowlanych. Płatności końcowej za roboty przy termomodernizacji KWP dokonano po podpisaniu odbioru końcowego, w trzech transakcjach, w tym: dwóch (na łączną kwotę 155 tys. zł) przed usunięciem usterek (20-21 sierpnia 2021 r.), a jednej – po ich usunięciu (2377,3 tys. zł) – 25 sierpnia 2021 r. Było to również przed datą uzyskania pozwolenia na użytkowanie (5 lutego 2021 r.). Protokół odbioru końcowego i protokół z usunięcia usterek ze strony KWP podpisały osoby posiadające uprawnienia budowlane.

Płatności za fakturę końcową robót przy budowie KPI dokonano 31 marca 2021 r., tj. po podpisaniu odbioru końcowego (23 marca 2021 r.), ale przed usunięciem wad i usterek, które udokumentowano 14 lipca 2021 r. W załączniku nr 1 do protokołu w sprawie odbioru końcowego budowy KPI spisanego w dniach 17-23 marca 2021 r. wymieniono 40 pozycji wad i usterek, z czego trzy dotyczyły braku siłowni telekomunikacyjnej, braku zasilania gwarantowanego z siłowni telekomunikacyjnej urządzeń teleinformatycznych oraz braku montażu aparatury do odzysku ciepła z glikolu oraz doposażenia centrali wentylacyjnej w czujnik CO₂, a trzy braków w dokumentacji powykonawczej: atestów/deklaracji zgodności/kart technicznych na materiały wbudowane w zjazd oraz protokołów pomiarów elektrycznych na połączenia wyrównawcze koryt instalacyjnych, protokołów pomiarów natężenia oświetlenia pomieszczeń z natężeniem oświetlenia z normą ≥ 5 lx (przy hydrantach) oraz protokołu zadziałania zaworu pierwszeństwa.

I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że zgodnie w § 9 pkt 9 umowy określono, iż podpisany protokół końcowy odbioru robót budowlanych jest podstawą do dokonania końcowych rozliczeń stron. W § 9 pkt 10 umowy jest zapis stanowiący, że w przypadku stwierdzenia w toku odbioru nieistotnych wad przedmiotu umowy, strony uzgadniają w treści protokołu końcowego termin i sposób usunięcia wad. I tak postąpiła komisja odbiorowa wyliczając usterki, które nie uniemożliwiały zgłoszenia zakończenia budowy oraz użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem. W związku z powyższym było brak podstaw do niedokonania płatności na rzecz wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 48-49, 456-460 – plik 11, 16, 50-51, tom II str. 586-600 – plik 84, tom III str. 359, 614 – plik 16, tom V str. 730)

2.17. Ewidencję szczegółową na koncie 080 *Środki trwałe w budowie* prowadzono w sposób zgodny z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴.

(akta kontroli tom I str. 461-489 – pliki 39-66, tom III str. 614 – plik 17)

2.18. Po dokonaniu odbioru zadań i sporządzeniu protokołów w KWP wystawiono dokumenty OT, które stanowiły podstawę do ujęcia środków trwałych w ewidencji. Dla

⁶⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

zadania polegającego na budowie KPI wystawiono 35 dokumentów OT na łączną kwotę 13 154,3 tys. zł, a dla termomodernizacji KWP – 54 dokumenty OT na łączną kwotę 27 462,2 tys. zł⁶⁵ (w tym zakup pierwszego wyposażenia). Dokumenty te powinny być wystawione najpóźniej w miesiącu przekazania obiektu do użytkowania, a wszystkie dotyczące budowy KPI i część dotyczących KWP wystawiono z naruszeniem tych terminów, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 9, tom II str. 571-572 – pliki 55-89, 649-650, tom III str. 386-387, 614 – plik 2)

2.19. KWP 20 września 2021 r. przekazała dokumentację powykonawczą użytkownikowi (Komendantowi I Komisariatu w Lublinie) zgodnie z art. 60 Pb. Potwierdzenie PINB przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy i niewniesieniu sprzeciwu do użytkowania zostało wystawione 23 kwietnia 2021 r., otwarcie KPI odbyło się 20 maja 2021 r.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że dokumentacji nie przekazano w terminie ze względu na kwestie organizacyjne. Dokumentacja została podzielona na części, tj. tę która zostaje w KWP, oraz na część którą przekazujemy do użytkowania. Po spisaniu dokumentacji została ona przekazana do KPI. Ponadto w 2021 r. w WIR były duże braki kadrowe. Konieczność realizacji innych zadań spowodowała opóźnienia w realizacji niektórych czynności.

Przekazana użytkownikowi dokumentacja zawierała m.in. rysunki, deklaracje, atesty badania, projekty zamienne, dzienniki budowy, inwentaryzacje powykonawcze, karty materiałowe, certyfikaty, wyniki przeprowadzonych badań laboratoryjne, pomiary geodezyjne, protokoły z przeprowadzonych prób, instrukcję użytkowania obiektu, świadectwo charakterystyki energetycznej budynku.

W przypadku termomodernizacji KWP nie wystąpił obowiązek określony w art. 60 Pb, gdyż KWP (inwestor) była współzarządcą jednego i zarządcą trzech budynków objętych termomodernizacją.

(akta kontroli tom II str. 26, 28, 586-600 – plik 105)

2.20. Spośród 34 zadań zrealizowanych w latach 2017-2023 (do 24 kwietnia) w czterech przypadkach wydatki były wyższe niż WKI określone przy rozpoczęciu ich realizacji. KWP w każdym z tych przypadków wystąpiła do KGP i uzyskała zwiększenie WKI. W dwóch przypadkach zmianę uzasadniono dynamicznym i skokowym wzrostem cen usług i materiałów budowlanych, w jednym – złożeniem oferty w postępowaniu przetargowym znacznie przekraczającej kwotę przeznaczoną na realizację zadania, brakiem ofert w drugim postępowaniu, a w jednym – koniecznością zlecenia wykonania zastępczego podmiotowi trzeciemu w zakresie wykonania systemu łączności zintegrowanej w KP w Annopolu.

Kwota przeznaczona na realizację obu objętych kontrolą inwestycji, w tym pierwszego wyposażenia (termomodernizacja KWP – 31 754,2 tys. zł, budowa KPI – 14 161 tys. zł) nie przekroczyła łącznej WKI ustalonej na etapie rozpoczęcia robót budowlanych (odpowiednio: 33 510 tys. zł i 14 287 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 50-53, 65-66 tom III str. 386-387, 590, 614 – plik 16)

2.21. Ostatnia płatność związana z finansowaniem termomodernizacji KWP oraz budowy KPI została uregulowana odpowiednio: 22 lipca i 31 marca 2021 r., a sprawozdania z realizacji ww. inwestycji zostały sporządzone i wysłane do KGP z zachowaniem 60-dniowego terminu, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia

⁶⁵ Bez ŚT przekazanych DABW w Lublinie (3869,6 tys. zł), ŚT niskocennych i ujętych na koncie 013 oraz materiałów (422,4 tys. zł).

w sprawie programu inwestycji, odpowiednio: 9 i 13 września oraz 20 i 21 maja 2021 r. Rozliczenie zawierało wszystkie elementy wymagane przepisami ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 48-49, 63-65, 456-460 – plik 51, tom III str. 382-385, 614 – plik 16)

2.22. W postanowieniach umów o roboty budowlane przewidziano 18 (KPI) i 19 (termomodernizacja KWP) odrębnych tytułów kar umownych. KWP nie naliczyła i nie wyegzekwowała kar umownych od wykonawcy budowy KPI z tytułu nieprzedłożenia umów zawartych z dziewięcioma podwykonawcami. KWP nie naliczyła i nie wyegzekwowała również kar umownych od wykonawcy termomodernizacji budynków przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie. Kary umowne przysługiwały jednostce w związku z:

- nieprzedłożeniem przez wykonawcę kopii umów z dwoma podwykonawcami (pkt 2.6 niniejszego wystąpienia),
- dopuszczeniem do wykonywania robót budowlanych ww. dwóch podmiotów (pkt 2.6 niniejszego wystąpienia),
- nieprzedłożeniem do akceptacji projektów dwóch zmian umowy o podwykonawstwo (pkt 2.6 niniejszego wystąpienia),
- realizacją robót budowlanych z naruszeniem terminu umownego (pkt 2.8 niniejszego wystąpienia).

Kwestie związane z nieustalaniem i niedochodzeniem kar umownych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W wyniku kontroli NIK ujawniono ponadto naruszenie zasady poufności przez wykonawcę robót – na stronie internetowej niezgłoszonego podwykonawcy zamieszczono informacje dotyczące kwestii poufnych, w rozumieniu umowy nr 19/2017/II/IR. KWP w związku z powzięciem ww. informacji o naruszeniu poufności 22 sierpnia 2023 r. naliczyła wykonawcy karę umowną w wysokości 63 272,83 zł, stosownie do postanowień ww. umowy.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 388-420, tom IV str. 252-256, 588)

2.23. W trakcie realizacji robót budowlanych dwóch inwestycji poddanych szczegółowemu badaniu NIK nie nastąpiła zmiana wykonawcy. W latach 2017-2023 (do 31 sierpnia) prowadzonych było 12 postępowań sądowych dotyczących sześciu inwestycji budowlanych. W 10 przypadkach z wyroków sądów pierwszej i drugiej instancji wynikało, że na rzecz KWP zasądzono 33,8 tys. zł, KWP została zobowiązana do zapłaty powodom 408,5 tys. zł. W jednym przypadku, w postępowaniu upominawczym, wydany został nakaz zapłaty na rzecz KWP kwoty 153,1 tys. zł, a w jednym – wydany został wyrok zaoczny obligujący do zapłaty na rzecz KWP kwoty 1362,4 tys. zł (nie złożono apelacji).

(akta kontroli tom IV str. 458-461, tom V str. 132-466)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KWP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie udokumentowano złożenia przez Z-cę Komendanta oraz dwóch członków komisji przetargowej oświadczeń o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania na termomodernizację KWP.

W § 11 ust. 1 Regulaminu wskazano przesłanki wykluczające możliwość występowania w imieniu jednostki zamawiającej oraz wykonywania czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia, a także być biegłym. Zgodnie z § 11 ust. 2 Regulaminu osoba występująca w imieniu jednostki zamawiającej oraz osoba wykonująca czynności związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia, a także biegły składają pisemne oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1, według wzoru określonego w załączniku do Regulaminu.

Do kontroli przedłożono oświadczenia 9 członków, podczas gdy komisja przetargowa liczyła 11 członków i wszyscy brali udział w czynnościach. Ponadto nie przedłożono oświadczenia Z-cy Komendanta reprezentującego kierownika zamawiającego.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wszystkie osoby występujące w imieniu KWP oraz wszystkie osoby wykonujące czynności związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia niewątpliwie złożyły pisemne oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w § 11 ust. 1 Regulaminu. Z uwagi na upływ czasu oraz rotację pracowników WIR brak jest obecnie możliwości potwierdzenia stosownymi dokumentami faktu złożenia przez ww. osoby przedmiotowych oświadczeń.

(akta kontroli tom III str. 183-194, 210-219, 570-587, tom IV str. 107)

2. Niezłożenie oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania przez członka komisji przetargowej – starszego specjalistę ds. konstrukcyjno-budowlanych wskazanego w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na budowę KPI z 24 listopada 2017 r. jako członka komisji występującego zamiennie od 10 października 2017 r. z Koordynatorem zadania. Obowiązek złożenia ww. oświadczenia wynikał z art. 17 ust. 2 Pzp, w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że ww. pracownik WIR, jako członek komisji, brał udział w przygotowaniu i udzieleniu odpowiedzi na pytania wykonawców oraz stosownej zmiany ogłoszenia o zamówieniu dot. zmiany terminu składania ofert. Była to jedyna czynność wykonana przez ww. pracownika przed terminem składania i otwarcia ofert. Oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp, nie znajduje się w aktach postępowania. W wyjaśnieniu opisanego stanu faktycznego należy uwzględnić opinie UZP dotyczące przedmiotowych oświadczeń. W opinii⁶⁶ UZP stwierdził, że wyłączenie z postępowania w związku ze złożeniem oświadczenia na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp dotyczy bowiem osób dokonujących czynności składających się na procedurę udzielenia zamówienia publicznego, a więc czynności istotnych z punktu, widzenia samej procedury, które mają wpływ na jej przebieg. Za czynności w postępowaniu należy zatem uznać takie czynności, jak: wykluczenie wykonawcy, odrzucenie oferty, wybór najkorzystniejszej oferty, czy też wystąpienie z wnioskiem o unieważnienie postępowania.

NIK zauważa, że z opinii UZP, na którą powołał się Z-ca Komendanta wynika również, że przepis art. 7 ust. 2 Pzp, obliguje zamawiającego do zapewnienia udziału w czynnościach przygotowawczych osób gwarantujących bezstronność i obiektywizm. Nie można bowiem wykluczyć, iż już wówczas ujawnia się okoliczności, które będą uzasadniać niepowierzenie czynności związanych z przygotowaniem postępowania, określonej osobie. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia brak stanowczego określenia w Pzp terminu złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp oraz wykładnia przepisu art. 17 ust. 3 Pzp. Przepis art. 17 ust. 3 Pzp wiąże bowiem skutek prawny w postaci obowiązku powtórzenia czynności postępowania nie z faktem niezłożenia oświadczenia o istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania, lecz z faktem, iż czynności te zostały dokonane przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o istnieniu podstaw wyłączenia. Oznacza to, że uprzednie złożenie oświadczenia o braku okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania nie uprawnia do wykonywania czynności w postępowaniu, jeżeli

⁶⁶ Pt. „Składanie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp, przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.”, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/inne/skladanie-oswiadczen-o-braku-lub-istnieniu-okolicznosci,-o-ktorych-mowa-w-art.-17-ust.-1-ustawy-pzp,-przez-osoby-wykonujace-czynnosci-w-postepowaniu-o-udzielenie-zamowienia-publicznego>.

w stosunku do osoby wykonującej te czynności w trakcie ich wykonywania ujawniły się okoliczności z art. 17 ust. 1 Pzp. W związku z powyższym przy braku oświadczenia ww. pracownika nie ma dowodu, który nie budziłby wątpliwości czy nie pozostawał on w relacjach, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp z podmiotami, które podczas postępowania o zamówienie publiczne składały zapytania do treści SIWZ.

(akta kontroli tom I str. 264-272, 314-324, 490, 496-497, tom II str. 651-659)

3. Nierzetelnie i niezgodnie z zapisami § 8 Regulaminu udzielenia zamówienia opisano przedmiot zamówienia na termomodernizację KWP, gdyż nie został on sporządzony w sposób jednoznaczny i wyczerpujący.

Zgodnie z ww. przepisem Regulaminu udzielenia zamówienia jednostka zamawiająca opisuje przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W § 9 ust. 1 ww. regulaminu wskazano, że jednostka zamawiająca określa przedmiot zamówienia na wykonanie robót budowlanych za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWiORB.

Przedmiot zamówienia opisano za pomocą dokumentacji projektowej, STWiORB oraz załącznika nr 3 do SIWZ. Opis przedmiotu zamówienia był niejednoznaczny, gdyż pomiędzy załącznikiem nr 3, a dokumentacją projektową były rozbieżności, a załącznik nr 3 modyfikował (ograniczał lub rozszerzał) zakres robót do wykonania określony w projekcie budowlanym i projektach wykonawczych, nie pozwalając na jednoznaczne powiązanie części robót wskazanych w tym załączniku z projektami.

Ponadto w załączniku nr 3 przewidziano prace nieobjęte dokumentacją projektową, które nie były precyzyjne np. dotyczące modernizacji pomieszczenia D1.09 i D1.06, tj. oddzielenie tych pomieszczeń ścianką działową, zaprojektowanie nowego przesklepienia i jego wykonanie (nie wskazano, czy chodzi o pomieszczenie D1.06, D1.09 czy oba pomieszczenia, nie wskazano również gdzie powstanie pomieszczenie D1.09, a dokumentacja projektowa nie przewidywała takiego pomieszczenia)⁶⁷, czy zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia pomieszczeń.

Powyższe wynikało m.in. z braków i innych wad dokumentacji projektowej, w tym również robót i rozwiązań, których zamawiający nie przewidywał do wykonania (nieprawidłowość nr 6 w obszarze 1).

Tak określony opis przedmiotu zamówienia spowodował, że zlecono wyłącznie roboty wskazane w załączniku nr 3, mimo że pozwolenie na budowę zostało wydane na roboty wskazane w projekcie budowlanym stanowiącym załącznik do wniosku o wydanie ww. pozwolenia. Zrobiono to bez stosownej zmiany projektu i bez kwalifikacji istotności odstępstw od projektu budowlanego przez autora projektu (sprawującego nadzór autorski). Przykładowo załącznikiem nr 3 zlecono wykonanie klimatyzacji precyzyjnej wyłącznie w części ABW, mimo że projekt budowlany przewidywał jej wykonanie również w pomieszczeniach archiwum KWP.

Powyższe skutkowało również dużą liczbą złożonych przez oferentów pytań (112) na etapie postępowania na roboty budowlane, a KWP nie udzieliła odpowiedzi na 11 z nich. Ponadto na znaczną ilość niejasności i braków w dokumentacji projektowej, w tym m.in.: niekompletny projekt wykonawczy w branży budowlanej (brak detali, niekompletne zestawienie stolarki, brak elewacji i rzutów dachu), rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym a projektem wykonawczym branży budowlanej, wskazywał jeden z podmiotów, który ubiegał się o udzielenie zamówienia, lecz zrezygnował ze złożenia oferty. Również z korespondencji pomiędzy zamawiającym

⁶⁷ Ostatecznie przesklepienie wykonano w miejscu, gdzie znajdowało się zaplecze dawnej sali kinowej.

a wykonawcą termomodernizacji KWP wynika szereg braków i niezgodności, zwłaszcza w zakresie branży elektrycznej.

I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że zakres robót określono załącznikiem nr 3 z uwagi na wielkość środków finansowych przyznanych przez jednostkę nadrzędną niezbędne było zlecenie zakresu robót tylko takich, na które KWP posiadała zapewnione środki finansowe.

(akta kontroli tom III str. 183-194, 220-229, 614 – pliki 1, 12; tom IV str. 172-173)

NIK zauważa, że WKI uzgodnioną w programie inwestycyjnym ustalono na podstawie kosztorysów przedłożonych przez projektanta, a przyjętych przez KWP, uwzględniających roboty przewidziane w odebranej dokumentacji projektowej. Ostatecznie znaczną część robót pierwotnie nieprzewidzianych w załączniku nr 3 do SIWZ, a wynikającą z projektu budowlanego zlecono aneksami do umowy o roboty budowlane, w tym np. ww. klimatyzację precyzyjną w archiwum KWP.

4. Przed zawarciem umowy o roboty budowlane nie dokonano weryfikacji spełnienia warunku udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy termomodernizacji KWP, polegającego na dysponowaniu co najmniej jedną osobą posiadającą uprawnienia budowlane i 5-letnie doświadczenie w kierowaniu robotami budowlanymi w branży instalacji elektrycznych.

Zgodnie z treścią zaproszenia do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oferent winien wykazać dysponowanie co najmniej jedną osobą – skierowaną przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego – posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń zgodnie z wymaganiami prawnymi (min. pięć lat praktyki przy kierowaniu robotami budowlanymi, liczone od dnia uzyskania uprawnień budowlanych) do kierowania robotami budowlanymi zgodnie z wymogami prawnymi w branży instalacji elektrycznych. Wykonawca w ramach postępowania wykazał osobę spełniającą ten warunek (18 lat na stanowisku kierownika robót w ww. branży), jednak przed podpisaniem umowy (20 września 2017 r.), zgłosił zamawiającemu inną osobę do kierowania tymi robotami, dołączając skan uprawnień budowlanych i zaświadczenie o przynależności do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. W zgłoszeniu nie wskazano żadnych informacji na temat doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zamówienia w kierowaniu robotami w branży elektrycznej. W trakcie kontroli NIK pozyskała od kierownika ww. robót oświadczenie o posiadaniu doświadczenia spełniającego przedmiotowy warunek udziału w postępowaniu.

Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 1 decyzji nr 228/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 3 lipca 2017 r. jednostka zamawiająca wyklucza z postępowania wykonawcę, który nie spełnia warunków udziału w postępowaniu lub nie złożył wymaganych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub złożył dokumenty zawierające błędy.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP zweryfikowała zaświadczenia o posiadaniu przez kierowników robót stosownych uprawnień i zaświadczeń o przynależności do OIIB. Zgodnie z zaproszeniem do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu doświadczenie w kierowaniu robotami liczone było w latach, od momentu uzyskania uprawnień. KWP nigdy nie żądała dodatkowych dokumentów potwierdzających powyższe.

NIK zauważa, że zapis treści zaproszenia do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu: „min. 5 lat praktyki przy kierowaniu robotami budowlanymi liczonych od dnia uzyskania uprawnień” nie był równoznaczny ze zdobyciem uprawnień co najmniej 5 lat wcześniej. Ponadto „w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia, wykonawcy

mogą polegać na zdolnościach innych podmiotów, jeśli podmioty te zrealizują roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane – jako podwykonawcy”.

(akta kontroli tom III str. 183-194, 337-345, 434-477, tom IV str. 70-71, 102, 173-174, 193-194)

5. KWP nie określiła w umowie na budowę KPI zasad, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 4 Pzp, dotyczących zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom realizującym dostawę lub usługi.

Powyższe skutkowało nieegzekwowaniem przez KWP dowodów zapłaty na rzecz dostawców (podwykonawców) za zakup urządzeń i materiałów budowlanych na łączną kwotę 2 452 553,09 zł. Płatności dokonano na podstawie zamówień złożonych przez KWP w oparciu o kalkulację wyceny wykonawcy, o czym mowa w § 13 ust. 5 ww. umowy.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w ww. umowie określone zostały zasady wypłaty wynagrodzenia wykonawcy. Zgodnie z § 13 ust. 6 lit. d) ww. umowy wykonawca był zobowiązany do przedłożenia dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia dla wszystkich podwykonawców, w tym również realizujących dostawę i usługi.

NIK zauważył, że § 13 ust. 6 ww. umowy dotyczy zapłaty wynagrodzenia wyłącznie na rzecz podwykonawców realizujących roboty budowlane. W § 7 ust. 4 ww. umowy dotyczącego zapłaty za zakupione materiały i urządzenia nie odesłano do ww. § 13 ust. 6. Ponadto wyjaśnienia te stoją w sprzeczności z wyjaśnieniami złożonymi 2 sierpnia 2023 r. przez I Z-cę Komendanta, który wskazał, że „dostawy urządzeń i materiałów budowlanych nie były dokonywane w ramach umów o podwykonawstwo, bowiem podmioty, od których nabywano urządzenia i materiały nie miały charakteru podwykonawców w rozumieniu Pzp”.

(akta kontroli tom I str. 456-460 – pliki 5, 34, 36; tom II str. 123, 586-600 – plik 74; tom V str. 723, 728)

6. KWP nie wyegzekwowała od wykonawcy umowy nr 20/2017/IIIR (KPI) przedłożenia poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy. Stosownie do postanowień § 12 ust. 2 i 3 ww. umowy wykonawca był zobowiązany do przedłożenia kopii umów o wartości powyżej 50 tys. zł, które zawarł z dziewięcioma dostawcami materiałów budowlanych na łączną kwotę 640,7 tys. zł⁶⁸ oraz dwoma dalszymi podwykonawcami⁶⁹, którzy realizowali dostawy oraz roboty budowlane o wskazanej przez wykonawcę wartości 820,2 tys. zł netto.

Nieprzedłożenie poświadczonych za zgodność kopii zawartej umowy o podwykonawstwo na dostawę albo jej zmiany zostało obwarowane w § 15 ust. 1 lit. k) karą umowną w wysokości 5% sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 13 ust. 1 ww. umowy. Analiza NIK wykazała co najmniej 11 dostawców, z którymi, zgodnie z ww. umową, wykonawca powinien zawrzeć i przedłożyć umowę. Stosując

⁶⁸ Dotyczyło to dostaw następującego asortymentu: bloczków z betonu komórkowego o wartości 90,4 tys.; stali żebrowanej o średnicy 16 mm o wartości 53,8 tys. zł; stali żebrowanej o średnicy 10 i 12 mm o wartości 52,6 tys. zł; stali żebrowanej o średnicy 8 i 12 mm o wartości 58,4 tys. zł; kostki brukowej o wartości 81,6 tys. zł; drzwi technicznych o wartości 98,5 tys. zł; glazury i płytek elewacyjnych o wartości 71,8 tys. zł; dostawcy witryn aluminiowych o wartości 60 tys. zł; dostawcy drzwi stalowych, antywłamaniowych oraz ppoż. o wartości 73,6 tys. zł.

⁶⁹ Podwykonawca umowy nr 5/2019 z 20 maja 2019 r. w zakresie dostawy instalacji telekomunikacyjnych oraz podwykonawca nr 4/2019 z 21 marca 2019 r. w zakresie dostawy i montażu klimatyzacji.

postawienia umowy na budowę KPI kary umowne z tego tytułu wyniosłyby 7 039 053,01 zł.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że dostawy urządzeń i materiałów budowlanych nie były dokonywane w ramach umów o podwykonawstwo, bowiem podmioty, od których nabywano urządzenia i materiały nie miały charakteru podwykonawców w rozumieniu Pzp. Wykonawca umowy nr 20/2017/I/IR dokonując samodzielnego zakupu materiałów niezbędnych do realizacji przedmiotu umowy samodzielnie świadczył dostawy na rzecz Zamawiającego, wobec czego trudno na tej podstawie wnioskować, iż podmioty od których Wykonawca nabywał materiały miałyby być uznane za podwykonawców, a tym samym ponosić odpowiedzialność za realizację zamówienia. Mając powyższe na uwadze KWP stoi na stanowisku, że Wykonawca nie miał obowiązku informować Zamawiającego o tych podmiotach jako podwykonawcach współodpowiedzialnych za realizację zamówienia. Podmioty te nie brały udziału w realizacji zamówienia i – co oczywiste – nie były za realizację tego zamówienia współodpowiedzialne. Wykonawca samodzielnie nabył i dostarczył Zamawiającemu przedmiotowe materiały. KWP nie była zobligowana do żądania od Wykonawcy przedłożenia umów podwykonawczych na dostawę przedmiotowych materiałów i urządzeń, bowiem w świetle przepisów ustawy Pzp podmioty, od których nabywano przedmiotowe materiały nie były podwykonawcami. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem KIO: „Stosunki dostawców materiałów z wykonawcą robót budowlanych nie mają charakteru podwykonawstwa, są zwykłymi stosunkami gospodarczymi pomiędzy przedsiębiorcami w danej branży, opartymi na ogół o umowy sprzedaży lub dostawy (KIO/UZP 1213/08). KWP, zgodnie z umową nr 20/2017/I/IR, nie miała podstaw do naliczenia wykonawcy kar umownych, bowiem zakup przedmiotowych materiałów budowlanych nie był realizowany na podstawie umowy podwykonawczej. Wykonawca zakupił materiały bezpośrednio u producenta, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest podwykonawcą (KIO/UZP 84/08).

NIK zauważa, że KWP w wyjaśnieniach powołało się na wyroki KIO z 2008 r., tj. sprzed wejścia w życie w 2013 r. art. 143c ust. 1 Pzp dotyczącego obowiązku bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy. Obowiązek przedstawienia umów na dostawy wynikał z zawartej umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli tom I str. 456-460 – pliki 5, 34, 36; tom II str. 12-13; 26-27, 115, 123, 141, 144, tom V str. 483-501, 504-714, 738-739)

7. KWP przyjęła od wykonawcy robót kosztorys sporządzony metodą uproszczoną zamiast w formie przewidzianej w § 6 ust. 2 lit. aa) i § 8 ust. 1 lit. c) umowy nr 20/2017/I/IR, tj. metodą kalkulacji szczegółowej i zawierający wycenę wyższą o 1,2 tys. zł od ceny ofertowej. Wycena przedstawiona przez wykonawcę została sporządzona na kwotę 12 397 tys. zł, a umowa została zawarta na 12 395,8 tys. zł. W trakcie kontroli KWP udostępniła kontrolerom wycenę wykonawcy w formie uproszczonej wraz ze stronami tytułowymi niezawierającymi wszystkich stawek roboczogodzin i wskaźników nakładów oraz strony tytułowe tej wyceny zawierające wszystkie stawki we wszystkich branżach.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu oraz rotację pracowników WIR KWP nie jest w posiadaniu ww. kosztorysów w wersji elektronicznej. Wykonawca przedkładając kosztorysy po zawarciu umowy przez pomyłkę przedłożył kosztorys na zawyżoną kwotę, jednak ostatecznie kwota ta została skorygowana i w protokołach częściowych odbioru robót była prawidłowa.

Zdaniem I Z-cy Komendanta wykonawca wywiązał się z obowiązku złożenia szczegółowej kalkulacji wyceny, ale KWP nie dysponuje odrębnym dokumentem potwierdzającym wpływ ww. dokumentów.

NIK zauważyła, że ww. wyjaśnienia przeczą dowodom uzyskanym w trakcie kontroli, bowiem przedłożona do kontroli kalkulacja nie jest kalkulacją szczegółową. Zgodnie z § 19 ust. 4 lit. a i b ww. umowy szacowania wartości robót dodatkowych, zaniechanych oraz zamiennych należało dokonywać po stawce roboczogodziny do kosztorysowania, sprzętu, kosztów ogólnych, kosztów zakupu oraz zysku z kosztorysów wykonawczych, natomiast wartość materiałów występujących w kosztorysach mogła być przyjęta z ww. wyceny lub ustalona w wyniku przeprowadzonych negocjacji, jednak wartość ta nie mogła być wyższa niż w kosztorysach. Przyjmując kosztorys w formie uproszczonej KWP pozbawiła się głównej podstawy szacowania wartości robót dodatkowych, zamiennych lub zaniechanych. Ponadto kosztorysy przedłożone przez wykonawcę nie mogły również stanowić podstawy do oszacowania wartości materiałów zakupionych na koniec 2017 r. oraz 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 493, 504, tom II str. 11, 22, 586-600 – pliki 109-111, 170)

8. Dokonanie płatności końcowej dotyczącej budowy KPI na podstawie faktury VAT z 24 marca 2021 r. na kwotę 1 280 115,82 zł, pomimo nieprzedstawienia przez wykonawcę umowy oświadczeń czterech z sześciu zgłoszonych podwykonawców robót budowlanych o pełnym zafakturowaniu przez nich lub objęciu wystawionymi przez nich rachunkami zakresu robót wykonanych zgodnie z umowami o podwykonawstwo oraz o pełnym rozliczeniu tych robót do wysokości objętej płatnością do końcowej faktury⁷⁰, co było wymagane w § 13 ust. 14 umowy nr 20/2017/I/IR.

Oświadczenia podwykonawców powinny być złożone nie wcześniej niż w dniu wystawienia faktury przez wykonawcę. Ponadto, zgodnie z § 13 ust. 9 umowy na budowę KPI w przypadku nieprzedstawienia przez wykonawcę wszystkich dokumentów, o których mowa w § 13 ust. 6 lit. b)-e) umowy, zamawiający wstrzymuje wykonawcy wypłatę należnego wynagrodzenia w części równiej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w celu zabezpieczenia interesów KWP, WIR prowadził w formie elektronicznej pomocnicze zestawienie pozwalające na monitorowanie poziomu rozliczenia podwykonawców przez wykonawcę robót oraz dysponowała oświadczeniami podwykonawców za częściowe rozliczenie robót. KWP nie miała podstaw do podważenia stanowiska wykonawcy umowy na budowę KPI w zakresie wartości rzeczywiście zrealizowanego przez podwykonawcę umowy nr 9/05/2018 zakresu robót, biorąc pod uwagę kosztorysowy charakter zawartej pomiędzy ww. podmiotami umowy podwykonawczej. KWP nie poniosła z tego tytułu skutków finansowych.

NIK zauważyła, że jak wynika z art. 647¹ Kc, inwestor jest co do zasady odpowiedzialny solidarnie z głównym wykonawcą za wynagrodzenie należne podwykonawcy. 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 ryzyko podwójnej zapłaty za zakres robót objęty podwykonawstwem w razie nieotrzymania należnego wynagrodzenia przez podwykonawcę od wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 48-49, 456-460 – plik 51; tom II str. 161, 165, 219-228, 323-419, 456-460 – plik 11, 16, 50-51; 586-600 – pliki 74, 84; tom IV str. 227-230, tom V str. 728-730)

⁷⁰ Suma przedstawionych przez wykonawcę dowodów zapłaty oraz oświadczeń o pełnym uregulowaniu zobowiązań na rzecz podwykonawców do faktur częściowych odpowiadała wartości umów o podwykonawstwo, z wyjątkiem umowy nr 9/05/2018 z 28 czerwca 2018 r. o wartości szacunkowej 81,9 tys. zł netto, gdzie ze strony podwykonawcy dowody zapłaty dotyczyły kwoty 68 238,99 zł netto.

9. Dokonano odbioru kosztorysu ofertowego sporządzonego przez wykonawcę robót dotyczącego termomodernizacji KWP (szczegółowej kalkulacji wyceny, o której mowa w § 8 ust. 1 lit. d umowy nr 19/2017/I/IR) uwzględniającego realizację robót, które nie były przewidziane do wykonania na podstawie umowy (dokumentacji projektowej) lub były z nią niezgodne. Było to działanie nierzetelne.

Np. w kosztorysie ofertowym przewidziano do zamontowania na elewacji segmentu C budynku KWP i DABW płyty włókno-cementowe, a zgodnie z projektem budowlanym przewidziano do montażu panele ceramiczne (sporządzono protokół robót zamiennych oraz zamontowano płyty włókno-cementowe). W dokumentacji projektowej nie przewidziano wykonania sufitu podwieszonego w sali kinowej (D1.06), a wykonawca wycenił te roboty w kosztorysie ofertowym (sporządzono protokół robót zamiennych, obniżono wynagrodzenie wykonawcy o wartość sufitu podwieszonego oraz zwiększono o jego wartość element przesklepienia nad salą kinową, co opisano w jednej z kolejnych nieprawidłowości).

I Z-ca Komendanta nie wyjaśnił przyczyn przyjęcia kosztorysu niespełniającego warunków umownych. Wskazał, że wynagrodzenie wykonawcy było ryczałtowe, a kosztorysy stanowiły element pomocniczy, dostarczany przez wykonawcę i były niezbędne do wykonania robót zamiennych, wyłączonych lub dodatkowych.

NIK zauważa, że przyjęcie ww. kosztorysu uniemożliwiło rzetelną wycenę robót zamiennych. Brak określenia wartości robót związanych z montażem płyt ceramicznych w kosztorysie spowodował brak podstawy do przyjęcia stawki w kosztorysie robót zamiennych, wskutek czego wyceniono je w wartości zbliżonej do płyt włókno-cementowych, a całość robót związanych z tą elewacją zbilansowano.

(akta kontroli tom III str. 262-271, 614 – pliki 1, 5; tom IV str. 174)

10. Działania KWP w zakresie nadzoru nad realizacją robót przy termomodernizacji KWP w terminach określonych w HRF były nierzetelne, gdyż:

- nie sprawowano nadzoru nad terminowością robót kwalifikowanych w odniesieniu do HRF,
- postęp robót niekwalifikowanych dokumentowano w sposób uniemożliwiający rzetelny nadzór nad terminowością ich realizacji,
- nie udokumentowano zmian HRF w sposób przewidziany w umowie.

Zgodnie z umową nr 19/2017/I/IR wykonawca zobowiązał się m.in. do wykonania robót budowlanych w zakresach i terminach odpowiednio opisanych w szczegółowym HRF, a za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy w zakresie terminów w nim określonych przewidziano kary umowne (§ 15 ust. 1 lit. d). Wykonawca był zobowiązany zgłaszać pisemnie wykonane roboty do odbioru roboty zanikające, ulegające zakryciu i podlegające odbiorom częściowym (§ 6 ust. 2 lit. m), a zamawiający – dokonywać ich odbioru (§ 6 ust. 1 lit. e). Wykonawca zobowiązany był sporządzać protokół odbioru technicznego elementów robót z określeniem dokładnego zakresu zestawienia wykonanych elementów robót na podstawie szczegółowego HRF oraz ich lokalizacji i stopnia zaawansowania (§ 6 ust. 2 lit. q). Zgodnie z § 8 ust. 9 umowy każda zmiana HRF wymagała dla swojej skuteczności zgody zamawiającego, a wykonawca zobowiązany był przedkładać zamawiającemu do uzgodnienia zmiany w HRF wraz z ich uzasadnieniem oraz wskazaniem przewidywanego wpływu wnioskowanej zmiany na realizację zadania.

KWP nie prowadziła nadzoru nad dotrzymaniem terminów realizacji robót kwalifikowanych w odniesieniu do HRF przekazanego przez wykonawcę

i zatwierdzonego przez inwestora – sporządzane przez wykonawcę protokoły odbioru nie zawierały odniesienia do robót wynikających z HRF⁷¹.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że przedłożony przez wykonawcę HRF był bardziej szczegółowy niż wymagany przez NFOSiGW. Z związku z tym występowały utrudnienia w momencie rozliczenia robót w danym okresie z uwagi na konieczność prowadzenia rozliczenia robót kwalifikowanych na podstawie uzgodnionych wzorów protokołów odbioru częściowych robót. Wykonanie różnych protokołów częściowych odbioru dla robót kwalifikowanych i niekwalifikowanych nie wpływa na jakość sprawowania nadzoru nad realizacją zadania i prawidłowego jego rozliczenia.

Roboty niekwalifikowane odbierano na podstawie protokołów wykonawcy w szczególności wymaganej umową, jednak dokumentowanie realizacji tych robót było niewystarczające dla oceny terminowości ich wykonania w odniesieniu do HRF. Jedynie nieliczne roboty niekwalifikowane zgłaszano do odbioru, a odbiór potwierdzano wpisami w dziennikach budowy. Z protokołów odbioru częściowego robót nie wynika natomiast faktyczna data ich wykonania. Jednak gdyby przyjąć datę odbioru za termin wykonania poszczególnych robót/elementów robót, to zwłoka w odniesieniu do HRF dla 91 elementów wynosiłaby od 87 do nawet 574 dni – a w takiej sytuacji zamawiającemu przysługiwałoby prawo naliczenia kar umownych w maksymalnej wysokości 4 745 462,02 zł (15% wynagrodzenia).

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że charakter zadania, w tym przede wszystkim fakt, że było ono prowadzone w czynnym obiekcie, stale użytkowanym, wymagał dostosowania robót do pracy poszczególnych wydziałów. W celu bieżącego monitorowania prac były sporządzane cotygodniowe plany pracy. Zmiany w HRF omawiane były z wykonawcą na bieżąco, a zakres tych zmian często nie był możliwy do przewidzenia z wyprzedzeniem. Wykonawca, pomimo utrudnień związanych z dostosowaniem planu prac do bieżącego funkcjonowania obiektu, ukończył roboty 437 dni przed terminem umownym.

KWP nie posiadała dokumentów zawierających uzasadnienie zmian HRF oraz wskazanie przewidywanego wpływu wnioskowanej zmiany na realizację zadania, tj. elementów przewidzianych w umowie.

Komendant wyjaśnił, że w celu usprawnienia procesu realizacji umowy wykonawca konsultował z zamawiającym zmiany w HRF na bieżąco w drodze korespondencji elektronicznej, a KWP nie posiada korespondencji mailowej z wykonawcą, m.in. z uwagi na zmianę systemu obsługującego elektroniczną skrzynkę KWP.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 614 – pliki 3, 16; tom IV str. 28-29, 76-77, 111-122, 143-160, 194-195, 576 – plik 3, tom V str. 2-131)

11. Inspektorzy nadzoru budowlanego, którzy realizowali nadzór inwestorski nad budową KPI nie dokonywali w dzienniku budowy nr 1007 z 20 listopada 2017 r. wpisów dotyczących obejmowania i rezygnacji z pełnienia funkcji inspektorów nadzoru⁷². Do dziennika budowy nie były również dołączone oświadczenie o przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru w danej branży. W przypadku zmiany inspektora nadzoru inwestorskiego inwestor dołącza do dokumentacji budowy oświadczenia o przejęciu obowiązków (art. 44 pkt 2 Pb). Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane

⁷¹ Nadzór nad dotrzymaniem terminów realizacji robót kwalifikowanych KWP prowadziła wyłącznie w odniesieniu do harmonogramów realizacji projektu dla umowy POIS.01.03.01-00-0053/16-00 z 31 stycznia 2017 r., zadanie nr 2 i nr 4 „Termomodernizacja obiektów Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie”.

⁷² Z wyjątkiem inspektora nadzoru branży elektrycznej i telekomunikacyjnej, który złożył pisemne oświadczenie o przejęciu obowiązków inspektora nadzoru.

dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁷³ jeżeli w trakcie wykonywania robót budowlanych następuje zmiana inspektora nadzoru inwestorskiego, w dzienniku budowy dokonuje się wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy. Wpis ten potwierdza się datą i podpisami osoby przekazującej i przejmującej obowiązki.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP nie była zobowiązana do ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego w określonej specjalności, w tym inspektora branży telekomunikacyjnej, w związku z skoro inspektorzy branży elektrycznej, telekomunikacyjnej i sanitarnej nie byli inspektorami nadzoru inwestorskiego w rozumieniu art. 17 pkt 2 Pb to nie byli zobligowani do dokonywania wpisów w dzienniku budowy. Z-ca Komendanta wyjaśnił również, że wykonanie robót potwierdzone zostało na protokołach częściowych odbioru robót i protokole końcowym odbioru robót przez przedstawicieli zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 387-419, 441-452, 491, 500-501, tom II str. 31-32, 35-38, 88-101, 119-120, 665)

NIK zauważa, że obowiązek ustanowienia inspektorów nadzoru wynikał z pkt 4 pozwolenia na budowę.

12. Nierzetelnie zweryfikowano zakres robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych przy termomodernizacji KWP ujętych w protokołach konieczności, stanowiących załączniki do aneksów nr 1 i 2 do umowy o roboty budowlane, co doprowadziło do dwukrotnej płatności za te same prace budowlane. W sposób niegospodarny wydatkowano co najmniej 232 270,90 zł⁷⁴, w tym:

- aneksem nr 1 zlecono roboty dodatkowe polegające na doposażeniu kotłowni w rozdzielnicę i szafy sterownicze⁷⁵ za kwotę 113 919,05 zł⁷⁶ (pkt 2.18 protokołu konieczności z 15 listopada 2018 r.), mimo że wykonanie kotłowni i instalacji solarnej przewidziano w załączniku nr 3 do SIWZ w ramach ryczałtowego wynagrodzenia podstawowego, a wymiana zużytych rozdzielnic żeliwnych oraz montaż szafy zasilająco-monitorującej układ technologiczny kotłowni w powiązaniu z instalacją solarną niezbędna była w celu prawidłowego i bezawaryjnego funkcjonowania kotłowni;
- aneksem nr 2 zlecono roboty dodatkowe polegające na wykonaniu nowych, jednolitych strukturalnie tynków w budynku W (część robót wykazanych w pkt 1.5 protokołu konieczności z 26 czerwca 2019 r.) za kwotę 81 425,25 zł⁷⁷, mimo że zgodnie z załącznikiem nr 3 do SIWZ w budynku W przewidziano do wykonania m.in. przebudowę pomieszczeń, przemurowania, zamurowania, wyburzenia, tynkowanie, gładzie gipsowe, malowanie w ramach ryczałtowego wynagrodzenia podstawowego;
- aneksem nr 2 zlecono roboty dodatkowe polegające na wykonaniu ściany oporowej zamykającej wejście do nieczynnego składu węgla (pkt 1.8 protokołu konieczności z 26 czerwca 2019 r.) za kwotę 36 926,60 zł⁷⁸, mimo że obowiązkiem wykonawcy było zasypanie zsypu węgla wraz z wykonaniem niezbędnych zamurowań i zabezpieczeń.

⁷³ Dz. U. z 2018 r. poz. 963 (uchylony z dniem 19 września 2021 r.).

⁷⁴ 188 838,13 zł netto.

⁷⁵ Doposażenie kotłowni w szafy sterownicze i rozdzielnię zasilającą przewidziano w projekcie budowlanym w branży sanitarnej w części C dotyczącym wyposażenia kotłowni oraz w projekcie wykonawczym dotyczącym kotłowni gazowej.

⁷⁶ 92 617,11 zł netto.

⁷⁷ 66 199,39 zł netto.

⁷⁸ 30 021,63 zł netto.

Umowa nr 19/2017/I/IR przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe. Ponadto w załączniku nr 3 do SIWZ (stanowiącym załącznik do tej umowy) wskazano m.in., że:

- wykonawca w cenie ryczałtowej za wykonanie przedmiotu umowy uwzględni tylko prace opisane poniżej zgodnie z dokumentacją załączoną do postępowania przetargowego, wraz z robotami, które w sposób domyślny są niezbędne do pełnego ukończenia przedmiotowych robót lub ich elementów zgodnie ze sztuką budowlaną np. reperacja ościeży wraz z malowaniem po wymianie stolarki, reperacja tynków i malowanie po przekuciach instalacyjnych itp. wykonawca winien przewidzieć do osiągnięcia wyników określonych w projekcie i w ofercie, wszelkie niezbędne prace potrzebne do wykonania robót budowlanych zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- brak uszczegółowienia w dokumentacji projektowej wykonania poszczególnych robót lub ich części nie zwalnia wykonawcy od ich wykonania zgodnie z wytycznymi, normami i zasadami wiedzy technicznej;
- wykonawca, po zapoznaniu się z zakresem robót przewidzianych do wykonania, stwierdza, że jego umiejętności zawodowe pozwolą mu na uzupełnienie tych elementów, które mogłyby zostać pominięte w poszczególnych częściach dokumentacji oraz wykonanie wszelkich prac koniecznych do wykonania ze względu na użytkowanie pomieszczeń, czyli wszelkich prac mających na celu doprowadzenie elementów pomieszczeń (ściany, posadzki, sufity, podokienniki, glify okien, etc.) do stanu nie gorszego niż pierwotny, w tym koniecznych prac tynkarskich, malarskich, okładzinowych (okładziny ścienne), posadzkarskich (parkiet, okładzina rulonowa pcv, mozaika, płytki, gres, etc.).

Były Z-ca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na znaczny upływ czasu i brak dokumentów nie jest w stanie odnieść się do ustaleń NIK, a decyzje podejmowane były na podstawie dokumentów przedstawionych przez merytorycznie odpowiedzialnych pracowników KWP i zawierały stosowne uzasadnienia.

Z-ca Komendanta wyjaśnił m.in., że opracowana dokumentacja projektowa nie przewidywała istniejących rozdzielnic żeliwnych. W trakcie montażu nowej kotłowni stwierdzono, że istniejące żeliwne rozdzielnice nie spełniają obecnie obowiązujących przepisów i wykazują znaczne zużycie techniczne. Zamontowanie nowych kotłów gazowych, a nie wymiana żeliwnych rozdzielnic mogło spowodować usterki w prawidłowej działalności kotłowni. Ponadto stwierdzono, iż w opracowanej dokumentacji brak jest szafy zasilająco-monitorującej układ technologiczny kotłowni w powiązaniu z instalacją solarną. Dlatego też w celu prawidłowego i bezawaryjnego funkcjonowania kotłowni niezbędne było zlecenie robót, które nie były opisane w projekcie. W trakcie wykonywania robót stwierdzono także, że istniejące tynki w budynku W są w złym stanie technicznym, posiadają liczne spękania i ukruszenia, co powodowało brak technicznych możliwości połączenia z ich częścią nadmurowaną. Prowadzenie instalacji elektrycznych natynkowo i podtynkowo powodowało dodatkowe osłabienie istniejących tynków. Dlatego też konieczne było wykonanie nowych, jednolitych strukturalnie tynków oraz ich pomalowanie. W trakcie wykonywania ściany oporowej zamykającej wejście do nieczynnego składu węgla stwierdzono, zgodnie z opracowaną dokumentacją projektową, że istniejące zabezpieczenie w sąsiadującym bezpośrednio z likwidowanym zsytem węgla – dawnym magazynem oleju (obecnie pomieszczenie zasobników wody dla instalacji solarnej) – jest niewystarczające. Dodatkowy napór mas ziemnych mógłby uszkodzić istniejącą ścianę. Dlatego też niezbędne było wykonanie dodatkowego wzmocnienia.

NIK zauważyła, że umowa przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe, a KWP zleciła i zapłaciła za roboty, które były w sposób domyślny niezbędne do pełnego ukończenia

przedmiotowych robót lub ich elementów zgodnie ze sztuką budowlaną, i zgodnie z dokumentami zamówienia nie powinno za nie przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie. Zauważyć należy również, że jeden z oferentów zrezygnował ze złożenia oferty w postępowaniu na roboty budowlane m.in. przez „zapisy w przedstawionych wzorach umowy obciążających całkowitym ryzykiem wykonawcę w przypadku zidentyfikowania wszystkich prac niezbędnych do prawidłowego wykonania umownego zakresu prac przy jednoczesnym braku zapewnienia przez zleceniodawcę wszelkich informacji niezbędnych do określenia koniecznego zakresu prac”.

(akta kontroli tom III str. 220-224, 243-261, 272-319, 614 – pliki 1, 12; tom IV str. 177-181, 201-206)

13. Nierzetelnie zweryfikowano zakres prac dotyczących dawnej sali kinowej⁷⁹ przy termomodernizacji KWP, ujętych w protokołach konieczności, stanowiących następnie załączniki do aneksów nr 1 i 2 do umowy o roboty budowlane, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem co najmniej 235 163,15 zł brutto (191 189,55 zł netto). KWP dokonała płatności: dwukrotnie za te same roboty oraz niezasadnie zwiększyła wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przesklepienia ww. sali.

W załączniku nr 3 do SIWZ przewidziano do wykonania modernizację pomieszczenia D1.09⁸⁰ i D1.06 – rozbiórkę istniejącej sceny, wykonanie posadzki z gresu w D1.09, bez wymiany parkietu w D1.06, zaprojektowanie nowego przesklepienia i jego wykonanie, oddzielenie pom. D1.06 od pom. D1.09 ścianką z drzwiami o szerokości min. 90 cm, tynkowanie, gładź gipsową, malowanie, wykonanie zabudowy instalacji wentylacji i klimatyzacji płytą g-k.

Ostatecznie zakres robót związany z tą salą, za który zapłacono, obejmował w ramach umowy podstawowej (zgodnie z kosztorysem ofertowym)⁸¹: rozebranie okładzin podłogowych, rozebranie wylewek cementowych, wywiezienie gruzu, wykonanie warstw wyrównawczych pod posadzki, wykonanie posadzek z płytek gresowych na zaprawie klejowej, zeszkrobanie i zmycie starej farby w pomieszczeniach, wykonanie tynków wewnętrznych i gładzi, dwukrotne malowanie farbami emulsyjnymi i likwidację sceny.

Aneksem nr 1 (pkt 2.5 protokołu konieczności z 15 listopada 2018 r.) zlecono roboty, które w części pokrywały się z robotami pierwotnie przewidzianymi, w tym m.in. roboty związane z wymianą 393,67 m² podłogi, w tym: rozebranie posadzek drewnianych, skucie nierówności, przygotowanie podłoża pod okładziny, gruntowanie, uzupełnienie i naprawa powierzchni, przygotowanie podłoża i wykonanie posadzek jednobarwnych z płytek na zaprawie klejowej za łączną kwotę 95 429,55 zł netto, mimo że w ramach umowy podstawowej zapłacono (wykonawca wycenił w kosztorysie ofertowym) za roboty związane z wymianą 456 m² podłogi, w tym: rozebranie okładzin podłogowych i wylewek cementowych, warstwy wyrównawcze pod posadzki oraz wykonanie posadzki z płytek gresowych na zaprawie klejowej.

Ponadto zgodnie z umową wykonawca robót zobowiązany był do wykonania przesklepienia sali kinowej – pomieszczenie D1.06 zgodnie z dokumentacją projektową miało 460,13 m², a wykonawca robót w kosztorysie ofertowym wycenił wykonanie 456 m² przesklepienia na kwotę 191 520 zł netto. Aneksem nr 1 zrezygnowano z tych robót, jednak w kosztorysie robót dodatkowych,

⁷⁹ W dokumentacji projektowej „sala spotkań”.

⁸⁰ Dokumentacja projektowa nie wyszczególniała pomieszczenia oznaczonego jako D1.09.

⁸¹ Zgodnie z wyjaśnieniem Z-cy Komendanta z 30 czerwca 2023 r.

zamiennych i zaniechanych wyceniono je na kwotę 287 280 zł netto⁸². Wykonanie przesklepienia pomieszczenia D1.06 zlecono ponownie aneksem nr 2 za 287 280 zł netto, tj. po cenie o 95 760 zł netto wyższej niż wynikająca z kosztorysu ofertowego. Przeprowadzone oględziny wykazały ponadto, że przesklepienie zostało wzniesione jedynie nad częścią sali kinowej – w miejscu sceny i jej zaplecza (ok. 20% powierzchni całej sali kinowej). Tym samym KWP niezasadnie zapłaciła za przesklepienie ok. pięciokrotnie mniejszego metrażu o 50% więcej niż wynosiła pierwotna wycena.

Ww. postępowanie wskazuje, że KWP dokonała wydatków niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, który wskazuje, by wydatków publicznych dokonywać w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Były Z-ca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na znaczny upływ czasu i brak dokumentów nie jest w stanie odnieść się do ustaleń NIK, a decyzje podejmowane były na podstawie dokumentów przedstawionych przez merytorycznie odpowiedzialnych pracowników KWP i zawierały stosowne uzasadnienia.

Według I Z-cy Komendanta aneksem nr 1 zrezygnowano z wykonania przesklepienia, a po ponownej analizie potrzeb jednostki stwierdzono, że niezbędne jest wykonanie przebudowy sceny. W związku z powyższym ostatecznie powrócono do pierwotnego zakresu robót, a tym samym do wyceny z rozliczenia ryczałtowego umownego.

(akta kontroli tom III str. 220-224, 243-261, 272-319, 614 – pliki 1, 5; tom IV str. 77, 177-182, 201-206, 605-611, 613-614)

Z umowy wraz z aneksami, protokołów konieczności i kosztorysów robót zamiennych wynika inny stan faktyczny wynikający z przywołanych wyjaśnień.

14. Wykonawcy termomodernizacji KWP przed odbiorem końcowym robót budowlanych wypłacono 92% sumy wynagrodzenia brutto (29 104 125,55 zł), mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80% tego wynagrodzenia (25 309 130,79 zł).

W § 13 ust. 13 umowy nr 19/2017/IIIR wskazano, że „wartość ostatniej części wynagrodzenia wykonawcy z tytułu wykonanych i odebranych elementów robót lub części wykonanych i odebranych elementów robót wyszczególnionych w końcowym protokole odbioru technicznego elementów robót nie może być niższa niż 20% sumy wynagrodzenia brutto, określonego w ust. 1”, które po zmianach wynosiło 31 636 413,49 zł. Zgodnie z § 20 ust. 1 ww. umowy zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zmiany zostały przewidziane w postaci jednoznacznych postanowień umownych lub wynikają z okoliczności przewidzianych w ustępach poniższych. W § 20 ust. 2-5 ww. umowy nie przewidziano możliwości zmiany wysokości ostatniej płatności.

Wykonawca 9 marca 2019 r. wystąpił do KWP z wnioskiem o zapłatę faktury przekraczającej wysokość 80% wynagrodzenia, wskazując, że systematyczne rozliczanie wykonywanych robót pozwala utrzymywać płynność finansową, która jest warunkiem niezbędnym dla zgodnej z HRF realizacji umowy.

W stanowisku zatwierdzonym przez Z-cę Komendanta z 11 marca 2019 r. wskazano, że rekomenduje się udzielenie wykonawcy zgody na złożenie faktury na kwotę 288,7 tys. zł oraz dalszą realizację i rozliczanie umowy z tym zastrzeżeniem, że

⁸² Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Komendanta wycena zakresu robót zaniechanych 287 280 zł obejmowała również wykonanie sufitów podwieszonych, ścianek, tynków i malowania (50 650,51 zł netto) oraz „roboty dodatkowe, które zawierały się w skumulowanej cenie jednostkowej”.

wartość ostatniej części wynagrodzenia wykonawcy z tytułu wykonanych i odebranych elementów robót lub części wykonanych i odebranych elementów robót wyszczególnionych w końcowym protokole odbioru technicznego elementów robót nie może być niższa niż kwota 2250 tys. zł, tj. 20% sumy wynagrodzenia brutto za roboty stanowiące koszty niekwalifikowane objęte przedmiotową umową.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że pismem z 8 marca 2019 r. wykonawca zwrócił się do KWP o przyjęcie przez zamawiającego faktury wystawionej w związku z dokonaniem odbioru częściowego robót niekwalifikowanych, która w części przekraczałaby umowne 80% wartości zadania możliwe do zafakturowania. W piśmie wskazał, że systematyczne zapewnienie środków finansowych umożliwi przyspieszenie zakończenia robót i uchroni przedsiębiorcę przed utratą płynności finansowej. Termin umowny zakończenia zadania był przewidziany na 29 sierpnia 2021 r.⁸³ KWP opracowała stanowisko, w którym przychyliła się do prośby wykonawcy. Dalsze rozliczanie umowy odbyła się zgodnie z tym zastrzeżeniem, iż wartość ostatniej części wynagrodzenia wykonawcy nie może być niższa niż 20% sumy wynagrodzenia brutto za roboty stanowiące koszty niekwalifikowane objęte przedmiotową umową, tj. 2 532 287,94 zł.

NIK zauważyła, że KWP nie zawarła stosownego aneksu, gdyż umowa nie przewidywała możliwości zmiany jej zapisów w zakresie ostatniej płatności. Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia KWP nie wyraziła zgody na zmianę projektu w zakresie zmniejszenia minimalnej wartości faktury końcowej z 20% na 10%⁸⁴. Wykonawca robót budowlanych podpisując umowę zaakceptował postanowienia w niej zawarte i powinny one być przestrzegane. Zmiana w tym zakresie umowy, nawet jeżeli byłaby możliwa, mogłaby wpłynąć na decyzję o udziale w przetargu przez zaproszonych oferentów lub na ceny w ofertach.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 351-354, 614 – pliki 12, 16; tom IV str. 74-75)

15. KWP w sposób nierzetelny dokonała zatwierdzenia dwóch protokołów odbioru częściowego robót termomodernizacyjnych i w jednym przypadku dokonała płatności przekraczającej o 14 708,50 zł kwoty określone w HRF, a w drugim – zapłaciła za roboty, które nie zostały wykonane (15 646,11 zł).

W KWP zatwierdzono protokół odbioru częściowego i dokonano zapłaty za fakturę 051/05/2019 z 6 czerwca 2019 r. za zaadaptowanie pokoju biurowego na pomieszczenie socjalne na I piętrze w segmencie B za kwotę 15 646,11 zł⁸⁵, mimo że nie zostało to wykonane, gdyż zgodnie z protokołem konieczności stanowiącym załącznik do aneksu nr 2 nie było możliwości takiej adaptacji. Aneks nr 2 z 24 lipca 2019 r. zmniejszono przewidziane wynagrodzenie wykonawcy z tego tytułu, a nadpłacone środki rozliczono dopiero w ramach protokołu odbioru częściowego z 21 kwietnia 2020 r. fakturą nr 088/04/2020 z 21 maja 2020 r.

Zatwierdzono również protokół odbioru częściowego i dokonano zapłaty faktury nr 071/03/2018 z 25 kwietnia 2018 r. przekraczającej kwoty przewidziane w HRF o 14 708,50 zł, w tym za rozdzielnie elektryczne w budynku ABCD⁸⁶, system sygnalizacji włamania i napadu SSWiN w budynku G⁸⁷ i rozdzielnie elektryczne w budynku G⁸⁸ – dopiero w protokole odbioru częściowego pod fakturą nr 136/06/2018 z 27 lipca 2018 r. dokonano korekty nadpłaconego wynagrodzenia z ww. tytułu.

⁸³ Tj. na dzień złożenia pisma przez wykonawcę do terminu końcowego umowy pozostawało ponad 2 lata i 3 miesiące.

⁸⁴ Oferent składający pytanie zrezygnował ze złożenia oferty.

⁸⁵ Pom. 0.29, poz. 1.1.3.4.2.2 HRF.

⁸⁶ Poz. 3.1.2.10 HRF.

⁸⁷ Poz. 3.3.2.1 HRF.

⁸⁸ Poz. 3.3.2.6 HRF.

I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że fakturowanie odbywało się do wysokości środków finansowych, którymi jednostka dysponowała w danym miesiącu, skutkiem czego zdarzało się, że zakres faktycznego zaawansowania robót nie był tożsamy z zakresem fakturowania. Niemniej jednak incydentalne omyłki rachunkowe były sukcesywnie korygowane na etapie kolejnych częściowych protokołów oraz w protokole odbioru końcowego, gdzie wykazano właściwy poziom zaawansowania realizacji robót.

(akta kontroli tom III str. 306-319, 614 – plik 16, tom IV str. 174-175)

NIK zauważył, że niedopuszczalne w świetle umowy oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi jest dokonywanie płatności za niewykonane roboty budowlane. Przesłanką do dokonywania płatności nie może być wyłącznie dostępność środków finansowych bez udokumentowanego potwierdzenia wykonania określonego zakresu robót. Ww. działanie wpłynęło ostatecznie na zwiększone o 15 646,11 zł wydatki w rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. i zmniejszone o tę samą kwotę – w sprawozdaniu za 2020 r. Natomiast zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁸⁹ uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa.

16. Wyrażenie zgody na zakup i dostawę przez wykonawcę KPI materiałów i urządzeń o łącznej wartości 2 452 553,09 zł, mimo niespełnienia przesłanki dotyczącej niezwłocznej potrzeby, warunkującej dokonanie tego rodzaju zakupów na podstawie § 7 ust. 3 umowy nr 20/2017/I/IR.

We wnioskach wykonawcy z 8 grudnia 2017 r., 21 listopada i 4 grudnia 2019 r. o zakup materiałów nie wskazano jakie było uzasadnienie nagłej potrzeby.

- KWP wyraziła zgodę, a następnie zapłaciła wykonawcy KPI za zakup i dostawę m.in.: 27 grudnia 2017 r.⁹⁰ za 50 ton zbrojenia oraz 5000 szt. bloczków betonowych, mimo że zgodnie z dziennikiem budowy pierwsze roboty zbrojarskie, w których użyto zbrojenia o ww. średnicy rozpoczęły się dopiero 12 czerwca 2018 r. (oczepy oraz fundamenty), natomiast roboty murarskie 23 lipca 2018 r. (ściany konstrukcyjne parteru);
- 12 grudnia 2019 r.⁹¹ za materiały brukarskie do wbudowania w zjazdy i parkingi; farbę emulsyjną do wnętrz w ilości; sufity podwieszane; drzwi wewnętrzne drewniane; płytki gresowe, ścienne, glazurę; wykładzinę PCV i sportową oraz 20 grudnia 2019 r.⁹² instalacji teletechnicznych, urządzeń do układów klimatyzacyjnych; baterii umywalkowych, umywalk, brodzików, grzejników pozostałych do wbudowania, wentylatorów dachowych, ślusarki aluminiowej, drzwi stalowych, mimo że część robót, do których wykorzystano ww. materiały, została wykonana w dużo późniejszym terminie, np. układanie kostki brukowej (2 kwietnia 2020 r.); układanie wykładzin PCV (4 lutego 2021 r.), a część robót była w trakcie realizacji i mogła stanowić przedmiot rozliczenia w fakturach częściowych (np. rozpoczęcie robót telekomunikacyjnych 8 lipca 2019 r., a zakończenie 1 czerwca 2020 r., układanie płytek gresowych – 17 grudnia 2019 r., montaż sufitów modułowych – 17 grudnia 2019 r.).

Z-ca Komendanta nie wyjaśnił na czym polegała nagła potrzeba w przypadku zakupu ww. urządzeń i materiałów budowlanych. Poinformował, że zakup został dokonany

⁸⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

⁹⁰ Dotyczy faktury VAT nr 116/17 z 15 grudnia 2017 r. na kwotę 258 300 zł brutto.

⁹¹ Dotyczy faktury VAT nr FA/111/2019 z 4 grudnia 2019 r. na kwotę 595 366,16 zł brutto.

⁹² Dotyczy faktury VAT nr FA/113/2019 z 11 grudnia 2019 r. na kwotę 1 598 886,93 zł brutto.

w celu zapewnienia płynności wykonania przyszłych robót. Inwestor, na wniosek wykonawcy, wyraża zgodę na zakup materiałów, które zostaną wbudowane w obiekt.

NIK zauważa, że zapłata na podstawie § 7 ust. 3 umowy za zakup urządzeń i materiałów budowlanych, które zostały wbudowane w obiekt z dużym opóźnieniem, jest rodzajem zaliczki, a dokonanie wydatków na podstawie faktur nr 116/17, FA/111/2019 oraz FA/113/2019 na koniec 2017 r. i 2019 r. wskazuje, że powyższe działania podjęto, aby nie dopuścić do wygaśnięcia wydatków, gdyż zgodnie z art. 181 ust. 1 ufp niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego. Przed wystawieniem faktury nr 116/17, na dzień 26 grudnia 2017 r., wykonanie⁹³ planu finansowego⁹⁴ wyniosło 78,5%, a po uregulowaniu tej płatności 100%. Natomiast w 2019 r., do 11 grudnia 2019 r., tj. do dnia zapłaty faktury nr FA/111/2019, wykonanie⁹⁵ planu finansowego⁹⁶ wyniosło 65,1%, natomiast do dnia 19 grudnia 2019 r.⁹⁷ – 77,5%, a po dokonaniu płatności faktury nr FA/113/2019 – 100%.

(akta kontroli tom I str. 303-313, 491-492, 456-460 – pliki 3, 34, 36, 40; 492-493, 501-504, 512, 537, tom II str. 586-600 – pliki 74, 154; tom V str. 479-501, 504-714, 722-739)

17. KWP nierzetelnie zweryfikowała pod względem merytorycznym faktury VAT nr 116/17 z 15 grudnia 2017 r., nr FA/111/2019 z 4 grudnia 2019 r. oraz nr FA/113/2019 z 11 grudnia 2019 r. dotyczące zakupu urządzeń i materiałów budowlanych przez wykonawcę KPI⁹⁸, gdyż:

- nie żądała od wykonawcy przedłożenia umów zawartych z dostawcami, do czego zobowiązywał § 12 ust. 2 ww. umowy⁹⁹ oraz wystawionych przez nich faktur i dowodów zapłaty, które potwierdzałyby dokonanie zakupu, o którym mowa w § 7 ust. 3 umowy oraz to, że przysługujące podwykonawcom wynagrodzenie zostało zapłacone;
- nie zweryfikowała protokołów zdawczo-odbiorczych, o których mowa w § 7 ust. 5 ww. umowy, dotyczących przyjęcia urządzeń i materiałów w depozyt przez wykonawcę. Protokoły te nie zawierały wyspecyfikowania wszystkich materiałów, których dotyczyły faktury.

Takie postępowanie skutkowało dokonaniem zapłaty wykonawcy za urządzenia i materiały budowlane, za których zakup nie dokonał on jeszcze zapłaty w pełnej wysokości. Kontrola NIK wykazała, że na dzień płatności faktur, rozliczenie wykonawcy z podwykonawcami wyglądało następująco:

- 27 grudnia 2017 r. KWP zapłaciła wykonawcy 258,3 tys. zł za fakturę nr 116/17 dotyczącą zakupu bloczków z betonu komórkowego oraz stali zbrojeniowej o masie 50 t. Wykonawca posiadał faktury na zakup ww. asortymentu na łączną kwotę 255,1 tys. zł, z czego do dnia zapłaty faktury uregulował na rzecz podwykonawców kwotę 121,9 tys. zł, z czego 52,6 tys. zł za stal zbrojeniową o masie 23,05 t;
- 12 grudnia 2019 r. KWP zapłaciła wykonawcy 596,4 tys. zł za fakturę nr FA/111/2019 dotyczącą zakupu kostki brukowej, farby emulsyjnej, sufitów podwieszonych, drzwi drewnianych, płytek z gresu, glazury, wykładziny PCV i sportowej. Wykonawca posiadał faktury na zakup ww. asortymentu na łączną

⁹³ W tym wartość: zrealizowanych robót budowlanych – 218 689,19 zł oraz udzielonej wykonawcy robót zaliczki – 722 980,25 zł.

⁹⁴ Plan finansowy na 2017 r. (bez dokumentacji projektowej) wynosił 1200 tys. zł.

⁹⁵ Wyniosło 4 627 951,24 zł.

⁹⁶ Plan finansowy na 2019 r. wynosił 7108 tys. zł.

⁹⁷ Wykonanie planu finansowego wyniosło 5 508 665,07 zł.

⁹⁸ Zakup został zrealizowany przy uwzględnieniu § 7 ust. 3 umowy.

⁹⁹ Więcej na ten temat opisano w nieprawidłowości nr 5 obszaru 2.

- kwotę 393,5 tys. zł, z czego do dnia zapłaty faktury uregulował na rzecz podwykonawców tylko 10,2 tys. zł za płytki;
- 20 grudnia 2019 r. KWP zapłaciła wykonawcy 1598,9 tys. zł za fakturę FA/113/2019 dotyczącą zakupu instalacji teletechnicznych, urządzeń do układów klimatyzacyjnych, wentylatorów dachowych, grzejników, armatury łazienkowej, ślusarki aluminiowej, drzwi stalowych. Wykonawca posiadał faktury na zakup grzejników, armatury łazienkowej, ślusarki aluminiowej, drzwi stalowych na łączną kwotę 262,6 tys. zł, z czego do dnia zapłaty faktury uregulował na rzecz podwykonawców tylko 10,8 tys. zł za jedno drzwi stalowe. Instalacje teletechniczne oraz urządzenia do układów klimatyzacyjnych oraz wentylatory dachowe były przedmiotem zgłoszonych do KWP umów o podwykonawstwo 5/2019 z 20 maja 2019 r., 4/2019 z 21 maja 2019 r. oraz 4/2019 z 28 sierpnia 2019 r. Ww. umowy o roboty budowlane zostały zaakceptowane przez KWP, pomimo faktu, że urządzenia i instalacje, które w nich wskazano zostały wcześniej zakupione przez wykonawcę robót i dokonano za nie zapłaty.

Załącznikami do ww. faktur były oświadczenia wykonawcy (kierownika budowy), że materiały znajdują się w magazynach poszczególnych dostawców. Na tej podstawie przedstawiciele KWP podpisywali protokoły zdawczo-odbiorcze (z 15 grudnia 2017 r., 4 i 11 grudnia 2019 r.) przekazania przez KWP urządzeń i materiałów budowlanych wykonawcy w depozyt oraz weryfikowali faktury pod względem merytorycznym.

I Z-ca Komendanta nie wyjaśnił przyczyn dokonania zapłaty za materiały, pomimo braku dowodów dokonania zapłaty przez wykonawcę. Wskazał, że „potwierdzenia ilości zakupionych materiałów dokonano na podstawie oświadczenia wykonawcy. Zamawiający nie miał zastrzeżeń co do oświadczenia wykonawcy”.

(akta kontroli tom I str. 303-313, 456-460 – pliki 3, 34, 36, 40; 492-493, 502-504, tom II str. 586-600 – pliki 154; tom V str. 479-501, 504-714, 722-739)

NIK zauważył, że oświadczenia wykonawcy o zmagazynowaniu materiałów i urządzeń budowlanych były niewystarczającym dowodem dokonania przez wykonawcę zapłaty przedłożonych inwestorowi faktur.

18. Nieterminowo wystawiono dowody OT dla obu objętych kontrolą inwestycji. Wystawienie 35 dowodów OT dla budynku KPI z opóźnieniem wynoszącym od trzech do sześciu miesięcy. Budynek KPI został przekazany do użytkowania 20 maja 2021 r., a trzy OT wystawiono 26 sierpnia, jeden OT – 27 sierpnia, 12 OT – 17 listopada, 17 OT – 18 listopada oraz dwa OT – 22 listopada 2021 r. Budynki KWP były użytkowane przez cały okres realizacji inwestycji, protokół odbioru podpisano 24 sierpnia 2020 r., a 27 z 54 dowodów OT na łączną kwotę 9600,6 tys. zł wystawiono w październiku 2020 r.

Zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁰⁰, składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialne i prawne najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że dowody OT zostały wystawione z opóźnieniem ze względu na kwestie organizacyjne. W 2021 r. w Zespole Inwestycji były duże braki kadrowe (były wakaty na dwóch stanowiskach inspektorów branży konstrukcyjno-budowlanej oraz na jednym stanowisku branży sanitarnej). Konieczność realizacji zadań, zakończenia I etapu termomodernizacji budynków, odbiorów tych zadań, przygotowania programów na II etap oraz procedur na udzielenie zamówienia publicznego spowodowała opóźnienia w realizacji niektórych czynności.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.

I Z-ca Komendanta wyjaśnił, że prace prowadzono na czynnym obiekcie, w związku z czym żadna część budynku nie była wyłączona z użytkowania, a z uwagi na ilość zadań, bieżące obowiązki zawodowe oraz braki kadrowe rozliczenia OT były dokonywane sukcesywnie.

(akta kontroli tom II str. 15, 30, 569-578 – pliki 55-89, tom III str. 386-387, 614 – plik 2, tom IV str. 177)

19. KWP nie naliczyła i nie wyegzekwowała kar umownych od wykonawcy termomodernizacji KWP w łącznej wysokości 2 465 563,71 zł. Kary umowne przysługiwały jednostce w związku z:

- a) nieprzedłożeniem przez wykonawcę kopii umów zawartych z dwoma podwykonawcami,
- b) dopuszczeniem do wykonywania robót budowlanych ww. dwóch podmiotów,
- c) nieprzedłożeniem do akceptacji projektów dwóch zmian umowy o podwykonawstwo,
- d) realizacją robót budowlanych z naruszeniem terminu umownego.

Ad a) i b) Wymóg przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umów zawartych z podwykonawcami na roboty budowlane w terminie siedmiu dni od daty zawarcia umowy wynikał z § 11 ust. 4 umowy o roboty budowlane. KWP nie posiadała rozeznania na temat zakresu robót realizowanych przez dwóch podwykonawców, o czym świadczą informacje udzielone przez Z-cę Komendanta w trakcie kontroli NIK, według których KWP nie posiadała wiedzy o dopuszczeniu do wykonywania robót innego podmiotu niż wykonawca (poza zgłoszonym podwykonawcą) i jego pracownicy, co wskazuje na nierzetelny nadzór w tym zakresie.

Kontrola NIK wykazała, że KWP nie wyegzekwowała od wykonawcy kopii dwóch umów z podwykonawcami na roboty budowlane o łącznej wartości 2009,5 tys. zł netto. Jeden z podwykonawców mailowo zgłaszał KWP pracowników celem wystawienia przepustek i podpisał dokumenty gwarancyjne urządzeń klimatyzacyjnych. Informacje o drugim podwykonawcy wynikały z korespondencji prowadzonej pomiędzy Zastępcą Naczelnika WIR a Naczelnikiem Wydziału ds. Ochrony Informacji Niejawnych KWP w związku z wydaniem przepustek osobom zgłoszonym przez wykonawcę do realizacji instalacji gazów technicznych. Niedopełnienie przez wykonawcę obowiązku przekazania kopii ww. umów stanowiło przesłankę do naliczenia kar umownych w wysokości 576 870 zł¹⁰¹, zgodnie z § 15 ust. 1 lit. k) umowy o roboty budowlane. Dopuszczenie do wykonywania robót budowlanych innego podmiotu niż wykonawca lub zaakceptowany podwykonawca stanowiło przesłankę do naliczenia kar umownych w wysokości 115 374 zł¹⁰², zgodnie z § 15 ust. 1 lit. m) umowy o roboty budowlane.

W trakcie niniejszej kontroli NIK pozyskała kopie umowy i zlecenia robót, których wykonawca nie przedłożył KWP.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 388-396, 614 – plik 16, tom IV str. 35-37, 55-62, 73, 78-93, 101-102)

Ad c) Zgodnie z § 15 ust. 1 lit. k) umowy nr 19/2017//IR wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w razie nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo na roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, jak również nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo na roboty budowlane, usługi lub dostawy albo jej zmiany – w wysokości 1% sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 13 ust. 1.

¹⁰¹ Według wyliczenia: 2 podwykonawców x 1% x 28 843 500 zł (wysokość wynagrodzenia na dzień zawarcia umów).

¹⁰² Według wyliczenia: 2 podwykonawców x 0,2% x 28 843 500 zł (wysokość wynagrodzenia na dzień dopuszczenia podwykonawców do realizacji robót).

Wykonawca robót zawarł aneks nr 1 do umowy o podwykonawstwo nr 2/10/296/2017 w dniu 6 listopada 2017 r., podpisany aneks nr 1 został przekazany przez wykonawcę do KWP pismem z 8 listopada 2017 r., tj. dopiero po jego podpisaniu, a 1 grudnia 2017 r. KWP oficjalnie zaakceptowała aneks do umowy.

Aneks nr 2 do ww. umowy z podwykonawcą został podpisany 6 marca 2019 r., a wykonawca pismem z 8 marca 2019 r. (wpływ do KWP 11 marca 2019 r.), tj. dopiero po jego podpisaniu, wystąpił o akceptację propozycji tego aneksu, a 4 kwietnia 2019 r. KWP oficjalnie zaakceptowała projekt tego aneksu.

Wysokość należnych kar umownych wynosiła odpowiednio: 288 435 zł¹⁰³ i 302 301,21 zł¹⁰⁴, ustalona według stanu na dzień przedłożenia podpisanych aneksów.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wykonawca uzgadniał aneksy do umów w kontaktach roboczych, jednak ze względu na zmianę poczty mailowej nie ma możliwości odtworzenia dokumentów potwierdzających.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 388, 397-420, tom IV str. 72)

NIK zauważył, że umowa wymagała akceptacji projektów zmian przed ich podpisaniem. Fakt, że wykonawca przekazał oba aneksy dopiero po ich podpisaniu (wskazując przy drugim, że jest to projekt do akceptacji), a zamawiający je zaakceptował wskazuje, że projekty umów nie zostały uprzednio zaakceptowane.

Ad d) Zgodnie z § 4 lit. b) umowy nr 19/2017/II/IR wykonawca zobowiązał się do wykonania robót budowlanych w zakresach i terminach odpowiednio opisanych w szczegółowym HRF, w tym m.in. do 15 listopada 2017 r. – roboty o wartości 5 976 184,00 zł brutto. Dopiero 8 czerwca 2018 r. odebrano roboty przekraczające ww. wartość¹⁰⁵. Zgodnie z § 15 ust. 1 lit. d) ww. umowy wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w razie nieterminowego wykonania przedmiotu umowy w zakresie terminów określonych w § 4 lit. a) – b) w wysokości 0,02% sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 13 ust. 1, za każdy dzień zwłoki, nie więcej niż 15% tego wynagrodzenia. Należna kara umowna wynosiła zatem 1 182 583,50 zł, wg wyliczenia: 205 dni zwłoki x 0,02% x 28 843 500 zł (wynagrodzenie na dzień 15 listopada 2017 r.).

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wydłużenie terminu oraz zmniejszenie wartości robót planowanych do wykonania w 2017 r. spowodowane było m.in. długim okresem oczekiwania na dostawy materiałów i urządzeń, w tym central wentylacyjnych i stolarki okiennej, jak również koniecznością akceptacji przez projektantów wszystkich urządzeń zaproponowanych do wbudowania w ramach zadania. Z uwagi na powyższe wykonawca w trakcie realizacji robót zwrócił się do zamawiającego z prośbą o przesunięcie terminu realizacji zadania, jak również zmianę wartości robót planowanych do wykonania w 2017 r. Wykonawca zwrócił się jednocześnie do dostawców urządzeń/materiałów o informację na temat czasu oczekiwania na dostawę. I tak w przypadku m.in. central wentylacyjnych był to okres ok. 9-10 tyg., urządzeń klimatyzacyjnych 8-12 tyg., stolarki okiennej 12-15 tyg. Powyższe zmiany nie wpłynęły na zmianę końcowego terminu umowy, jak również wartość całości umowy, w związku z czym nie było konieczności sporządzenia aneksu. Konieczność

¹⁰³ Według wyliczenia: 28 843 500 zł x 1%.

¹⁰⁴ Według wyliczenia: 30 230 121,07 zł x 1%.

¹⁰⁵ Wprawdzie odbiór robót nie jest tożsamy z ich wykonaniem, jednak należy domniemywać kierujący się zyskiem wykonawca przedłoży inwestorowi do rozliczenia protokół odbioru częściowego oraz fakturę do zapłaty – w możliwie najkrótszym terminie.

powyższych zmian została opisana w protokole konieczności z dnia 9 listopada 2017 r.

(akta kontroli tom III str. 243-261, 614 – plik 16, tom IV str. 50-52, 195, 198-200, 246)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień i zauważa, że zgodnie z § 20 ust. 1 umowy nr 19/2017/I/IR zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zmiany zostały przewidziane w postaci jednoznacznych postanowień umownych lub wynikają z okoliczności przewidzianych w ustępach poniższych. Przepisy § 20 ust. 2-4 ww. przewidywały możliwość zmiany terminu zakończenia przedmiotu umowy, nie przewidywały natomiast możliwości zmiany terminów pośrednich. Wykonawca zaakceptował treść ww. umowy – zamawiający winien zatem naliczyć i wyegzekwować należne kary umowne. Ponadto zmiany wynikające z protokołu konieczności dotyczyły terminu realizacji zamówienia i stanowiłyby zmiany istotne w rozumieniu Pzp, gdyż zmieniły się warunki realizacji tego zamówienia. Dodatkowo KWP nie dysponowała dokumentami potwierdzającymi okoliczności, o których mowa w piśmie wykonawcy, a zgoda na wydłużenie terminu nie była proporcjonalna do tych okoliczności – gdyby umowa dopuszczała możliwość takiej zmiany, to termin wykonania robót należało wydłużyć maksymalnie o 15 tygodni, licząc od 15 listopada 2017 r., tj. o okres oczekiwania na materiały i urządzenia.

OCENA CZĄSTKOWA

KWP wyboru wykonawców robót budowlanych dokonała zgodnie z przepisami Pzp (KPI) i Regulaminem udzielania zamówień publicznych (termomodernizacja KWP). Roboty przy realizacji obu tych inwestycji rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę. W przypadku termomodernizacji KWP inwestor nierzetelnie rozliczał roboty i sprawował nadzór nad ich wykonaniem zgodnie z zakresem i terminami wynikającymi z HRF. Zlecono roboty dodatkowe za kwotę 232,3 tys. zł, mimo że obowiązkiem wykonawcy było ich wykonanie w ramach wynagrodzenia podstawowego, a zmiany zakresu robót związanych z salą kinową doprowadziły do niezasadnego wydatkowania środków o kolejne co najmniej 235,2 tys. zł.

Inwestor mimo zapisów w zawartych umowach nie ustalał i nie egzekwował należnych kar umownych w łącznej wysokości 9504,6 tys. zł, z tytułu: niedotrzymania terminu pośredniego realizacji robót w 2017 r. (termomodernizacja KWP), dopuszczenia do wykonywania robót niezgłoszonych podwykonawców (termomodernizacja KWP), w zakresie nieprzedkładania projektów umów i kopii podpisanych umów o podwykonawstwo na roboty budowlane (termomodernizacja KWP) oraz kopii podpisanych umów o podwykonawstwo na dostawy i usługi (KPI).

W przypadku kontrolowanych inwestycji od wykonawców żądano umów zawartych z podwykonawcami robót budowlanych, jednak w przypadku termomodernizacji KWP zgłoszono tylko jednego podwykonawcę, mimo że – zgodnie z dokumentacją budowy – roboty realizowało jeszcze dwóch innych podwykonawców. KWP nie monitorowała umów o podwykonawstwo dotyczących dostaw i usług przy realizacji KPI, co skutkowało zapłatą za materiały budowlane w kwocie 2452,6 tys. zł, bez weryfikacji dokonania przez podwykonawcę płatności na rzecz podwykonawców.

Roboty budowlane odebrano przed terminem umownym, a do użytkowania przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie.

3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. W wyniku kontroli R/19/001 „Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych” Naczelnik WIR 28 października 2019 r. powołał trzyosobowy zespół do analizy mocy umownej energii elektrycznej oraz grup taryfowych dla poszczególnych obiektów KWP. Analiza kosztów za dystrybucję energii elektrycznej dla czterech punktów poboru energii¹⁰⁶ (dalej: PPE) wykazała, że:

- w wyniku kontroli NIK nr R/19/001 w trakcie budowy KPI i termomodernizacji KWP w ramach robót dodatkowych zamontowano układy do kompensacji mocy biernej, co przełożyło się na nieponoszenie opłat z tytułu energii biernej – w budynku KWP od lipca 2020 r., a w KPI od maja 2021 r. (w pierwszym miesiącu rozliczeniowym za kwiecień 2021 r. poniesiono opłatę za pobór energii biernej w wysokości 1543,01 zł);
- w budynku Komisariatu Policji w Rejowcu Fabrycznym (pozwolenie na użytkowanie z 13 listopada 2019 r.) oraz w budynku Posterunku Policji w Siedliszcu (pozwolenie na użytkowanie z 6 listopada 2018 r.) KWP zleciła instalację urządzeń do kompensacji dopiero 16 maja 2022 r., mimo że zalecenia po kontroli NIK nr R/19/001 dotyczące potencjalnych oszczędności otrzymała jeszcze w 2019 r. Ponadto nie sprawowano bieżącego nadzoru nad weryfikacją faktur za energię elektryczną po zamontowaniu ww. urządzeń, co skutkowało poniesieniem opłat za energię bierną w ww. dwóch PPE, z uwagi na wystąpienie usterek urządzeń do kompensacji tej energii – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- tylko w jednym z czterech PPE (budynek KWP) stwierdzono jednostkowe (w czerwcu i lipcu 2021 r. oraz w czerwcu 2022 r.) przekroczenie mocy zamówionej, co skutkowało poniesieniem przez KWP opłat w łącznej wysokości 13 499,85 zł.

(akta kontroli tom I str. 66-71, tom II str. 12, 24-25, 586-600 – plik 139, tom IV str. 304-306, 579-583)

3.2. W umowach o roboty budowlane przy budowie KPI i termomodernizacji KWP oraz w protokołach odbioru końcowego nie określono częstotliwości przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych. Od czasu odbioru dokonano po jednym przeglądzie ww. budynków, odpowiednio 20 maja 2022 r. i 15 grudnia 2021 r. Stwierdzone w trakcie przeglądów usterki zostały usunięte przez wykonawców robót terminowo, tj. odpowiednio: 18 sierpnia 2022 r. oraz 25 marca i 26 maja 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 80, tom III str. 421-431)

3.3. KWP egzekwowała realizację zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji – 30 września 2020 r. wezwano wykonawcę termomodernizacji KWP do usunięcia usterek, a 27 października 2020 r. odebrano roboty polegające na usunięciu usterek. W przypadku KPI wykonawcy robót na bieżąco zgłaszano usterki, a wykonawca usuwał usterki, w tym m.in. protokołami z: 8 czerwca, 14 lipca, 17 grudnia 2021 r., 12 kwietnia, 16 grudnia 2022 r. i 5 maja 2023 r.

W toku oględzin przedmiotu obu inwestycji nie stwierdzono elementów wymagających egzekwowania realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub gwarancji.

(akta kontroli tom II str. 81-87, tom III str. 361-363)

3.4. KWP nie wykorzystywała ustanowionego znwu. Wykonawcy realizowali zobowiązania z tytułu rękojmi i gwarancji, a jak opisano w obszarze nr 2 niniejszego

¹⁰⁶ PPE nr: PL_LUBD_0663003476_06, PL_LUBD_0663183509_08, nr PPE PLZKED000001228361 (zmiana kodu PPE nr 590543580301136739), nr PPE PLZKED000001200170 (zmiana kodu PPE nr 590543580301143140).

wystąpienia inwestor nie ustalił należności wynikających z kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy (nieprawidłowość nr 5 i nr 19).

(akta kontroli tom II str. 80-87, tom III str. 361-363, 421-431)

3.5. KWP 31 grudnia 2021 r. dokonała zwrotu znuw dotyczącego budowy KPI złożonego w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 433,9 tys. zł (70% znuw). Zabezpieczenie w formie poręczenia rękami za wady i gwarancji jakości w wysokości 185,9 tys. zł (30% znuw) obowiązuje do 29 lipca 2024 r. Znuw na termomodernizację KWP w wysokości 1442,2 tys. zł (70% znuw) w zakresie nienależytego wykonania robót wygasło z dniem odbioru ostatecznego robót, a zabezpieczenie w zakresie roszczeń z tytułu wad i usterek w wysokości 432,7 tys. zł (30% znuw) ma obowiązywać przez pięć lat od ww. odbioru.

(akta kontroli tom II str. 39-41, tom II str. 586-600 – pliki 75-79, tom IV str. 586)

3.6. Obowiązek dokonywania odpłatnych konserwacji, przeglądów i serwisów gwarancyjnych przedmiotu obu umów o roboty budowlane przewidziano m.in. w kartach gwarancyjnych, a koszty z tym związane ponosił inwestor. Nie stwierdzono, by w okresie objętym rękojmią i gwarancją KWP przeprowadzała remonty obiektów KWP i budynku KPI.

(akta kontroli tom II str. 586-600 – plik 74, tom III str. 243-261, tom IV str. 586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności KWP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W KWP po kontroli NIK nr R/19/001 nie podjęto skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na energię bierną pojemnościową w dwóch PPE. Nierzetelnie sprawowano również nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych na energię elektryczną po zamontowaniu urządzeń do kompensacji energii biernej. Powyższe skutkowało ponoszeniem opłat za pobór energii biernej pojemnościowej w dwóch PPE w latach 2020-2023 (do lipca) w łącznej wysokości 94 339,42 zł.

Pozwolenie na użytkowanie budynku Posterunku Policji w Siedliszczu uzyskano 6 listopada 2018 r., a budynku Komisariatu Policji w Rejowcu Fabrycznym – 13 listopada 2019 r. Czynności mające na celu ograniczenie kosztów za energię bierną rozpoczęto w KWP dopiero we wrześniu 2021 r. i zadania z tym związane zostały ujęto dopiero na 2022 r. KWP we wrześniu 2022 r. odebrała urządzenia do kompensacji energii biernej w ww. PPE i za październik oraz listopad 2022 r. nie wystąpiły opłaty za energię bierną, jednak ponownie pojawiły się już w fakturach za grudzień 2022 r. W przypadku PP w Siedliszczu KWP dopiero 20 lipca 2023 r. (w trakcie kontroli NIK) zgłosiła usterkę wykonawcy odpowiedzialnemu za zaprojektowanie i montaż urządzeń do kompensacji. W przypadku KP w Rejowcu Fabrycznym wykonawcę wezwano 16 stycznia 2023 r., wykonawca 1 lutego 2023 r. poinformował o wymianie urządzenia, jednak w dalszym ciągu generowana była energia bierna, i KWP dopiero 20 lipca 2023 r. ponownie zgłosiła usterkę.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z przepisami dotyczącymi obiegu dokumentów księgowych faktury za energię elektryczną dotyczące obiektów użytkowanych przez KMP/KPP oraz jednostki podległe wpływają do właściwych KMP/KPP i są sprawdzane pod względem merytorycznym. Sprawdzenia faktur dokonuje właściwy Komendant Miejski/Powiatowy Policji lub upoważniony pracownik. Faktura przekazywana jest do WIR, gdzie sprawdzana jest prawidłowość wykonania wymaganych czynności – podpisywana przez pracownika realizującego zadania

z zakresu płatności komunalnych i Naczelnika WIR. W związku z ponoszeniem kosztów za energię bierną po zamontowaniu urządzeń do kompensacji, KWP planuje wezwać wykonawcę do zapłaty z tytułu poniesionej szkody. Obowiązkiem wykonawcy jest w tym przypadku naprawienie szkody jaka powstała na skutek ujawnionej usterki.
(akta kontroli tom IV str. 305-306, 408-410, 423-457, 579-583)

Zdaniem NIK dysponentem środków jest KWP i nadzór nad ich gospodarnym wydatkowaniem powinien być sprawowany rzetelnie. Opóźnienia w wyjaśnianiu i zgłaszaniu usterek urządzeń do kompensacji wskazują, że czynności nadzorcze nie były dokonywane bieżąco.

OCENA CZĄSTKOWA

KWP przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i egzekwowała usuwanie przez wykonawców stwierdzonych usterek. W dwóch z czterech PPE nie stwierdzono występowania opłat za energię bierną i tylko w jednym z czterech – jednostkowe przypadki opłat za przekroczenie mocy umownej. Mimo to stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu skutecznych działań mających na celu ograniczenie opłat za energię bierną w dwóch pozostałych PPE oraz nierzetelnym nadzorze nad weryfikacją faktur za energię elektryczną, co skutkowało poniesieniem kosztów za energię bierną pojemnościową wyższych o 94 339,42 zł.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Kary umowne, o których mowa w nieprawidłowościach nr 5, 9 i 18 oraz w pkt 2.22 opisu stanu faktycznego w obszarze 2 stanowiły 55% wynagrodzenia wykonawcy KPI (7 039 053,01 zł) i 23% wynagrodzenia wykonawcy termomodernizacji KWP (7 274 298,56 zł)¹⁰⁷. W umowach o roboty budowlane przewidziano odpowiednio 18 i 19 odrębnych tytułów kar umownych. Zakres/katalog zdarzeń uprawniających do ich naliczenia ma co do zasady wpływ na wysokość ceny ofertowej, a w konsekwencji na wartość wydatków poniesionych przez zamawiającego na realizację zadania inwestycyjnego. Przy jego ustalaniu należy brać pod uwagę wysokość kar i możliwość ich wyegzekwowania w odniesieniu do szacowanego wynagrodzenia umownego.

Wnioski

1. Egzekwowanie od projektantów sporządzenia kosztorysu inwestorskiego opracowanego w sposób wskazany w umowie o prace projektowe.
2. Egzekwowanie od wykonawców przedłużenia znuw proporcjonalnie do czasu obowiązywania umowy.
3. Terminowe zwracanie znuw.
4. Uzyskiwanie decyzji ulicp w sytuacji zmiany sposobu zagospodarowania terenu objętego inwestycją.
5. Uzyskiwanie pozwolenia na budowę lub jego zmiany w sytuacji zmiany sposobu zagospodarowania terenu.
6. Skuteczne egzekwowanie od wykonawcy usunięcia wad i usterek w dokumentacji projektowej.
7. Skuteczne egzekwowanie od projektanta sprawowania nadzoru autorskiego.
8. Rzetelne dokumentowanie złożenia oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania.

¹⁰⁷ Przy uwzględnieniu potencjalnych kar umownych, o których mowa w nieprawidłowości nr 9 w obszarze nr 2 (4 745 462,02 zł).

9. Egzekwowanie od członków komisji przetargowej składania oświadczeń o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania na każdym etapie zamówienia.
10. Opisywanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący zgodnie z regulacjami wewnętrznymi.
11. Weryfikowanie spełnienia warunków udziału w postępowaniu.
12. Ujmowanie w umowach o roboty budowlane zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom realizującym dostawy lub usługi.
13. Egzekwowanie od wykonawców przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo na dostawy i usługi.
14. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania kar umownych od wykonawcy KPI w związku z nieprzedłożeniem umów na dostawy.
15. Egzekwowanie od wykonawców umów o roboty budowlane wycen/kosztorysów ofertowych robót w formach oraz w wartościach wynikających z umów.
16. Egzekwowanie od wykonawców oświadczeń końcowych podwykonawców o uregulowaniu należności na ich rzecz.
17. Dokonywanie rzetelnej weryfikacji kosztorysu ofertowego przedkładanego przez wykonawcę.
18. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją robót w zakresach i terminach określonych w HRF.
19. Egzekwowanie rzetelnego prowadzenia dziennika budowy.
20. Rzetelna weryfikacja protokołów konieczności przed ich podpisaniem.
21. Przeprowadzenie analizy i wystąpienie do wykonawcy termomodernizacji KWP o zwrot 467 434,05 zł wypłaconych po zawarciu aneksów nr 1 i 2 do umowy.
22. Przestrzeganie warunków płatności określonych w umowie o roboty budowlane.
23. Zatwierdzanie protokołów częściowych uwzględniających roboty faktycznie wykonane i w wartościach wynikających z HRF.
24. Rzetelna weryfikacja wniosków wykonawców o zakup urządzeń i materiałów budowlanych pod względem zaistnienia przesłanek wynikających z umowy.
25. Rzetelna weryfikacja faktur dotyczących zakupu urządzeń i materiałów budowlanych poprzez monitoring zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy i usługi oraz żądanie faktur oraz dowodów dostawy i zapłaty na rzecz podwykonawców.
26. Terminowe wprowadzanie środków trwałych do ewidencji księgowej.
27. Podjęcie działań zmierzających do naliczenia wykonawcy termomodernizacji KWP kar umownych w łącznej kwocie 2 465 563,71 zł z tytułu: niedotrzymania terminu określonego w umowie (15 listopada 2017 r.), nieprzedłożenia kopii umów zawartych z podwykonawcami, dopuszczenia do wykonywania robót budowlanych innego podmiotu niż wykonawca lub zaakceptowany podwykonawca i nieprzedłożenia kopii projektów zmian umowy, przed ich podpisaniem.
28. Poinformowanie NIK o wyegzekwowaniu kar umownych od wykonawców skontrolowanych inwestycji.
29. Dokonywanie rzetelnej i bieżącej analizy faktur za energię elektryczną.

Z uwagi na uzyskiwanie w latach 2018-2023 zgody WL na rozpoczęcie robót budowlanych na terenach objętych trwałym zarządem, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 23 października 2023 r.

Kontrolerzy:

Małgorzata Kosińska
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

p.o. Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

/-/

.....
podpis

Paweł Gruszkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

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