



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.010.01.2023

Pan
nadinspektor Piotr Mąka
Komendant Wojewódzki Policji w Poznaniu
Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu
ul. J. Kochanowskiego 2A,
60-844 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/066 – Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka Kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu, ul. J. Kochanowskiego 2A, 60-844 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinspektor Piotr Mąka, od 23 maja 2017 r. Komendant Wojewódzkiej Policji w Poznaniu ² . W okresie od 10 lutego 2016 r. do 22 maja 2017 r. Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu był nadinspektor Tomasz Trawiński.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych. 2. Realizacja inwestycji budowlanych. 3. Utrzymanie obiektu budowlanego w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2017-2023 ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Izabela Chlebowska-Gąszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/65/2023 z 11 kwietnia 2023 r. oraz nr LPO/153/2023 z 2 października 2023 r. 2. Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/67/2023 z 27 kwietnia 2023 r. oraz nr LPO/154/2023 z 2 października 2023 r. 3. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/66/2023 z 24 kwietnia 2023 r. (akta kontroli: T. I str. 1-7, T. IX str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2017-2023 (do 23 października) w Komendzie Wojewódzkiej planowano, przygotowano i realizowano inwestycje budowlane, jednak nie zawsze w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i postanowieniami umów. Na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy nowych obiektów Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu⁶ i Komendy Powiatowej Policji w Pile⁷ zostały opracowane programy inwestycji, przy czym w przypadku KPP sporządzono dwa odrębne programy inwestycji – na dokumentację projektową oraz na budowę, pomimo tego, że pierwszy z programów dotyczył wyłącznie oszacowania kosztów sporządzenia dokumentacji projektowej na zadanie docelowe, tj. budowę nowego obiektu.
---------------------	---

¹ Dalej: Komenda Wojewódzka, Komenda albo KWP.

² Od 23 maja 2017 r. do 1 października 2017 r. – p.o. Komendanta Wojewódzkiego.

³ Czynności kontrolne zakończono 23 października 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: KMP.

⁷ Dalej: KPP.

Przy wyborze wykonawców dokumentacji projektowej, a także robót budowlanych dla kontrolowanych zadań inwestycyjnych, przestrzegano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁸ i wewnętrznych regulacji w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Zachowano zasady uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wybierając oferty najkorzystniejsze.

Przekazane dokumentacje projektowe zawierały wymagane opracowania niezbędne do wszczęcia postępowań o udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane. Zawarte umowy o roboty budowlane w prawidłowy sposób zabezpieczały interesy zamawiającego. Realizacja robót budowlanych przebiegała terminowo, protokoły odbioru końcowego zostały podpisane po usunięciu wad i usterek, a do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych przystąpiono po uzyskaniu stosownych pozwoleń i zawiadomień.

W okresie od oddania do użytkowania obiektów KMP i KPP przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz przeglądy wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych. Od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umów w formie gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania prac i właściwego usunięcia wad i usterek. Po oddaniu do użytkowania nowo wybudowane budynki KMP i KPP poddawane były wymaganym kontrolom okresowym.

W KWP stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieuzyskaniu zgody właściwego ministra na budowę nowego obiektu KMP, KPP oraz w 11 innych przypadkach w których była ona wymagana, co naruszało art. 135 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁹.

W związku z realizacją budowy nowego obiektu KMP oraz KPP, a także w pozostałych inwestycjach w okresie objętym kontrolą na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie nie uzyskano również zgód na wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰.

Nieprawidłowością było również dopuszczenie do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w zakresie nadzoru i odbioru robót dotyczących instalacji teletechnicznych w obiektach KMP i KPP przez jednego z inspektorów nadzoru inwestorskiego, nieposiadającego w tym zakresie stosownych uprawnień, przy czym zakres ten nigdy wcześniej nie był kwestionowany.

W wyniku nieterminowego wystawienia w KWP dokumentów OT¹¹ i ich akceptacji merytorycznej, we wszystkich badanych przypadkach środki trwałe na łączną kwotę 121 147,6 tys. zł zostały z opóźnieniem ujęte w ewidencji księgowej KWP, tj. nawet po ponad 3,5 roku. W 2022 r. przyjęte zostały natomiast do ewidencji księgowej składniki majątku dotyczące budowy KMP, pomimo braku siedmiu dokumentów OT na łączną wartość 3 486,3 tys. zł. W KWP brak było również projektów wszystkich kontrolowanych umów z podwykonawcami (14) ww. zadania oraz dowodów ich zaakceptowania, co było działaniem nierzetelnym. Nieprawidłowości dotyczyły również m.in. nie w pełni rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy¹², a także niezawierania, stosownych do zmian, aneksów do umowy. Ponadto redakcja treści umów o roboty budowlane kontrolowanych zadań, w zakresie sprawdzania i zatwierdzania dokumentów mających stanowić podstawę do wypłaty wynagrodzenia, przy jednoczesnej niekonsekwencji w realizacji ww. obowiązku nie sprzyjała transparentności realizowanych działań.

⁸ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r., dalej: Pzp).

⁹ Ustawa o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: ufp).

¹⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej: ugn).

¹¹ Dokument OT – przyjęcie środka trwałego do używania.

¹² W zakresie którego dochodziło m.in. do naruszania przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963, uchylone z dniem 19 września 2021 r.), dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywały regulacje obejmujące działalność KWP m.in. w zakresie planowania i realizacji zadań inwestycyjnych, tj.:

-Regulamin organizacyjny - wprowadzony 2 lipca 2014 r.¹⁴ przez Komendanta Wojewódzkiego, w szczególności dla Wydziału Finansów oraz dla Wydziału Inwestycji i Remontów¹⁵;

-Wytoczne Komendanta Głównego¹⁶ nr 1 z 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji¹⁷;

-Wytoczne Komendanta Głównego nr 3 z 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych w Policji¹⁸;

-Zalecenia dotyczące standardów technicznych, użytkowych oraz bezpieczeństwa stosowanych w Policji w zakresie informatyki i łączności, zatwierdzone przez Komendanta Głównego 10 grudnia 2013 r. (ze zm.);

-Polityka rachunkowości, wprowadzona zarządzeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu¹⁹ nr 9/2017 z 20 listopada 2017 r. (ze zm.);

-Decyzja Komendanta Wojewódzkiego nr 174/2017 z 27 czerwca 2017 r. w sprawie realizacji w Komendzie Wojewódzkiej niektórych zadań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej (ze zm.);

-Postępowanie przy udzielaniu zamówień publicznych, wprowadzone decyzją Komendanta Wojewódzkiego nr 4/2015 z 13 stycznia 2015 r. (ze zm.)

(akta kontroli T. I str. 7-120)

W KWP nie ustanowiono odrębnych procedur dla przygotowania i realizacji konkretnych inwestycji budowlanych. Zadania z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych były natomiast pisemnie przypisane pracownikom merytorycznym w WliR takim jak: inspektor nadzoru ogólnobudowlanego (9 osób), inspektor nadzoru w specjalności instalacji sanitarnych (4 osoby), inspektor nadzoru w specjalności instalacji elektrycznej (2 osoby), a także koordynator – specjalista w Zespole Wsparcia Technicznego WliR oraz Naczelnik i Zastępca Naczelnika WliR.

(akta kontroli T. I str. 121-281, T. II 417-417a)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że *KWP nie posiada odrębnego dokumentu stanowiącego literalną procedurę planowania, przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych. Każde przedsięwzięcie budowlane, podczas konkretnych etapów, tj. planowania, przygotowania i wykonawstwa inwestycji budowlanych jest realizowane zgodnie z powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi oraz wewnętrznymi zaleceniami i wytycznymi opracowanymi przez Komendę Główną. Naczelnik WliR wyjaśnił ponadto, że podczas poszczególnych etapów inwestycji opierało się na zasadach dobrych praktyk wypracowanych w KWP oraz przy współpracy z KGP. Przy realizacji inwestycji, w których zakresie było wyposażenie kwaterunkowe, sprzęt łączności i informatyki oraz urządzenia do obsługi środków transportu, brały udział merytoryczne komórki KWP, które posiadały wyspecjalizowaną branżową kadrę techniczną, działającą zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.*

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Pismo nr Ppw-0221-391/14 z 2 lipca 2014 r., ze zm.

¹⁵ Dalej: WliR.

¹⁶ Dalej: Komendant Główny.

¹⁷ Dz. U. KGP nr 9 poz. 42, dalej: Wytoczne nr 1.

¹⁸ Niepublikowane, dalej: Wytoczne nr 3.

¹⁹ Dalej: Komendant Wojewódzki.

1.2. NIK skontrolowała realizację inwestycji KWP pn.: *Komenda Miejska Policji w Kaliszu - budowa nowego obiektu* (dalej: Zadanie nr 1) i *Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - II etap - roboty budowlane*, objęte umową z 29 listopada 2019 r.²⁰ (dalej: Zadanie nr 2). Z uwagi na to, że przedsięwzięcie określone w Zadaniu nr 2 zostało podzielone na część projektową i część inwestycyjną, kontrolą objęto także zadanie: *„Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - I etap - dokumentacja projektowa*, objęte umową z 17 sierpnia 2018 r.²¹ (dalej: Zadanie nr 3), które dotyczyło oszacowania kosztów wykonania dokumentacji projektowej dla wykonania Zadania nr 2.

W KWP dla każdego z trzech ww. zadań opracowano programy inwestycji, uzgodnione przez Komendanta Głównego, przed ogłoszeniem postępowania na realizację robót budowlanych (odpowiednio: 30 czerwca 2016 r. – Zadanie nr 1, 8 kwietnia 2019 r. – Zadanie nr 2 oraz 19 marca 2018 – Zadanie nr 3).

W przypadku zadań nr 1 i 2 Programy Inwestycji zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²². Nie zawierały natomiast elementów określonych w § 5 ust. 1 pkt 9 i 10 Wytocznych nr 1, tj. kserokopii decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz kserokopii warunków dostawy: ciepła, wody, energii elektrycznej, gazu, odprowadzenia ścieków, połączeń telefonicznych itp. W przypadku zadania nr 1 dane te, uzyskane zostały dopiero na etapie prac projektowych. Natomiast w zadaniu nr 2 pominięte zostały w programie inwestycji ze względu na fakt, że istniała już dokumentacja projektowa dotycząca tego zadania, która zawierała ww. dokumenty i nie podlegały one już weryfikacji przez dysponenta.

(akta kontroli str. T. IX str. 1-52, T. II str. 305-332, T. IX str. 53-105, T. XI str. 523-525)

Przed przekazaniem Programów Inwestycji dotyczących zadań nr 1 i nr 2 do zatwierdzenia, Komendant posiadał dokument do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W Programach Inwestycji zaplanowano koszty zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Programu Inwestycji.

Przedsięwzięcie dotyczące budowy nowej KPP zostało w KWP podzielone na część projektową (Zadanie nr 3) i część inwestycyjną (Zadanie nr 2), a obydwa ww. zadania traktowane były w KWP jako zadania inwestycyjne. Jednak w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie Programu Inwestycji, Zadanie nr 3 nie miało charakteru zadania inwestycyjnego, ponieważ dotyczyło wyłącznie oszacowania kosztów wykonania dokumentacji projektowej na potrzeby realizacji Zadania nr 2, skutkiem czego opracowany dla Zadania nr 3 Program Inwestycji²³ nie zawierał elementów wskazanych w § 6 pkt 1 ww. rozporządzenia, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. T. II 305-338)

W kontrolowanym okresie, wbrew wymogom określonym w Wytocznych nr 1 nie sporządzano wniosków o umieszczenie inwestycji w projekcie planu inwestycyjnego Policji, pomimo tego, że w myśl § 2 ww. wytycznych wniosek taki był podstawą do umieszczenia inwestycji w ww. planie, a według § 3 umieszczenie inwestycji w projekcie planu inwestycyjnego było podstawą do sporządzenia programu inwestycji. Z treści pisma Zastępcy Komendanta Głównego z 22 grudnia 2008 r.²⁴ wynikało jednak, że dysponent środków finansowych wyższego szczebla na poziomie KGP nie wymagał od KWP składania takich wniosków. Podstawą do sporządzenia programów inwestycji było uzyskanie indywidualnej, pisemnej zgody dysponenta środków finansowych wyższego szczebla. Komendant Wojewódzki w przypadku zadań skontrolowanych przez NIK takie zgody każdorazowo uzyskiwał.

(akta kontroli T. II str. 282-292, 312-337, T. VIII str. 162-168)

²⁰ Nr ZPP-2380-469/2019.

²¹ Nr ZPP-2380/2018.

²² Dz. U. Nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie Programu Inwestycji.

²³ Zatwierdzony przez Komendanta Głównego 19 marca 2018 r.

²⁴ Pismo nr Cnz- 6351/08.

W kontrolowanym okresie w KWP opracowano programy inwestycji z podziałem na etapy (dla pierwszego etapu na dokumentację projektowo-kosztorysową oraz dla drugiego etapu na roboty budowlane) dla dwóch zadań inwestycyjnych:

- 1) „Komenda Powiatowa Policji w Pile – budowa nowego obiektu”²⁵;
- 2) „Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu – Laboratorium Kryminalistyczne budowa nowego obiektu”²⁶.

(akta kontroli: T. VIII str. 162-168)

1.3. W KWP przed rozpoczęciem zadania nr 1, a także 11 innych inwestycji, w okresie objętym kontrolą nie uzyskano zgód ministra właściwego dla spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o których mowa w art. 135 ust. 1 ufp, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Z kolei w pięciu przypadkach taką zgodę uzyskano.

W zadaniu nr 2 ww. zgody również nie uzyskano, przy czym podjęto w tym kierunku działania, uważając jednak, że nie jest ona wymagana. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił m.in. (...) w przypadku rozbudowy nieruchomości Policji w Pile kierownictwo Komendy Wojewódzkiej, pomimo znajomości interpretacji Ministerstwa Finansów oraz mając świadomość, że okoliczności i stan faktyczny obu przedsięwzięć były w zasadzie ekwiwalentne, kierując się ostrożnością administracyjną, podjęło decyzję o wystąpieniu z wnioskiem do Ministra Inwestycji i Rozwoju o wydanie zgody na budowę/rozbudowę siedziby KPP, co nastąpiło w sierpniu 2019 roku. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na skutek długiego procedowania wniosku z sierpnia 2019 roku, nie zdołało udzielić odpowiedzi w sprawie do dnia rozpoczęcia inwestycji budowlanej. W odpowiedzi na pismo wielkopolskiej Policji dotyczące przedmiotowego wniosku, Ministerstwo pismem DN-IV.7756.1.2019.MM z dnia 11 maja 2023 roku poinformowało o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania ze względu na bezprzedmiotowość wniosku Policji spowodowaną ukończeniem inwestycji (...).

(akta kontroli T. II str. 339-348, T. XI str. 459-463, 484-503)

1.4. Na realizację inwestycji na wszystkich nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie, nie uzyskano też w KWP zgód, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli T. II str. 339-348, T. XI str. 462-463)

1.5. W KWP w kontrolowanym okresie nie prowadzono audytów i kontroli wewnętrznych dotyczących realizacji zadań związanych z realizacją inwestycji objętych kontrolą NIK.

Do KWP i jednostek podległych nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące obszaru objętego kontrolą.

(akta kontroli tab. T. II str. 349, T. IX str. 106-107, T. XI str. 528)

1.6. W okresie objętym kontrolą dla kontrolowanych inwestycji przeprowadzono postępowania o udzielenia zamówień publicznych w zakresie:

a) wykonania dokumentacji projektowo – technicznej, kosztorysowej oraz specyfikacji technicznych, na wykonanie i odbiór robót budowlanych dla inwestycji p.n. „Budowa nowej

²⁵ a) Komenda Powiatowa Policji w Pile – budowa nowego obiektu etap I - dokumentacja projektowa: Wartość Kosztorysowa Inwestycji (WKI) – etap I: 1 085 tys. zł, data rozpoczęcia zadania (podpisanie umowy na wykonanie dokumentacji projektowej): 17 sierpnia 2018 r., data odbioru końcowego dokumentacji projektowej: 10 lipca 2019 r.

b) Komenda Powiatowa Policji w Pile – budowa nowego obiektu etap II – budowa: Wartość Kosztorysowa Inwestycji (WKI) – etap II: 75 086 tys. zł, data rozpoczęcia zadania (podpisanie umowy na roboty budowlane): 29 listopada 2019 r., data odbioru końcowego robót budowlanych: 22 listopada 2021 r.

²⁶ a) Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu – Laboratorium Kryminalistyczne budowa nowego obiektu I etap – dokumentacja projektowa: WKI – etap I: 3 471,5 tys. zł, data rozpoczęcia zadania (podpisanie umowy na wykonanie dokumentacji projektowej): 15 stycznia 2020 r., data odbioru końcowego dokumentacji projektowej: 12 października 2022 r.

b) Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu – Laboratorium Kryminalistyczne budowa nowego obiektu II etap – budowa: WKI – etap II: 113 782,2 tys. zł, data rozpoczęcia zadania (podpisanie umowy na roboty budowlane): 16 grudnia 2022 r. Inwestycja w toku prowadzonych czynności kontrolnych była w trakcie realizacji.

siedziby Komendy Miejskiej w Kaliszu²⁷. Postępowanie wszczęto 9 lipca 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 488,6 tys. zł brutto.

(akta kontroli T. III str. 1 - 324)

b) opracowania dokumentacji technicznej w formule BIM (Building Information Modeling) 5D Level realizacji inwestycji p.n. „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pile”²⁸. Postępowanie wszczęto 15 maja 2018 r. w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 891,7 tys. zł brutto.

(akta kontroli T. IV str. 1 - 376)

W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywało pięć decyzji Komendanta Wojewódzkiego w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Decyzje wprowadzały w życie Regulaminy udzielania zamówień publicznych w Komendzie, w tym zasady udzielania zamówień, dla których nie miało zastosowania Pzp²⁹, od stycznia 2017 r. Regulamin wydatkowania środków publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro³⁰, a od stycznia 2021 r.³¹ Regulamin wydatkowania środków publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł oraz Regulaminy działania komisji przetargowych.

(akta kontroli T. VII str. 1 - 214)

W wyniku kontroli ww. zamówień ustalono, że zadania te powierzono do realizacji wykonawcom zgodnie z przepisami Pzp, a także w zgodzie z ww. zasadami udzielania zamówień publicznych obowiązującymi w Komendzie.

Ustalenia wartości zamówień dokonywano we wniosku o wszczęcie postępowania na podstawie szacowania wartości zamówienia, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³² - dla Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu.

Dla Komendy Powiatowej w Pile ustalenia wartości zamówienia³³ dokonano we wniosku o wszczęcie postępowania na podstawie planowanych kosztów określonych w Programie Funkcjonalno – Użytkowym, z zachowaniem reguł określonych w art. 35 Pzp, tj. nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania.

Opis przedmiotu zamówienia zawarty w ogłoszeniach o przetargu jak i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia³⁴ odpowiadał wymogom art. 29-30 i art. 36 Pzp. Nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego (Komendę). Umowy o realizację zamówień zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ, a postanowienia umów były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych przez wykonawców ofert i wzorem umowy z SIWZ.

Od wybranych wykonawców wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawartej z:

a) D(...) sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, w formie gwarancji ubezpieczeniowej na łączną kwotę 48,8 tys. zł³⁵ z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz do kwoty 14,7 tys. zł z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek. Gwarancja była ważna w okresie od 20 września 2016 r. do 16 lipca 2017 r. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz od 17 lipca 2017 r. do 1 sierpnia 2022 r. z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek.

²⁷ Nr ZPP-2380-54/2016, umowa z 20 września 2016 r.

²⁸ Nr ZPP-2380-28-2018, umowa z 17 sierpnia 2018 r.

²⁹ W decyzji nr 4/2015.

³⁰ W decyzji nr 8/2017 z 16 stycznia 2017 r. zmienionej decyzją nr 261/2017 z 13 października 2017 r. oraz w decyzji nr 49/2019 z 8 marca 2019 r.

³¹ W decyzji nr 12/2021 z 27 stycznia 2021 r. oraz w decyzji nr 30/2022 z 23 lutego 2022 r.

³² Dz. U. Nr 130, poz. 1389, dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysu inwestorskiego.

³³ Notatka dokumentująca szacowanie wartości zamówienia.

³⁴ Dalej: SIWZ.

³⁵ Co stanowiło 10 % wartości zamówienia.

b) I(...)sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku, w formie ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek w okresie od 17 sierpnia 2018 r. do 28 kwietnia 2019 r. do kwoty 44,6 tys. zł z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy³⁶ oraz w okresie od 30 marca 2019 r. do 14 kwietnia 2024 r. do kwoty 8,9 tys. zł z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli T. III str. 1 – 440, T. IV str. 1 – 497)

W okresie od 2016 r. do połowy 2023 r. KWP zleciła opracowanie dokumentacji projektowych ujętych w planach inwestycyjnych Komendy na dany rok, tj. dotyczących:

- remontu i rozbudowy budynku Komendy Powiatowej Policji w Pleszewie³⁷,
- modernizacji budynków oraz budowy krytej strzelnicy w KMP w Lesznie³⁸,
- budowy KPP w Nowym Tomyślu³⁹,
- remontu i przebudowy KPP w Kościanie⁴⁰,
- budowy Laboratorium Kryminalistycznego w Poznaniu⁴¹.

Kierownik Sekcji Zamówień Publicznych Komendy wyjaśniła, że „dokonując szacowania wartości zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej Zamawiający (Komenda) opierał się cenach rynkowych poprzednich zleconych prac projektowych i na wytycznych wynikających z rozporządzenia w sprawie kosztorysu inwestorskiego, przy czym wartość wskaźnika procentowego stanowiącego podstawę wyliczenia prac projektowych w odniesieniu do planowanych kosztów robót budowlanych Zamawiający ustalał samodzielnie”.

(akta kontroli T.VIII str. 222 - 226)

1.7. W dniu 20 września 2016 r. pomiędzy Komendą a D(...)sp. z o.o. podpisano umowę⁴² na wykonanie dokumentacji projektowo – technicznej, kosztorysowej oraz specyfikacji technicznych, na wykonanie i odbioru robót budowlanych dla inwestycji p.n. „Budowa nowej siedziby Komendy Miejskiej w Kaliszu”. Umowę zawarto na okres do 270 dni kalendarzowych od podpisania umowy⁴³, na kwotę brutto 488,6 tys. zł. W § 3 umowy określono, że terminem zakończenia opracowania dokumentacji projektowej jest dzień uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W § 7 pkt 6 umowy przyjęto, że odbiór przedmiotu umowy zostanie potwierdzony protokołem odbioru, a podstawą do jego podpisania będzie m.in. przedłożenie w siedzibie zamawiającego projektu wykonawczego i ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli T. III str. 284 - 296)

Z kolei 17 sierpnia 2018 r. pomiędzy Komendą a I(...)sp. z o.o. podpisano umowę⁴⁴ na opracowanie dokumentacji technicznej w formule BIM (Building Information Modeling⁴⁵) 5D Level realizacji inwestycji p.n. „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pile”. Umowę zawarto na okres do 29 marca 2019 r., na kwotę 891,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli T. IV str. 334 - 352)

W obu ww. umowach zawarto postanowienia dotyczące:

- zgodności opracowania dokumentacji projektowej z przepisami Prawa budowlanego⁴⁶ oraz aktami wykonawczymi, w szczególności z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu

³⁶ Co stanowiło 5% wartości zamówienia.

³⁷ ZZP-2380-23/2017,

³⁸ ZZP-2380-32/2017,

³⁹ ZZP-2380-32/2017,

⁴⁰ ZZP-2380-67/2018,

⁴¹ ZZP- 2380-75/2019,

⁴² ZZP-2380-54/2016.

⁴³ Tj. do 17 czerwca 2017 r.

⁴⁴ ZZP-2380-28/2018.

⁴⁵ Tłum. ang. – modelowanie informacji o budynku.

⁴⁶ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Pb albo Prawo budowlane).

funkcjonalno-użytkowego⁴⁷, rozporządzeniem w sprawie kosztorysu inwestorskiego, a także z Wytycznymi nr 3 (§ 2 ust. 17),

- opracowania i sprawdzenia dokumentacji projektowej przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności, kar umownych m.in. za zwłokę w realizacji ww. dokumentacji i odstąpienie od umowy z winy wykonawcy, wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy, aktualizacji dokumentacji projektowej na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę (§ 2 ust. 4) oraz na etapie postępowania na wybór wykonawcy robót oraz realizacji robót budowlanych,

- obowiązku pełnienia nadzoru autorskiego w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej, przeniesienia autorskich praw majątkowych na inwestora.

W umowach określono obowiązek aktualizacji dokumentacji projektowej na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy inwestycji oraz na czas realizacji i odbioru końcowego inwestycji.

(akta kontroli T. III str. 284 – 296, T. IV str. 334 - 352)

W obu przypadkach nie zostały zawarte odrębne umowy na pełnienie nadzoru autorskiego dla badanych zadań, a za pełnienie nadzoru autorskiego nie zostały wystawione odrębne faktury.

(akta kontroli T. III str. 441, T. IV str. 499)

1.8. W Komendzie powołano komisje do uzgadniania i akceptacji opracowań projektowych:

a) na budowę nowej siedziby KMP⁴⁸,

b) na budowę nowej siedziby KPP⁴⁹.

Do zadań Komisji należało m.in. dokonywanie odbiorów częściowych i odbioru końcowego przedmiotu umowy.

Opracowania zostały przekazane w zakresie i w terminach zgodnych z zawartymi umowami. Odbiory przedmiotu zamówienia odbywały się, stosownie do postanowień odpowiednich umów, poprzez dwa odbiory częściowe (etapowe) i odbiór końcowy.

Dokumentacja projektowa dla zadania nr 1 (Budowa KMP w Kaliszu) została przekazana 19 czerwca 2017 r. z uwagi na fakt, że umowny termin realizacji zadania (17 czerwca 2017 r.) przypadał na sobotę – dzień wolny od pracy.

Dokumentacja projektowa dla zadania nr 2 (budowa KPP w Pile) stosownie do postanowień umowy winna zostać przekazana do 29 marca 2019 r.

Odbioru końcowego dokumentacji projektowej dokonano w dniach: 3 lipca 2017 r. dla zadania budowy nowej siedziby Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu oraz 10 lipca 2019 r. dla zadania budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pile.

W toku odbioru końcowego zadania Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pile zamawiający stwierdził i wykazał niekompletność przekazanej dokumentacji i wyznaczył nowy termin - 10 lipca 2019 r. na usunięcie wad.

Stosownie do postanowień § 4 ust. 1 umowy na opracowanie dokumentacji projektowej tego zadania z tytułu przekroczenia tego terminu naliczono karę umowną w wysokości łącznej 22,3 tys. zł i potrącono ją z wynagrodzenia wykonawcy.

Przekazane dokumentacje projektowe zawierały opracowania niezbędne do wszczęcia postępowań o udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, tj.: projekty budowlane i projekty zagospodarowania terenu, projekty rozbiórek, projekty wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych⁵⁰, informacje dotyczące Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

(akta kontroli T. III str. 306 - 417, T.IV str. 353 - 378)

1.9. Dla obu planowanych inwestycji obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego:

a) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu ograniczonego ulicami: Częstochowską, Budowlanych, Polną i planowaną tzw. Trasą Bursztynową⁵¹,

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

⁴⁸ Decyzja Komendanta Wojewódzkiego nr 279/2016 z 27 września 2016 r.

⁴⁹ Decyzja Komendanta Wojewódzkiego nr 258/2018 z 4 września 2018 r.

⁵⁰ STWiORB.

⁵¹ Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr XIV/181/2003 z 29 grudnia 2003 r.

b) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ulic Bydgoskiej i Łowieckiej⁵².

Projekty budowlane, w tym projekty zagospodarowania działki lub terenu, były zgodne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: dla inwestycji Budowa nowej siedziby KPP⁵³ oraz dla inwestycji budowa nowej siedziby KMP⁵⁴.

(akta kontroli T. III str. 342 – 359, T.IV str. 379 - 390)

W opracowanych projektach budowlanych, w tym w projektach zagospodarowania terenu zostały zawarte informacje odnośnie zgodności projektów z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli T. III str. 325 – 417, T. IV str. 379 - 497)

1.10. Dokumentacja projektowa obu zadań została opracowana zgodnie z wymogami określonymi w umowach i zawierała projekty budowlane oraz projekty wykonawcze, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie, specyfikacje wykonania i odbioru robót budowlanych. Dokumentacja projektowa obu zadań została opracowana i odebrana po sprawdzeniu jej przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Dokumentacja ta została opracowana w terminach określonych w zawartych umowach, z wyjątkiem wykonania etapu III dokumentacji budowy nowej siedziby KPP. Z tego tytułu zaistniały przesłanki do naliczenia kar umownych za opóźnienie w wykonaniu umowy, o czym szerzej w pkt 1.8. niniejszego wystąpienia. Wysokość wynagrodzenia za opracowanie dokumentacji projektowej wyniosła:

a) dla zadania budowa nowej siedziby KMP – 488,6 tys. zł i nie uległa ona zmianie w stosunku do umowy;

b) dla zadania budowa nowej siedziby KPP – 869,5 tys. zł i uległa zmniejszeniu w stosunku do kwoty umownej wynoszącej 891,8 tys. zł o 22,3 tys. zł kary umownej, o czym szerzej w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia.

Dokumentacja projektowa została odebrana wraz z wydanymi ostatecznymi decyzjami zatwierdzającymi projekty budowlane i udzielającymi pozwoleń na budowę. Na etapie postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych nie nastąpiły zmiany w dokumentacji projektowej w wyniku pytań oferentów.

(akta kontroli T. III, str. 306 – 324, T. VI str. 353 – 378, T. VIII str. 227 - 228)

1.11. W obu badanych przypadkach (Zadanie nr 1 i Zadanie nr 2) w KWP uzyskano wymagane prawem pozwolenia na budowę obiektów objętych tymi zadaniami, w tym:

a) w przypadku Zadania nr 1 pozwolenie na budowę uzyskano 13 marca 2017 r.⁵⁵,

b) w przypadku Zadania nr 2 w KWP - 22 marca 2019 r.⁵⁶

Prace budowlane zrealizowane w ramach obydwu ww. zadań zostały wykonane w okresie ważności tych pozwoleń⁵⁷. W przypadku Zadania nr 1 roboty budowlane były realizowane przy obiekcie objętym ochroną konserwatorską, co wymagało uzyskania pozwolenia od właściwego konserwatora zabytków i takie pozwolenie KWP uzyskała. Realizacja Zadania nr 2 nie wymagała uzyskania takiego pozwolenia.

⁵² Uchwała Rady Miasta Piły Nr XII/174/11 z 27 września 2011 r.

⁵³ Decyzja nr 242 z 22 marca 2019 r. zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę nowej siedziby KPP wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną – AB.6740.1812.2018.III.

⁵⁴ Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza nr 107/17 z 13 marca 2017 r. zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę nowej siedziby KMP wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną – D2017.03.00468, ze zm.

⁵⁵ Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza nr 107/17 z 13 marca 2017 r.

⁵⁶ Decyzja Starosty Piłskiego nr 242 z 22 marca 2019 r. znak: AB.6740.1812.2018.III o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla KWP, zmieniona decyzją nr 655 z 30 lipca 2021 r.

⁵⁷ W przypadku Zadania nr 1: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kaliszu 14 maja 2019 r. wydał Decyzję udzielającą pozwolenia na użytkowanie; w przypadku Zadania nr 2 – zakończenie budowy obiektu budowlanego 27 października 2021 r. (jak wynika z zaświadczenia nr 448/21 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pile).

W zakresie zadania nr 1, Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków 2 grudnia 2016 r. wydał pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku⁵⁸.

Planowana inwestycja (zadanie nr 1) polegająca na pracach rozbiórkowych istniejących obiektów oraz budowy nowej siedziby Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą na terenie położonym w Kaliszu przy ul. A. Kordeckiego 36, zlokalizowana była na terenie objętym prawną ochroną konserwatorską na podstawie wpisu do rejestru zabytków pod numerem 38/A dokonanego orzeczeniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 18 lutego 1957 r. zmienionym orzeczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 29 listopada 2013 r. W związku z tym wszelkie prace ziemne należało prowadzić pod stałym ścisłym nadzorem archeologicznym. Ochronie konserwatorskiej podlegały przestrzenne założenia miejskie zawierające archeologiczne warstwy kulturowo-osadnicze zlokalizowane na terenie wpisanym do rejestru zabytków obszaru Miasta Kalisza.

(akta kontroli T. II str. 350 – 358, T. IX str. 108-109, T. IX str. 216-219)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W KWP nie podjęto działań i nie uzyskano zgody ministra właściwego dla spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na budowę nowego obiektu KMP w Kaliszu, co naruszało art. 135 ust. 1 ufp, który uzyskania takiej zgody wymaga.

W latach 2017-2023 nie uzyskano również w 11 innych przypadkach ww. zgody na budowę nowego obiektu, rozbudowę oraz zakup działki.

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że (...) zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów normy określonej w art. 135 ustawy o finansach publicznych, wyrażoną w piśmie RF1/033-128/341/FIA/RBU2010/2328 z 18 maja 2010 roku, (...) nie jest wymagana zgoda w przypadku „realizowania inwestycji budowlanej, która będzie funkcjonalnie powiązana z wcześniej realizowaną inwestycją i ma stanowić jej uzupełnienie, umożliwiając jej prawidłowe funkcjonowanie”. Ponadto, w myśl interpretacji jest konieczna w przypadku „braku w zasobie Skarbu Państwa (...) nieruchomości koniecznej dla realizacji zadań danego organu administracji państwowej”. Na posiadanych już w trwałym zarządzie przez KWP gruntach Skarbu Państwa, na których dotychczas wykonywane były zadania ustawowe Policji (funkcja: siedziby jednostki Policji) dobudowano obiekty, które przeznaczone były do wykonywania tych samych zadań (powiązanie funkcjonalne). Komenda prowadząc te projekty inwestycyjne zwiększała i modernizowała niewystarczającą powierzchnię biurową siedzib kaliskiej i piłskiej Policji, niezbędną dla wykonywania zadań ustawowych przez te jednostki Policji (cel: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania

(akta kontroli: T. II str. 343-344, T. IX str. 110-121, T. XI str. 459-463)

NIK wskazuje, że wg przepisu art. 135 ust. 1 ufp na zakup lub budowę nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, której brak było w ww. przypadkach. Przepisy art. 135 ufp nie przewidują też żadnych wyjątków od ujętej w nich zasady, a co za tym idzie, nie budzą wątpliwości wymagających interpretacji⁵⁹. Na marginesie dodać również należy, że przepisy Prawa budowlanego nie znają pojęcia „dobudowy”, natomiast „budowę” zdefiniowano jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę (art. 3 pkt 6 Pb).

2. W związku z realizacją budowy nowego obiektu KMP oraz KPP, a także w pozostałych 63 inwestycjach w okresie objętym kontrolą, na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie nie uzyskano zgód na wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn. W myśl tego przepisu, jednostka organizacyjna ma prawo do

⁵⁸ Nr 952/2016/A. Obszar Miasta Kalisza wpisany jest do rejestru zabytków pod numerem rejestru 38/A decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 18 lutego 1957 r., zmienionym orzeczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 29 listopada 2013 r. na terenie działek (dz. nr 1/1, 1/4, 2/1, ark 1 – obręb 066).

⁵⁹ Clara non sunt interpretanda.

korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, w tym do wykonywania robót budowlanych zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego.

(akta kontroli: T. XI, str. 462-463)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że *każdą inwestycję budowlaną prowadzoną przez KWP w latach 2017-2023 na terenie województwa wielkopolskiego realizowano za zgodą organu nadzorującego, którym zgodnie z ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁰ jest Komendant Główny. KGP odrębnie dla każdej inwestycji budowlanej udzielała zgody na przygotowanie przedsięwzięcia w zakresie opracowania programu inwestycji oraz uzgadniała przedłożony przez KWP program inwestycji, jednocześnie ujmując zadanie w planie finansowym. Uzyskanie przez KWP wymaganych zgód organu nadzorującego - Komendanta Głównego, który jest również dysponentem środków finansowych, umożliwiała nie tylko przeprowadzenie inwestycji w ścisłym znaczeniu ale również ich rozliczenie po zakończeniu procesu inwestycyjnego (...) Komenda dla zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017-2023 na podległym jej terenie, uzyskiwała wymagane zgody organów administracji architektoniczno-budowlanej podległych właściwemu staroście w postaci ostatecznych i prawomocnych pozwoleń na budowę lub przeprowadzano projekty inwestycyjne w trybie zgłoszenia budowy. (...)*

(akta kontroli: T. II str. 343-344, T. IX str. 110-125)

NIK wskazuje, że w świetle art. 3 ust. 1 pkt 2 i 8 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶¹ – Wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie (do której zaliczana jest również Policja) i obowiązany jest zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Zatem zgody w powyższym zakresie powinny być udzielone przez Wojewodę Wielkopolskiego.

3. W przypadku KPP sporządzono dwa odrębne programy inwestycji – na dokumentację projektową oraz na budowę, pomimo tego, że pierwszy z programów dotyczył wyłącznie oszacowania kosztów sporządzenia dokumentacji projektowej na zadanie docelowe, tj. budowę nowego obiektu. Przedsięwzięcie dotyczące budowy KPP zostało podzielone na dwa zadania: „Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - I etap - dokumentacja projektowa” (zadanie nr 3) i „Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - II etap – budowa (zadanie nr 2). Obydwa zadania zostały ujęte w planie inwestycyjnym KWP, zatwierdzone przez Komendanta Głównego Policji i sporządzono dla nich odrębne programy inwestycji, pomimo iż pierwsze z ww. zadań, nie było zadaniem inwestycyjnym, w myśl kryteriów określonych dla programów inwestycji w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie Programu Inwestycji. Nie dotyczyło bowiem wykonania inwestycji, a jedynie oszacowania kosztów sporządzenia dokumentacji projektowej dla drugiego z ww. zadań. Świadczyła o tym także treść programu inwestycji dla pierwszego z ww. zadań, który zawierał niemal wyłącznie elementy służące do oszacowania ww. kosztów, nie zawierał natomiast elementów takich jak: dane o okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, możliwości wykonania inwestycji etapami.

Specjalista WliR (pracownik sporządzający ww. Projekt) wyjaśnił m.in., że z uwagi na możliwości finansowania inwestycji związanej z budową nowej siedziby KPP przez dysponenta środków finansowych wyższego stopnia oraz trudności z oszacowaniem wartości kosztorysowej inwestycji, przyjęto sposób realizacji inwestycji poprzez podział przedsięwzięcia na dwa etapy, co zdaniem wyjaśniającego umożliwiała sprecyzowanie wielobranżowych potrzeb i skosztorysowanie zadania według aktualnego w danym okresie poziomu cen. Komendant Wojewódzki wyjaśnił, że z uwagi na optymalizację całego procesu inwestycyjnego przedsięwzięcia dotyczącego budowy nowej siedziby KPP w Pile podjęto decyzję o podziale inwestycji na dwa etapy. Weryfikacja celowości i możliwości prowadzenia przedsięwzięcia etapami wykonywana była na etapie składania do Biura Logistyki KGP wniosku o udzielenie zgody na opracowanie programu inwestycji. Weryfikacja ta była wykonywana na dwóch szczeblach tj. KWP oraz Biura Logistyki KGP,

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 171, ze zm., dalej: ustawa o Policji.

⁶¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

które w końcowej fazie zaakceptowało rozwiązanie podziału realizacji inwestycji na etapy tj. osobny etap opracowania pełnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z pozwoleniem na budowę oraz osobny etap związany z wykonaniem wszystkich robót budowlanych w oparciu o posiadaną już dokumentację projektową. Po uzyskaniu stosownej zgody od KGP w pierwszym etapie wykonano kompleksową dokumentację projektową z niezbędnymi pozwoleniami wraz ze szczegółowymi przedmiarami robót i kosztorysami inwestorskimi. W kolejnym etapie również po uzyskaniu stosownej zgody od KGP, na podstawie wcześniej wykonanej dokumentacji przystąpiono do budowy obiektu. Uzasadnieniem takiego podziału była planowana realizacja budowy obiektu wielkopowierzchniowego o złożonych i skomplikowanych rozwiązaniach budowlanych, które były trudne do rzetelnego oszacowania wartości kosztorysowej inwestycji bez posiadania dokumentacji projektowej. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem był fakt, iż w okresie planowania inwestycji występował znaczący wzrost cen materiałów budowlanych i robocizny, który utrudniał wiarygodne oszacowanie realizacji całego zakresu zadania. Dopiero na podstawie wykonanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej istniała możliwość realnej wyceny kosztów budowy na podstawie aktualnych stawek kosztorysowych i cen materiałowych obowiązujących w danym roku, w którym planowano przeprowadzenie postępowania przetargowego na wybór wykonawcy robót. Taka realizacja procesu inwestycyjnego pozwoliła na wykonanie zadania bez konieczności zwiększania wartości inwestycji i zabezpieczania dodatkowych środków finansowych. Na uwagę zasługuje fakt, że przy wskaźnikowym szacowaniu kosztów całej inwestycji przy pierwszym etapie wyliczona wartość budowy nowej siedziby była znacząco niższa (48,527 mln – na podstawie cen z IV kwartału 2017) od wartości wyliczonej po wykonanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej (75,997 mln – na podstawie cen z IV kwartału 2018). Podjęcie takiej decyzji o podziale przedsięwzięcia na etapy pozwoliło na płynne finansowanie realizacji zadania, co w wariantcie jednoetapowym mogłoby znacznie spowolnić lub zatrzymać proces inwestycyjny ze względu na nierealność wyceny w stosunku do aktualnych cen rynkowych.

(akta kontroli: T. II str. 312-338 i 464-474, T. VIII str. 162-168, T. IX 53-105)

NIK wskazuje, że rozporządzenie w sprawie Programu Inwestycji wprowadzie zakłada możliwość wykonania inwestycji etapami (§ 6 ust. 1 pkt 2), to jednak przy jednoczesnym opracowaniu całościowego programu inwestycji⁶² zawierającego co najmniej elementy wymienione w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, których⁶³ w programie na wykonanie dokumentacji projektowej brakowało.

OCENA CZĄSTKOWA

Na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy nowych obiektów KMP i KPP zostały opracowane programy inwestycji, przy czym w przypadku KPP sporządzono dwa odrębne programy inwestycji – na dokumentację projektową oraz na budowę, pomimo tego, że pierwszy z programów dotyczył wyłącznie oszacowania kosztów sporządzenia dokumentacji projektowej na zadanie docelowe, tj. budowę nowego obiektu.

Przy wyborze wykonawców dokumentacji projektowej dla kontrolowanych zadań, przestrzegano przepisów ustawy Pzp i wewnętrznych regulacji w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Zachowano zasady uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wybierając oferty najkorzystniejsze.

Przekazane dokumentacje projektowe zawierały wymagane opracowania niezbędne do wszczęcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane. Zawarte umowy o roboty budowlane w prawidłowy sposób zabezpieczały interesy zamawiającego, w tym dotyczące udzielanych rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. Realizacja robót budowlanych przebiegała terminowo, protokoły odbioru końcowego zostały podpisane po usunięciu wad i usterek, a do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych przystąpiono po uzyskaniu stosownych pozwoleń i zawiadomień.

⁶² Zarówno na wykonanie dokumentacji projektowej jak i budowę nowego obiektu.

⁶³ Poza elementami wyłącznymi z zakresu szacowania kosztów sporządzenia dokumentacji.

W KWP nie uzyskano jednak zgody właściwego ministra na budowę nowego obiektu KMP, KPP oraz w 11 innych przypadkach w których była ona wymagana, co naruszało art. 135 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W związku z realizacją budowy nowego obiektu KMP oraz KPP, a także w pozostałych inwestycjach w okresie objętym kontrolą na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie nie uzyskano również zgód na wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

2.1 Wydatki KWP ogółem w kolejnych latach okresu 2017-2022 wynosiły odpowiednio: 783 897 tys. zł, 785 317 tys. zł, 940 371 tys. zł, 903 509 tys. zł, 1 021 448 tys. zł oraz 1 038 476 tys. zł.

Wydatki majątkowe w tym okresie wynosiły odpowiednio: 61 018 tys. zł, 67 995 tys. zł, 144 687 tys. zł, 34 181 tys. zł, 106 348 tys. zł oraz 44 020 tys. zł.

Wydatki inwestycyjne wynosiły odpowiednio: 29 933 tys. zł, 52 880 tys. zł, 78 256 tys. zł, 29 117 tys. zł, 65 591 tys. zł, 30 103 tys. zł. Wydatki inwestycyjne w latach 2017-2022 finansowane były z budżetu państwa oraz z Funduszu Wsparcia Policji⁶⁴, a także w 2018 r. również ze środków unijnych, tj. w 2017 r. z budżetu państwa 22 495 tys. zł i z Funduszu Wsparcia Policji 7 438 tys. zł; w 2018 r. z budżetu państwa 34 465 tys. zł i z Funduszu Wsparcia Policji 17 008 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 1 407 tys. zł. W latach 2019-2022 wydatki finansowane były z budżetu państwa i z Funduszu Wsparcia Policji, tj. odpowiednio: 76 252 tys. zł i 2 004 tys. zł (w 2019 r.), 24 703 tys. zł i 4 414 tys. zł (w 2020 r.), 64 295 tys. zł i 1 296 tys. zł (w 2021 r.) oraz 16 953 tys. zł i 13 150 tys. zł (w 2022 r.).

W kolejnych latach okresu 2017-2022 Komenda Wojewódzka realizowała odpowiednio 14, 10, 18, 24, 16 i 20 zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli: T. IX str. 126)

2.1.1. Wydatki na zadanie „Komenda Miejska Policji w Kaliszu - budowa nowego obiektu” (Zadanie nr 1) wyniosły ogółem 57 389,2 tys. zł⁶⁵, w tym na: (1) wykonanie dokumentacji projektowo – technicznej, kosztorysowej oraz specyfikacji technicznych, na wykonania i odbioru robót budowlanych dla ww. inwestycji – 488,6 tys. zł; (2) wykonanie robót budowlanych – 53 197,1 tys. zł; (3) wykonanie robót budowlanych związanych z wyposażeniem w instalacje oraz uruchomieniem policyjnej krytej 6-stanowiskowej strzelnicy kulowej ćwiczebnej – 1 295,9 tys. zł; (4) dostawę i montaż mebli biurowych – 1 902,9 tys. zł.

(akta kontroli: T. III. str. 284-296, T. IV str. 334-352, T. VI str. 777-807 i 854-869, T. IX str. 127-128 i 133-195)

Zadanie nr 1 zostało wprowadzone do planu w 2016 r. Planowany koszt inwestycji został określony – zgodnie z uzgodnionym 30 czerwca 2016 r. programem inwestycji – na kwotę w wysokości 57 389,2 tys. zł. Pozyskano środki pozabudżetowe na rok 2018 od Miasta Kalisz w kwocie 10 000 tys. zł. Pozostała kwota w wysokości 47 389,2 tys. zł została wydatkowana z budżetu państwa. W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę robót budowlanych związanych z budową nowej siedziby KMP. Została ona wybudowana na terenie działki użytkowanej i zabudowanej przez funkcjonującą KMP, przy ul. Kordeckiego 36 w Kaliszu. W związku z tym, wzniesienie nowych obiektów było poprzedzone rozbiórką części obiektów dotychczas użytkowanych. Zakres robót budowlanych obejmował wybudowanie trzech nowych obiektów oraz wiaty, a także zagospodarowanie terenu. W zakresie robót związanych z zagospodarowaniem terenu, zgodnie z rozliczeniem inwestycji z 20 lutego 2020 r. wykonano: nawierzchnie parkingów i chodników z kostki betonowej, oświetlenie,

⁶⁴ O którym mowa w art. 13 ust. 4c ustawy o Policji.

⁶⁵ Z tego: 342 020 zł – w 2016 r., 14 289 448 zł – w 2017 r., 27 477 834 zł – w 2018 r. oraz 15 279 921 zł w 2019 r.

ławki, kosze, zieleni, a także ogrodzenie z bramami wjazdowymi i furtkami. Budynek został dostosowany dla potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową. Obiekt uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie 14 maja 2019 r. W okresie od czerwca do końca 2019 r. dokonywano zakupów wyposażenia obiektu.

Zgodnie z rozliczeniem inwestycji z 20 lutego 2020 r.:

- Budynek A (główny administracyjny), którego powierzchnia użytkowa wynosiła 8 957,19 m² oraz kubatura 39 317,54 m³, posiadał cztery kondygnacje, w tym jedną podziemną. W piwnicy - strzelnica 6-stanowiskowa i szatnie. Budynek wyposażony został w sześć klatek schodowych, dwa dźwigi osobowe oraz dźwig osobowo – towarowy,
- Budynek B (funkcja stacji obsługi pojazdów z zapleczem, zespół sportowy, magazyny, część kynologiczna związana z utrzymaniem psów służbowych – zaplecze socjalne, kojce), którego powierzchnia użytkowa wynosiła 1 201,34 m² oraz kubatura 6 501,38 m³ posiadał trzy kondygnacje i jedną klatkę schodową,
- Budynek C (garaż) o powierzchni zabudowy 259,18 m², powierzchni użytkowej 237,00 m² i kubaturze 1 034,13 m³ posiadał jedną kondygnację,
- Wiata garażowa dla samochodów o powierzchni użytkowej 301 m².

(akta kontroli: T. IX str. 199-202)

2.1.2. Wydatki na zadanie „Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - II etap - roboty budowlane” oraz wcześniejsze opracowanie dokumentacji projektowej (Zadanie nr 2 i 3) wyniosły ogółem 75 997,4 tys. zł, w tym: w 2018 r. – 643,9 tys. zł, w 2019 r. – 27 377,6 tys. zł, w 2020 r. - 17 368,1 tys. zł (zaplanowano 47 963,1 tys. zł, środki w wysokości 30 595 tys. zł po nowelizacji ustawy budżetowej zostały zakwalifikowane jako środki niewygasające i wydatkowane w 2021 r.), ponadto w 2021 r. wydatkowano – 12,8 tys. zł.

Zadanie „Komenda Powiatowa Policji w Pile - budowa nowego obiektu - II etap - roboty budowlane” (Zadanie nr 2) zostało wprowadzone do planu inwestycji w 2019 r. zgodnie z zatwierdzonym 8 kwietnia 2019 r. programem inwestycji, w którym określona została wartość kosztorysowa inwestycji na kwotę 75 086 tys. zł. Środki na zadanie pochodziły z budżetu Policji, jak i od Powiatu Pileckiego, w kwocie 66,5 tys. zł oraz z Gminy Pila w kwocie 33 tys. zł. Otrzymano również środki z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji w kwocie 1 500 tys. zł. W I etapie wykonana została dokumentacja projektowa, której koszt wynosił 911,4 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę robót budowlanych związanych z budową nowej siedziby KPP. Wzniesienie nowego budynku było poprzedzone rozbiorą starych budynków magazynowych. Zakres robót obejmował wybudowanie trzech nowych budynków wraz z zagospodarowaniem terenu. W zakresie robót związanych z zagospodarowaniem terenu, według rozliczenia inwestycji z 21 lutego 2022 r. wykonano nawierzchnię parkingów i wydzielono miejsca parkingowe dla pracowników i interesantów, utworzono teren zielony, wykonano chodniki z kostki brukowej, ogrodzenie z bramami wjazdowymi, zamontowano oświetlenie zewnętrzne na posesji terenu. Główny budynek został dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową. Obiekt uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie 27 października 2021 r. W ramach zadania wykonano: Budynek administracyjno-biurowy (A), budynek z pomieszczeniami magazynowymi (B) oraz budynek z kojcami dla psów (C).

(akta kontroli: T. IX str. 129-132, 198, 203-210)

2.2. W okresie objętym kontrolą dla wybranych inwestycji przeprowadzono postępowania o udzielenia zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych związanych z:

- a) budową nowej siedziby KMP⁶⁶ w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 53 197,1 tys. zł brutto,
- b) budową nowej siedziby KPP⁶⁷ w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 69 766,7 tys. zł brutto.

⁶⁶ Nr ZPP-2380-37/2017, umowa z dnia 10 października 2017 r.

(akta kontroli T. V str. 1 – 79, T. VI str. 870 – 883)

W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywało pięć decyzji Komendanta Wojewódzkiego w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, które opisane zostały w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. T. VII str. 1 - 214)

Kontroli poddano postępowanie o udzielenie zamówienia na wykonanie robót budowlanych związanych z budową nowej siedziby KPP⁶⁸, które wszczęto w 2 lipca 2019 r. Szacunkową wartość zamówienia określono 10 lipca 2019 r., na podstawie kosztorysów inwestorskich.

Zadanie to powierzono do realizacji wykonawcy zgodnie z przepisami Pzp, oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także w zgodzie z ww. zasadami udzielania zamówień publicznych obowiązującymi w Komendzie. Ustalenia wartości zamówienia⁶⁹ dokonano na podstawie kosztorysów inwestorskich, z zachowaniem reguł określonych w art. 35 Pzp, tj. nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania. Nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. W wyniku przeprowadzonego postępowania, 29 listopada 2019 r. zawarto umowę o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KPP, z wyposażeniem, zagospodarowaniem terenu oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

Umowa o wykonanie robót budowlanych związanych z budową nowej siedziby KPP została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ, w tym z projektem umowy, a jej postanowienia były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty.

(akta kontroli T. V str. 1 – 452, T. VI str. 453 - 807, 835 - 849)

W dniu 10 października 2017 r. zawarto natomiast umowę o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KMP, z wyposażeniem, zagospodarowaniem terenu oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

Umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z budową obu ww. nowych siedzib zawierały postanowienia dotyczące warunków rękojmi i gwarancji oraz jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli T. VI str. 854 - 883)

Umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z budową nowych siedzib KMP i KPP przewidywały ryczałtowe wynagrodzenie wykonawcy w wysokości odpowiednio 53 197,1 tys. zł oraz 69 766,3 tys. zł odpowiadające kwotom ze złożonych przez wykonawców ofert.

Łączne wynagrodzenie wykonawcy budowy nowej siedziby KPP, z uwzględnieniem kwoty 1 805,7 tys. zł wynikającej z zawartego⁷⁰ 16 kwietnia 2021 r. aneksu, wyniosło 71 572,1 tys. zł. Natomiast wynagrodzenie wykonawcy budowy nowej siedziby KMP wyniosło 53 197,1 tys. zł.

(akta kontroli: T IX str. 128, 132, 211-214).

W obu umowach, rozliczenia za wykonane roboty przewidziano na podstawie faktur, wystawianych po wykonaniu i odbiorze zakresu określonego w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Podstawą do wystawienia faktury było łączne przedstawienie:

1. protokołu odbioru, stwierdzającego wykonanie danego zakresu umowy, podpisanego

⁶⁷ Nr ZPP-2380-46/2019, umowa z dnia 29 listopada 2019 r.

⁶⁸ Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych polegających na budowie nowej siedziby KMP została przeprowadzona w ramach kontroli P/18/038 Realizacja Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017 – 2020* (LPO 410.020.01.2018).

⁶⁹ W dniu 10 lipca 2019 r.

⁷⁰ W trybie art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp. Dopuszczalna zmiana postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, tj. w sytuacji gdy łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp i jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

przez wykonawcę oraz zamawiającego oraz zestawienia wartości wykonanego zakresu umowy sporządzonego przez wykonawcę, sprawdzonego i zatwierdzonego przez przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy,

2. w przypadku wykonania zakresu umowy przy udziale podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy - zestawienia zakresu rzeczowego wykonanego przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę z określeniem przedmiotu i wartości wynikających z zaakceptowanej przez zamawiającego umowy o podwykonawstwo, podpisanego przez kierownika budowy, sprawdzonego i zatwierdzonego przez inspektora nadzoru,

3. dowodów potwierdzających zapłatę przez niego bezspornego i wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, o wartości wynikającej z zaakceptowanej przez zamawiającego umowy o podwykonawstwo.

Wystawianie faktur częściowych miało następować nie częściej niż raz na miesiąc. Zapłata ostatniej faktury mogła nastąpić po dokonaniu odbioru końcowego umowy.

(akta kontroli str. T. VI str. 777 – 807, 854 - 869)

2.3. W umowach o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KMP⁷¹ oraz KPP zawarto postanowienia w prawidłowy sposób zabezpieczające interesy Skarbu Państwa reprezentowanego przez Komendanta Wojewódzkiego dotyczące m.in. :

1) zmiany wynagrodzenia wykonawcy m.in. w przypadku rezygnacji z realizacji części przedmiotu umowy, lub w przypadku zmian spowodowanych koniecznością wykonania przedmiotu umowy przy zastosowaniu innych niż wskazane w dokumentacji wykonawczej rozwiązań technicznych i technologicznych;

2) wykonania robót zamiennych i zmian spowodowanych koniecznością wykonania przedmiotu umowy przy zastosowaniu innych robót tego samego rodzaju co roboty przewidziane w umowie;

3) sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego;

4) wykonania robót budowlanych będących przedmiotem umowy, na podstawie dokumentacji wykonawczej, zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami, zasadami wiedzy technicznej i sztuką budowlaną oraz postanowieniami niniejszej umowy, z uwzględnieniem terminów realizacji robót budowlanych wynikających z harmonogramu;

5) prowadzenia dokumentacji budowy (składającej się w szczególności z dziennika budowy);

6) opracowania i uzyskania wymaganych uzgodnień i opinii w zakresie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót budowlanych;

7) przekazania zamawiającemu na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego kompletu dokumentacji odbiorowej wraz z wymaganymi, m.in. certyfikatami, atestami, aprobatami technicznymi, instrukcjami, kartami gwarancyjnymi, zaświadczeniami o dopuszczeniu zastosowanych materiałów i urządzeń do stosowania w budownictwie, przedstawienie instrukcji przeciwpożarowej oraz dokumentacji budowy – dziennika budowy, protokołów odbioru robót, prób i badań, rozruchów, dokumentacji powykonawczej, a także końcowym zestawieniem środków trwałych;

8) przekazania zamawiającemu po okresie gwarancji wszelkich niezbędnych informacji (w tym kodów serwisowych) o zamontowanych urządzeniach, które są niezbędne do dalszego ich serwisowania i konserwacji;

9) dostarczenia zamawiającemu umowy aktualnej polisy OC w zakresie prowadzonej działalności, wraz z dowodem potwierdzającym opłacenie składek,

10) ubezpieczenia realizowanego zadania i przedstawienia zamawiającemu dowodu potwierdzającego opłacenie składek;

11) uczestniczenia w radach budowy.

12) kar umownych;

13) przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych zapewniających prawidłową eksploatację przedmiotu umowy w okresie udzielonej gwarancji.

(akta kontroli str. T. VI str. 777 – 807, 854 - 869)

⁷¹ ZPP-2380-37/2017.

Informacje w zakresie egzekwowania realizacji obowiązków wynikających z umów oraz dokumentowania tego, znajdują się w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

2.4. Od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania ww. umów:

a) dla umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KMP z 10 października 2017 r., wystawiono 5 października 2017 r. gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania prac i właściwego usunięcia wad i usterek na kwotę 5 319,7 tys. zł, stanowiącą 10% umownego wynagrodzenia brutto wykonawcy. Okres ważności tej gwarancji ustalony został do 15 maja 2024 r.,

b) dla umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KPP z 29 listopada 2019 r. wystawiono 27 listopada 2019 r. gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek na łączną kwotę 2 441,8 tys. zł, stanowiącą 3,5% umownego wynagrodzenia brutto wykonawcy. Okres ważności gwarancji upływie z dniem 15 października 2026 r.

(akta kontroli T. VI str. 828 – 830, 888 - 889)

Wykonawcy budowy KMP i KPP posiadali ważne przez cały okres realizacji inwestycji i opłacone polisy, potwierdzające objęcie ochroną ubezpieczeniową tych budów na jeden i wszystkie wypadki ubezpieczeniowe.

(akta kontroli T. VIII str. 24 - 67)

2.5. Roboty budowlane w zakresie zadania nr 1 (Kalisz) oraz nr 2 (Piła) rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwoleń na budowę.

W przypadku Zadania nr 1 roboty budowlane rozpoczęto, zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę z 13 marca 2017 r.⁷², w tym m.in.: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie - 16 października 2017 r., wykonanie niwelacji terenu - 30 października 2017 r., zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów - 16 października 2017 r., wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy - 23 listopada 2017 r. Powyższe prace były wykonywane na terenie objętym ww. pozwoleniem na budowę. W dniu 14 maja 2019 r. wydana została decyzja w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie nowej siedziby KMP.

(akta kontroli T. IX str. 215-227)

W przypadku Zadania nr 2 roboty budowlane rozpoczęto 2 grudnia 2019 r. Zgodnie z ww. art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty te zostały rozpoczęte na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę i w okresie ważności stosownego pozwolenia na budowę (z 22 marca 2019 r.⁷³), w tym: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie: 23 grudnia 2019 r., wykonanie niwelacji terenu: 30 grudnia 2019 r., zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów: 2 grudnia 2019 r., wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy: 7 stycznia 2020 r. Powyższe prace były wykonywane na terenie objętym ww. pozwoleniem na budowę. Zakończenie robót budowlanych nastąpiło 20 września 2021 r.⁷⁴

(akta kontroli T. II str. 350-359, T. IX 228)

2.6. Umowy o roboty budowlane zawarte w związku z realizacją zadań nr 1 (Kalisz⁷⁵) i nr 2 (Piła⁷⁶), zgodnie z wymogami art. 143d ust. 1 Pzp, zawierały postanowienia dotyczące m.in.: 1) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem były roboty budowlane, a także projektu jej zmiany, oraz poświadczoną za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane (w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia), i jej zmian;

⁷² Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza nr 107/17 z 13 marca 2017 r. znak: WBUA.6740.01.0607.2016 o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla KWP.

⁷³ Decyzja Starosty Piłskiego nr 242 z 22 marca 2019 r. znak: AB.6470.1812.2018.III o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla KWP, zmieniona decyzją nr 655 z 30 lipca 2021 r.

⁷⁴ Jak wynika z zaświadczenia Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego nr 448/21 z 27 października 2021 r. o zakończeniu budowy obiektu budowlanego.

⁷⁵ Umowa nr ZZZ-2380-37/2017 z 10 października 2017 r.

⁷⁶ Umowa nr ZZZ-2380-46/2019 z 29 listopada 2019 r.

2) wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do projektu jej zmiany lub sprzeciwu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do jej zmian; 3) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz ich zmian; 4) zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; 5) terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy; 6) zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami; 7) wysokości kar umownych, z tytułu: a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

(akta kontroli: T. VI str. 777-807 i 854-869)

W KWP prowadzono rejestr umów z podwykonawcami, który zawierał (w odniesieniu do zadań nr 1 i nr 2 m.in.: datę i numer umowy, nazwę podwykonawcy, zakres prac oraz daty oświadczeń złożonych przez poszczególnych podwykonawców o uregulowaniu przez wykonawcę zobowiązań finansowych.

(akta kontroli: T. II str. 376i-376j, T. IX str. 234-235)

W zakresie Zadania nr 1 (Kalisz) generalny wykonawca zawarł 53 umowy z podwykonawcami, natomiast w zakresie Zadania nr 2 (Piła) – 54 takie umowy.

W przypadku Zadania nr 2, wszystkie skontrolowane projekty umów z podwykonawcami⁷⁷ zostały terminowo (tj. w ciągu siedmiu dni) zaakceptowane przez inwestora. Natomiast w zakresie Zadania nr 1 przez KWP zaakceptowany został ogólny wzór umowy z podwykonawcami do umów o roboty budowlane o wartości do 200 tys. zł oraz drugi – powyżej tej kwoty. Zaakceptowane projekty obowiązywały przy zawieraniu umów z podwykonawcami. KWP nie posiadała projektów wszystkich czternastu kontrolowanych umów z podwykonawcami w ramach zadania nr 1 oraz dowodów ich zaakceptowania, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: T. II str. 375a-376i, T. IX str. 239-318)

W zakresie Zadania nr 1 (KMP) w 13 przypadkach (na 53) kopie zawartych umów z podwykonawcami zostały przekazane do KWP z przekroczeniem terminu, w sytuacji gdy wykonawca był zobowiązany przedłożyć zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem były roboty budowlane (§ 11 ust. 4 umowy) oraz dostawy lub usługi (§ 11 ust. 5 umowy) w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia.

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że podczas spotkań z osobami funkcyjnymi, w trybie uwag zgłaszanych w czasie nadzoru budowy, wykonawca informowany był o konieczności ich przedkładania. Pomimo wezwań, w 13 przypadkach wykonawca przedłożył kopie umów z podwykonawcami z opóźnieniem. Ostatecznie jednak wszystkie kopie umów zostały przedłożone.

(akta kontroli: T. XI str. 504-522)

Podwykonawcy złożyli pisemne oświadczenia z których wynikało, że na dzień ich złożenia, zobowiązania finansowe wykonawcy z tytułu zawartych umów zostały uregulowane.

Wykonawcy przedkładali następnie zamawiającemu, wraz z fakturami, ww. oświadczenia podwykonawców.

W przypadku obu zadań, nie wystąpiły przypadki roszczeń podwykonawców wobec inwestora o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

⁷⁷ Spośród 54 umów badaniem objęto 19 z nich.

W KWP weryfikowano, czy wartość umów zawartych z podwykonawcami, nie przekraczała wartości umowy z generalnym wykonawcą.

(akta kontroli: T. II str. 375a-376i, T. IX str. 237-238)

2.7. W umowach dotyczących obu zadań, w § 21 wskazano, że zamawiający przewiduje możliwość udzielenia zaliczek na poczet wykonania zamówienia oraz, że wypłata zaliczki nastąpi pod warunkiem przewidzenia na ten cel odpowiednich środków w planie finansowania inwestycji. Przed udzieleniem zaliczki, zamawiający będzie żądał wniesienia zabezpieczenia 100% udzielonej zaliczki. Wykonawca natomiast zobowiązany był zapewnić, aby zabezpieczenie zaliczki było ważne i wykonalne, aż do rozliczenia zaliczki w całości. Zamawiający mógł udzielić kolejnej zaliczki, pod warunkiem, że wykonawca wykaże, że wykonał zamówienie, w zakresie poprzednio udzielonej zaliczki.

(akta kontroli: T. VI str. 777-807 i 854-869)

W zakresie Zadania nr 1 udzielono dwóch zaliczek, na podstawie wniosku wykonawcy z 21 grudnia 2017 r. o udzielenie zaliczki w wysokości 12 574,6 tys. zł brutto oraz wniosku z 12 grudnia 2018 r. w wysokości 11 000 tys. zł. Na ww. wnioskach, w formie odrębnej adnotacji, wyrażona została przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego zgoda na udzielenie tych zaliczek.

W związku z pierwszym wnioskiem wypłacono 27 grudnia 2017 r. kwotę 3 599 tys. zł, 28 grudnia 2017 r. – 1 215 tys. zł oraz 29 grudnia 2017 r. kwotę 7 760,6 tys. zł. W dniu 29 grudnia 2017 r. wystawiona została faktura na kwotę 12 574,6 tys. zł.

W związku z drugim wnioskiem wypłacono 28 grudnia 2018 r. kwotę 106,7 tys. zł oraz 31 grudnia 2018 r. – 10 893,3 tys. zł. W dniu 31 grudnia 2018 r. wystawiona została faktura na kwotę 11 000 tys. zł.

W dniu 21 grudnia 2017 r.⁷⁸ udzielona została gwarancja zwrotu zaliczki przez bank, zabezpieczająca zwrot zaliczki do kwoty 12 574,6 tys. zł (ważna do 31 lipca 2018 r.).

W dniu 17 grudnia 2018 r.⁷⁹ udzielona została gwarancja zwrotu zaliczki przez bank zabezpieczająca zwrot zaliczki do kwoty 11 000 tys. zł (ważna do 31 marca 2019 r.).

Gwarancje bankowe ważne były odpowiednio do 31 lipca 2018 r. oraz do 31 marca 2019 r. (aż do rozliczenia zaliczki w całości).

(akta kontroli: T. IX str. 319-364)

W zakresie Zadania nr 2 (Piła – roboty budowlane) udzielono zaliczkę (w dwóch częściach) na podstawie jednego wniosku wykonawcy z 20 grudnia 2019 r. o udzielenie zaliczki w wysokości 26 980,1 tys. zł brutto. Na ww. wniosku wyrażona została przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego analogiczna zgoda na udzielenie zaliczki.

Na podstawie ww. wniosku oraz dwóch faktur z 23 grudnia 2019 r.⁸⁰ wypłacono 27 grudnia 2019 r. kwotę 2 980,1 tys. zł oraz 30 grudnia 2019 r. kwotę 24 000,0 tys. zł.

W dniu 18 grudnia 2019 r.⁸¹ udzielona została gwarancja bankowa przez bank zabezpieczająca zwrot zaliczki do kwoty 24 000,0 tys. zł oraz 23 grudnia 2019 r. gwarancja bankowa przez inny bank - do kwoty 2 980,1 tys. zł. Gwarancje bankowe ważne były do 30 listopada 2020 r. (aż do rozliczenia zaliczki w całości).

(akta kontroli: T. IX str. 365-394, T. II str. 377)

Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego księgowego KWP, wypłata zaliczki w dwóch transzach do umowy ZZP-2380/46/2019 spowodowana była wyłącznie ograniczeniami w uzyskaniu przez wykonawcę gwarancji bankowej w pełnej wysokości z jednego banku.

(akta kontroli: T. IX str. 395-405)

2.8. Możliwość zmian umowy głównej w postaci aneksu była przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ. W przypadku Zadania nr 1 w kontrolowanym okresie nie

⁷⁸ nr DDF/20195/2017.

⁷⁹ nr DDF/226332018.

⁸⁰ Faktura VAT nr FSL-2075/19/G oraz Faktury VAT nr FSL-2076/19/G

⁸¹ nr NRDOK4736GWB19AR.

dokonywano zmian przedmiotowej umowy. W przypadku Zadania nr 2 zmian w umowie na roboty budowlane dokonano natomiast trzykrotnie⁸², tj. zawarto:

a) aneks nr 1 z 27 lipca 2020 r., który dotyczył (na wniosek wykonawcy): [1] wydłużenia do 21 września 2021 r. (tzn. o 31 dni) terminu realizacji robót, związanego z wystąpieniem pandemii COVID⁸³ i [2] zmiany na stanowisku kierownika robót w zakresie instalacji elektrycznych⁸⁴;

b) aneks nr 2 z 29 listopada 2020 r., który dotyczył zmiany siedziby wykonawcy i danych teled adresowych⁸⁵;

c) aneks nr 3 z 16 kwietnia 2021 r.: na kwotę 1 805,7 tys. zł (2,6% wartości umowy, tzn. poniżej 15% wartości przedmiotu umowy). Zmiany dokonano na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6, na podstawie wniosku zamawiającego. Dotyczyła ona realizacji przez wykonawcę dodatkowych robót budowlanych, nieobjętych zamówieniem podstawowym, które dotyczyły: przebudowy wjazdu na teren KPP oraz dostosowania pomieszczenia 21 budynku „B” na potrzeby hali obsługującej pojazdy służbowe wraz z częścią socjalną – zgodnie z zakresem określonym w protokole konieczności wykonania tych robót z 12 kwietnia 2021 r.⁸⁶ Wniosek wykonawcy został zweryfikowany przez uprawnione osoby⁸⁷. Konieczność zmiany umowy była spowodowana okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Wartość zmiany nie przekraczała 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie głównej. Kosztorys przedstawiony przez wykonawcę został zweryfikowany, a wprowadzone do umowy zmiany nie wymagały zmiany pozwolenia na budowę. Roboty wskazane w aneksie nie były możliwe do przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej, nie wystąpiły przypadki wyłączenia z zakresu umowy części robót, a następnie ich zlecenia odrębnym zamówieniem lub aneksem temu samemu wykonawcy lub podwykonawcy. Poprzez zawarcie ww. aneksu, wydłużającego termin realizacji robót i elementów robót, inwestor nie pozbawił się możliwości dochodzenia kar umownych. Prace określone w umowie zostały zrealizowane⁸⁸, żadna z części robót nie została zaniechana. Roboty wskazane w aneksie do umowy nie zostały zrealizowane przed jego zawarciem⁸⁹. Przedmiotowy aneks został zweryfikowany przez właściwych merytorycznie pracowników KWP, wymienionych w decyzji Komendanta Wojewódzkiego nr 49/2019 z 8 marca 2019 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych⁹⁰.

(akta kontroli: T. II str. 378-415, 467-468, T. X str. 1)

Komendant Wojewódzki, wyjaśnił m.in., że *na etapie prac projektowych nowej siedziby KPP ustalono, że w planowanym czasie realizacji inwestycji (II etap budowa), gmina Piła (...) planuje przeprowadzić przebudowę ul. Bydgoskiej (obejmującej odcinek przy nieruchomości policyjnej) w zakresie budowy jezdni, chodników dla pieszych, zjazdów do nieruchomości (w tym zjazdu do Policji) i parkingów wraz z zagospodarowaniem zieleni. W związku z tym, że inwestycja gminna miała zostać zrealizowana przed zakończeniem budowy obiektu policyjnego, projektowanie zjazdu głównego do nowej siedziby Komendy stało się bezprzedmiotowe, skoro projekt tego zjazdu posiadał właściciel drogi, który miał go*

⁸² Dwa pierwsze aneksy nie dotyczyły zmian wartości przedmiotu umowy.

⁸³ Zmiana na podstawie § 20 ust. 1 pkt 6 lit. c umowy głównej, w zw. z art. 15r ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm., dalej ustawa o COVID).

⁸⁴ Zmianę uzasadniono wewnętrznymi zmianami kadrowymi u wykonawcy.

⁸⁵ Podstawa prawna: art. 144 ust. 1 pkt 5 Pzp.

⁸⁶ W tym: wykonanie wydzielenia placu depozytowego przy hali obsługowo – naprawczej, montaż bram wjazdowych wraz z elementami konstrukcyjnymi, wykonanie fundamentów pod podnośniki dla pojazdów służbowych, zwiększenie doświetlenia pomieszczenia, wykonanie ścian działowych, wydzielenie strefy p.poż, wykonanie instalacji sanitarnej, elektrycznej teletechnicznej, robót wykończeniowych ścian, podłóg i sufitów w aranżowanych pomieszczeniach oraz wyposażenie części obsługowo – naprawczej pojazdów służbowych w podnośnik do tych pojazdów.

⁸⁷ Wyznaczone przez Komendanta Wojewódzkiego.

⁸⁸ Jak wynikało z treści projektów wykonawczych i zapisów w dzienniku budowy i protokołu odbioru końcowego robót.

⁸⁹ Jak wynikało z dat wskazanych w aneksie i dzienniku budowy.

⁹⁰ Stosowna komisja była obowiązana do sporządzenia i przedłożenia Komendantowi Wojewódzkiemu projektów aneksów do umów głównych.

zbudować w czasie pokrywającym się z inwestycją KWP. Jednakże, na początku 2021 r. (...) Prezydent Piły przesunął termin przebudowy ul. Bydgoskiej(...), bez określenia jakiegokolwiek terminu zakończenia prac. W związku z zaistniałym faktem (...) podjęto decyzję o konieczności wybudowania zjazdu w ramach inwestycji policyjnej, zapewniając dostęp do nowej siedziby KPP z drogi publicznej. Komendant Wojewódzki dodał, że w pandemia COVID – 19, która zaistniała w trakcie budowy nowego obiektu dla KPP ujawniła również istotny fakt dla funkcjonowania Policji. Dodatkowe bowiem zadania nałożone na funkcjonariuszy (kontrole przestrzegania kwarantanny i izolacji, wzmożenie działań patrolowych na większych obszarach) spowodowały duże zapotrzebowanie na wykorzystywanie pojazdów służbowych, a co za tym idzie zintensyfikowanie ich serwisowania i usuwania awarii. (...) Wystąpienie tych trudności pozwoliło postawić wniosek o potrzebie zwiększenia mobilności jednostki Policji w Pile i jednostek sąsiednich oraz o konieczności poszerzenia zakresu czynności mających wpływ na samowystarczalność jednostki w wykonywaniu czynności serwisowych i szybkim usuwaniu nieskomplikowanych awarii pojazdów służbowych, bez konieczności pozostawiania ich w serwisach zewnętrznych. Do tego należy dodać drastyczny wzrost kosztów usług serwisowych spowodowany pandemią, w tym kosztów związanych z odstawieniem pojazdu i jego odbioru z serwisu (konieczność wykorzystania drugiego pojazdu wraz z kierowcą, albo najmu lawety). (...) Szczegółowa analiza projektu, w trakcie której dokonano optymalizacji powierzchni użytkowej bez zmiany bryły budynku „B” wykazała możliwość dostosowania pomieszczenia 21, na stację obsługi pojazdów. W związku z tym, że ocena pozostałej powierzchni przeznaczonej do przechowywania dowodów rzeczowych okazała się wystarczająca dla potrzeb KPP w Pile, podjęto decyzję o zmianie przeznaczenia części pomieszczenia 21 na halę obsługującą pojazdy służbowe wraz z częścią dla pracowników.

(akta kontroli: T. II str. 378-415, 467-468, T. VIII str. 162-168)

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że zmiany zakresu rzeczowego przedmiotu umowy objęte aneksem nr 3 zostały uzgodnione telefonicznie, przed zawarciem ww. aneksu z przedstawicielem Biura Logistyki KGP – Zastępcą Naczelnika Wydziału Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami. Dodał, że ponieważ objęte aneksem nr 3 prace były zmianami nieistotnymi z punktu widzenia opisu planowanego zadania inwestycyjnego i planowanych do uzyskania efektów rzeczowych w Programie Inwestycji, ww. uzgodnień z KGP nie dokumentowano w KWP w formie papierowej.

(akta kontroli: T. XI str. 563-564)

2.9. W KWP powołano komisję do uzgadniania i akceptacji opracowań projektowych na budowę nowej siedziby KMP i KPP oraz do odbioru końcowego przedmiotu zamówienia a także komisję do odbioru końcowego przedmiotu umowy o roboty budowlane. Powołano również koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego do ww. umów o roboty budowlane (w przypadku Zadania nr 2 – w formie pisemnej⁹¹).

Pracownicy KWP, wyznaczeni do sprawowania nadzoru inwestorskiego obu zadań posiadali odpowiednie uprawnienia inżyniersko – techniczne, właściwe dla nadzorowanych zakresów robót budowlanych, z wyjątkiem nadzoru instalacji teletechnicznych (słaboprądowych), które pełniła osoba nieposiadająca uprawnień w tym zakresie, tj. uprawnień budowlanych w specjalności instalacyjnej telekomunikacyjnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Nadzór archeologiczny nad Zadaniem nr 2 wykonywał Kierownik Działu Archeologicznego Muzeum Okręgowego w Pile, a nadzór nad Zadaniem nr 1 specjalistyczny podmiot prywatny.

(akta kontroli: T. II str.417-417a, 418-434, T. X str. 2-20 i 101-103)

W przypadku obu zadań w kontrolowanym okresie odbywały się cyklicznie spotkania koordynacyjne⁹², w których uczestniczyli merytoryczni przedstawiciele stron umowy, w tym: Naczelnik WliR, inspektorzy nadzoru, kierownicy robót i inni przedstawiciele wykonawcy. Na

⁹¹ Polecenie 15/2019 z 18 grudnia 2019 r. Naczelnika WliR w sprawie powołania Koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego do umowy nr ZZp-2380-46/2019 z 29 listopada 2019 r.

⁹² W odniesieniu do Zadania nr 1 – 59 spotkań w okresie od 19 października 2017 r. do 11 kwietnia 2019 r. oraz w odniesieniu do Zadania nr 2 - 35 spotkań w okresie od 14 stycznia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r.

spotkaniach omawiano bieżące problemy dotyczące realizacji zadania (przedmiotu umowy) i postanawiano o ich rozwiązywaniu, wskazując osoby za to odpowiedzialne. Każdorazowo sporządzane notatki z tych spotkań były podpisywane przez uczestników spotkań i uzupełniane o listę obecności.

W myśl § 9 pkt 1 umowy z 17 sierpnia 2018 r. na opracowanie dokumentacji projektowej dla realizacji Zadania nr 2, wykonawca dokumentacji projektowej był zobowiązany w ramach wynagrodzenia m.in. do czuwania nad zgodnością rozwiązań technicznych, materiałowych i użytkowych z dokumentacją projektową; zgodnie z pkt 4 - do udziału na żądanie zamawiającego w naradach technicznych, a zgodnie z pkt 5 - do udziału w odbiorze końcowym inwestycji.

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że za właściwe prowadzenie dziennika budowy odpowiadał kierownik budowy. W porozumieniu z kierownikiem budowy nadzór autorski dokonywał niezbędnych wpisów do dziennika budowy, w sytuacjach gdy podczas czynności nadzorczych wnoszone były jakieś uwagi, bądź kierowane zalecenia, w zakresie wykonywanych lub planowanych prac. W sytuacjach gdy realizacja prac budowlanych była zgodna z projektem wpisy nie były konieczne. Nadto, część konsultacji dotycząca mało istotnych zagadnień odbywała się w formie on-line i w takich sytuacjach wpisy osób sprawujących nadzór autorski nie były dokonywane. Z uwagi na wprowadzoną pandemię i ogromne ograniczenia dotyczące mobilności i skupisk ludzi, wynikające z zagrożenia epidemiologicznego COVID-19, czynności z zakresu nadzoru autorskiego realizowane były (...) poprzez bezpośrednią kontrolę etapów prac budowlanych na budowie poza naradami budowy, w obecności wyłącznie jednej z osób funkcyjnych budowy i zasadniczo w formie zdalnej on-line za pośrednictwem aplikacji przekazujących obraz i dźwięk, e-mailem, telefonicznie. Nadzór autorski uczestniczył w czynnościach odbiorowych w ramach odbioru końcowego wykonywanego przy udziale nadzoru budowlanego w Pile i złożył na tą okoliczność stosowne oświadczenie, potwierdzające prawidłowość zrealizowanego zadania.

(akta kontroli: T. II str. 416-434 i 464-474, T. VIII str. 214-221, T. X. str. 21-26)

2.10. W przypadku Zadania nr 1, prowadzony w KWP dziennik budowy składał się z dziesięciu oznaczonych i zabezpieczonych przed zdekompletowaniem tomów⁹³, natomiast dla Zadania nr 2, z czterech oznaczonych i zabezpieczonych przed zdekompletowaniem tomów⁹⁴. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁹⁵, był prowadzony w taki sposób, że z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu. Udokumentowano w nim wykonywanie robót, zgłaszanych do odbioru przez przedstawicieli wykonawcy, które były na bieżąco nadzorowane i odbierane przez inspektorów nadzoru.

(akta kontroli: T. II, str. 435-459, T. VI str. 828-830, 888-889)

Nieprawidłowości związane z prowadzeniem dzienników budowy zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W zadaniach nr 1 i 2 (budowa nowego obiektu KMP i KPP) nie wymagano prowadzenia dziennika budowy odrębnie dla każdego budowanego obiektu, tj. prowadzono dziennik budowy dotyczący odpowiednio siedziby KMP oraz KPP, a nie dla poszczególnych obiektów budowlanych objętych pozwoleniami na budowę.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963), dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla obiektu budowlanego, wymagającego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

⁹³ Pierwszy wydany 11 października 2017 r., a ostatni 12 kwietnia 2019 r.

⁹⁴ Wydanych w dniach: 8 października 2019 r., 11 marca 2020 r., 7 lipca 2020 r. i 16 marca 2021 r.

⁹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 963 uchylone z dniem 19 września 2021 r.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że właściwy miejscowo organ wydał dzienniki budowy dla całej inwestycji bez podziału na poszczególne obiekty budowlane. Obie inwestycje uzyskały pozwolenie na użytkowanie wydane przez organ nadzoru budowlanego, który nie wniósł zastrzeżeń do prowadzenia dzienników budowy.

(akta kontroli: T. XI str. 294-298)

Przeprowadzone oględziny obiektów KMP⁹⁶ i KPP⁹⁷ w ramach zadania nr 1 oraz nr 2 nie wykazały istotnych odstępstw od dokumentacji projektowej⁹⁸. Obiekty te posiadały m.in.: strefy ogólnodostępne z recepcją i poczekalnią, pokojami przyjęć interesantów, zabezpieczone elektronicznie strefy ograniczonego i zamkniętego dostępu i były wyposażone w urządzenia niezbędne do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby z niepełnosprawnością ruchową. Obiekty posiadały wymagane instalacje, w tym m.in. wodociagową przeciwpożarową, kanalizację deszczową, c.o., klimatyzacji i wentylacji, elektryczną i odgromową, komputerową, alarmową, systemu telewizji przemysłowej oraz kontroli dostępu. Przed budynkami zabezpieczono miejsca parkingowe przeznaczone dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Wejście do budynków było z poziomu przyziemia. W budynkach znajdowały się też osobne toalety z udogodnieniami dla osób z ograniczoną sprawnością ruchową, a dostęp do wyższych pięter umożliwiony był za pomocą dwóch wind osobowych.

Odstępstwa od projektu budowy KMP wymagające zmiany pozwolenia na budowę i wydania oraz zatwierdzenia zamiennych projektów budowlanych dotyczyły m.in.: zmiany rozmieszczenia elementów oporowych, schodów zewnętrznych, lokalizacji podziemnego zbiornika retencyjnego ścieków deszczowych oraz zmian w części konstrukcyjno-architektonicznej m.in. w budynku administracyjno – biurowym (A) – poszerzenia piwnicy i układu pomieszczeń sanitarnych na kondygnacji piwnicy, sposobu oddymiania klatek schodowych, układu pomieszczeń sanitarnych w piwnicy, układu funkcjonalnego pomieszczeń I piętra, szerokości i głębokości wykuszu budynku⁹⁹ oraz rozmieszczenia skarpowań i miejsc parkingowych, a także lokalizacji zjazdu¹⁰⁰.

(akta kontroli T. VIII str. 132 - 161 i 235 - 236, T. III str. 418 - 426)

2.11. Płatności za roboty budowlane wynikające z dwóch faktur na łączną kwotę 7 579,7 tys. zł, w tym: dotyczące zadania nr 1 na kwotę 3 137,9 tys. zł oraz zadania nr 2 na kwotę 4 441,8 tys. zł dokonane zostały po terminie 30 dni wskazanym w § 10 (odpowiednio: ust. 6 i 7) umów o roboty budowlane, tj. z opóźnieniem odpowiednio o 32 dni oraz o 3 dni. W powyższych przypadkach nie zostały naliczone odsetki ustawowe za opóźnienia w zapłacie wynagrodzenia.

(akta kontroli str. T. XI str. 529-562)

Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego KWP, wykonawcy robót budowlanych (strona umowy) wyrazili zgodę na prolongatę terminów płatności oraz nie naliczyli ustawowych odsetek z tego tytułu. Dokumenty w tej sprawie (zgody na przesunięcie terminu zapłaty) zostały jednak, zgodnie z wyjaśnieniami, zarchiwizowane z bieżącą korespondencją, która z uwagi na upływ czasu została wybrakowana. W wyjaśnieniach wskazano, że w pierwszym przypadku (w którym przekroczono termin o 32 dni) faktura została zapłacona bezpośrednio po uruchomieniu środków z rezerwy celowej nr 1434, w drugim – po zatwierdzeniu decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli: T. IX str. 395-405)

NIK wskazuje na nieprecyzyjne sformułowanie wymagań dotyczących sprawdzenia i zatwierdzenia zestawień wartości wykonanego zakresu umowy¹⁰¹ które, zgodnie z § 10 ust. 4 pkt 2 umów o roboty budowlane dotyczących zadań nr 1 i nr 2, stanowiły podstawę do wystawienia faktur przez wykonawcę a następnie wypłaty przez zamawiającego

⁹⁶ Przeprowadzone w dniu 11 lipca 2023 r.

⁹⁷ Przeprowadzone w dniu 12 lipca 2023 r.

⁹⁸ W zakresie zagospodarowania terenu oraz branża architektura.

⁹⁹ Decyzja nr 188/18 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 7 maja 2018 r.

¹⁰⁰ Decyzja nr 129/19 Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 1 kwietnia 2019 r.

¹⁰¹ Przez osoby wskazane w § 16 ww. umów o roboty budowlane w zadaniu nr 1 i nr 2.

wynagrodzenia. W Zadaniu nr 1 poprzestano na potwierdzeniach protokołów przerobowych¹⁰² wyłącznie przez inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie robót ogólnobudowlanych, podczas gdy zakres robót dotyczył również: w trzech przypadkach - branży sanitarnej¹⁰³, w kolejnych trzech - branży sanitarnej, elektrycznej i teletechniki¹⁰⁴ oraz w kolejnych dwóch - branży elektrycznej i teletechniki¹⁰⁵.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił m.in., że „(...) niezłożenie podpisów przez inspektorów danej specjalności w protokołach przerobowych zostało przeoczone. Nie potwierdza to jednak tego, że wykonane roboty w zakresie tych branż nie były odebrane przez inspektorów branżowych. Fakt odbioru robót został bowiem przez nich odnotowany (potwierdzony) w dzienniku budowy, stanowiącym główny dokument dot. realizacji inwestycji. (...) Ostatecznie w czynnościach procedury odbioru końcowego budowy, jako całości zrealizowanej inwestycji brali udział wszyscy inspektorzy branżowi, wymienieni w umowie (...).

(akta kontroli: T. VI str. 777-807, 854-869, T. X str. 97-100)

NIK wskazuje, że zgodnie z § 10 (odpowiednio: pkt 6 i 7) umów o roboty budowlane, dotyczących budowy nowej siedziby KMP oraz KPP, zapłata nastąpić miała w terminie do 30 dni licząc od dnia doręczenia zamawiającemu prawidłowo sporządzonej faktury VAT wraz z m.in.: (1) protokołem odbioru podpisanym przez wykonawcę oraz zamawiającego; (2) zestawieniem wartości wykonanego zakresu umowy sporządzonym przez wykonawcę, sprawdzonym i zatwierdzonym przez osoby wskazane w § 16 (odpowiednio: ust. 1-4 i 1-3) umowy. W toku kontroli ustalono, że zestawienia wartości wykonanego zakresu umowy, sprawdzone i zatwierdzone zostały przez osoby pełniące nadzór inwestorski w zakresie robót ogólnobudowlanych a w jednostkowych przypadkach także przez osoby pełniące nadzór inwestorski w zakresie robót instalacyjnych sanitarnych oraz robót instalacyjnych elektrycznych, tj. tylko przez część osób wskazanych w § 16 ww. umów. Wskazuje to jednocześnie na niekonsekwencję w zakresie realizacji tego obowiązku przez KWP.

Naczelnik WliR wyjaśnił, że w ocenie KWP wystarczającym jest potwierdzenie wykonania tych czynności przez jedną, bądź kilka osób w zależności od tego, jakiego zakresu wykonywanych robót dotyczą, a także że treść § 10 ww. umów nie nakazuje, aby czynności te za każdym razem wykonywały wszystkie osoby wymienione w § 16¹⁰⁶. Dodał również, że czynności sprawdzająco-zatwierdzające zakres prac objętych fakturą, co do zasady, przeprowadzała zawsze osoba pełniąca nadzór inwestorski w zakresie robót ogólnobudowlanych, a jeżeli z dokumentów wynikało, że obejmowała również inny zakres, wówczas wzywana była osoba pełniąca nadzór w zakresie danej specjalności (...).

(akta kontroli: T. X str. 307-310, 319-320)

NIK nie kwestionuje poglądu, że niezasadne jest sprawdzanie i zatwierdzanie ww. dokumentów przez wszystkie osoby (wymienione w § 16 umowy), niezależnie od tego jakiego zakresu robót dotyczą, wskazuje jednak, że taka redakcja treści umowy w zakresie sprawdzania i zatwierdzania dokumentów mających stanowić podstawę do wypłaty wynagrodzenia, przy jednoczesnej niekonsekwencji w realizacji tego obowiązku m.in. nie sprzyjała transparentności realizowanych działań, co przemawia za optymalizacją analogicznych postanowień umownych w przyszłości.

2.12. W umowach o roboty budowlane kontrolowanych zadań wskazano (w § 6 ust. 2 pkt 15 i § 9 ust. 4) obowiązek przekazania dokumentacji odbiorowej dla robót i wyposażenia, w tym m.in.: oryginału dziennika budowy (wraz dwoma kserokopiami); dokumentacji wykonawczej (kserokopii całości projektu budowlanego i projektu wykonawczego z naniesionymi zmianami); oświadczenia kierownika budowy o kompletności

¹⁰² Zgodnie z załączonymi do faktur protokołami przerobowymi.

¹⁰³ Protokół przerobowy nr 4 z 28 lutego 2018 r. (faktura Vat nr 014/03/18/PC1/SK 05 marca 2018 r.);

protokół przerobowy nr 5 z 30 marca 2018 r. (faktura Vat nr 026/04/18/PC1/SK 10 kwietnia 2018 r.);

protokół przerobowy nr 15 z 31 grudnia 2018 r. (faktura Vat nr 161/12/18/PC1/SK 31 grudnia 2018 r.)

¹⁰⁴ Protokół przerobowy nr 3 z 31 stycznia 2018 r. (faktura Vat nr 002/01/18/PC1/SK 31 stycznia 2018 r.);

protokół przerobowy nr 7 z 28 maja 2018 r. (faktura Vat nr 045/05/18/PC1/SK 28 maja 2018 r.);

protokół przerobowy nr 10 z 27 sierpnia 2018 r. (faktura Vat nr 104/08/18/PC1/SK 30 sierpnia 2018 r.)

¹⁰⁵ Protokół przerobowy nr 9 z 26 lipca 2018 r. (faktura Vat nr 089/07/18/PC1/RE 30 lipca 2018 r.);

protokół przerobowy nr 13 z 30 listopada 2018 r. (faktura Vat nr 149/11/18/PC1/SK 30 listopada 2018 r.)

¹⁰⁶ Bez względu na jaki zakres robót wykonawca domagał się zapłaty

dokumentacji powykonawczej; oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz powszechnie obowiązującymi przepisami; atestów, świadectw jakości, certyfikatów na prefabrykaty, materiały i urządzenia, aprobaty techniczne itp. Ponadto wskazano również obowiązek przekazania kart gwarancyjnych dla urządzeń zamontowanych w obiekcie; zasad eksploatacji i konserwacji obiektu oraz urządzeń wraz z wykazem wbudowanych urządzeń wymagających przeglądów serwisowych; protokołów z przeprowadzonych sprawdzeń i badań, protokołów z rozruchów urządzeń, protokołów odbioru robót branżowych; wykazu roślin wraz z kartą informacyjną dotyczącą wymaganych zabiegów pielęgnacyjnych; kopii wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie wraz z wszystkimi załącznikami (m.in. kartą informacyjną, informacją geodety, oświadczeniem o braku sprzeciwu lub uwag); kopii zawiadomienia Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej oraz Inspektora Sanitarnego MSWiA i ich stanowiska lub oświadczenia o braku zajęcia stanowiska; geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej zarejestrowanej w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; scenariusza pożarowy obiektu; instrukcji p.poż obiektu, świadectwa charakterystyki energetycznej i decyzji pozwolenia na użytkowanie (ostatecznej). Dokumentacja odbiorowa przekazana została przez wykonawców przed odbiorem końcowym kontrolowanych zadań (odpowiednio: 30 kwietnia i 22 maja 2019 r. – Zadanie nr 1 oraz 20 września i 28 października 2021 r. – Zadanie nr 2).

(akta kontroli: T. X str. 104-109)

2.13. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego¹⁰⁷ w Kaliszu 14 maja 2019 r. wydał decyzję udzielającą pozwolenia na użytkowanie nowej siedziby KMP wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną. Wydane były również pozytywne opinie Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Kaliszu jak i Państwowego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli T. III str. 427 - 440)

PINB w Pile 27 października 2021 r. wydał zaświadczenie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego nowej siedziby KPP i braku podstaw do wniesienia sprzeciwu¹⁰⁸. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pile oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Pile nie wnieśli sprzeciwu ani uwag do zawiadomienia o zakończeniu budowy Komendy Powiatowej Policji w Pile.

(akta kontroli T. IV str. 498, T. VII str. 386 - 394)

Do użytkowania KMP przystąpiono od dnia uroczystego otwarcia nowej siedziby, tj. od 19 września 2019 r., natomiast do użytkowania nowej siedziby KPP - 29 listopada 2021 r.

(akta kontroli T. VIII str. 65 - 68)

2.14. W umowie o roboty budowlane dotyczącej Zadania nr 1 określono termin na realizację robót, w tym zagospodarowania terenu, nasadzenia zieleni oraz wyposażenia obiektu do 30 kwietnia 2019 r. oraz uzyskania i przekazania KWP ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w terminie do 31 maja 2019 r. (§ 3 pkt 6). Zgłoszenie wykonawcy gotowości do odbioru zamówienia nastąpiło 30 kwietnia 2019 r. a zgłoszenie gotowości do odbioru ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz dokumentów wymienionych w § 9 ust. 6 umowy - 22 maja 2019 r. W wyniku przeprowadzonych w okresie od 7 maja do 3 lipca 2019 czynności odbiorowych stwierdzono, że realizacja umowy przebiegała w zgodzie z jej postanowieniami, dokumentacją projektową, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót. Z odbioru końcowego z 3 lipca 2019 r. sporządzono protokół odbioru podpisany przez przedstawicieli: wykonawcy, KMP oraz Komendy Wojewódzkiej.

(akta kontroli T. III str. 306 – 324)

W umowie o roboty budowlane (wraz z aneksem nr 3) dotyczącej Zadania nr 2 również określono termin na realizację ww. robót, w tym zagospodarowania terenu, nasadzenia

¹⁰⁷ Dalej: PINB.

¹⁰⁸ Zgodnie z art. 313y¹ ustawy o COVID-19, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, odnośnie pozwolenia na użytkowanie obiektu nie stosuje się.

zieleni oraz wyposażenia obiektu do 21 września 2021 r. oraz uzyskania i przekazania KWP ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w terminie do 31 października 2021 r. (§ 3 pkt 6).

Zgłoszenie wykonawcy gotowości do odbioru zamówienia nastąpiło 20 września 2021 r. a zgłoszenie gotowości do odbioru ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie¹⁰⁹ oraz dokumentów wymienionych w § 9 ust. 6 umowy - 27 października 2021 r. W wyniku przeprowadzonych w okresie od 28 września do 22 listopada 2021 r. czynności odbiorowych stwierdzono, że realizacja umowy przebiegła w zgodzie z jej postanowieniami, dokumentacją projektową, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót. Z odbioru końcowego z 22 listopada 2021 r. sporządzono protokół odbioru podpisany przez przedstawicieli: wykonawcy, KMP oraz Komendy Wojewódzkiej.

W skład Komisji odbioru przedmiotu zamówienia obu zadań ze strony Komendy weszły osoby posiadające uprawnienia budowlane w branżach: konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej. Odbioru w branży teletechnicznej dokonał inspektor, nieposiadający takich uprawnień, posiadający natomiast uprawnienia w branży elektrycznej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli T. IV str. 353 – 376)

2.15. Rozliczenia końcowego (płatności) obu zadań dokonano po podpisaniu protokołu odbioru końcowego robót budowlanych, po uzyskaniu odpowiednio: pozwolenia na użytkowanie (Zadanie nr 1) oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu PINB (Zadanie nr 2) a także po usunięciu stwierdzonych wad i usterek.

Skład komisji odbioru końcowego robót budowlanych dla Zadania nr 1 określony został w decyzji Komendanta Wojewódzkiego nr 98/2019 z 17 kwietnia 2019 r., natomiast w odniesieniu do zadania nr 2 - w decyzjach nr 146/2021 i 166/2021 z 15 i 20 września 2021 r. Zgodnie z § 1 ust. 3 ww. decyzji w przypadku nieobecności członka komisji, zastępuje go miała osoba pisemnie upoważniona, odpowiednio przez właściwego Naczelnika Wydziału KWP, Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu albo Komendanta Powiatowego Policji w Pile. W stosunku do dwóch osób będących w składzie komisji odbiorowej Zadania nr 1 oraz jednej osoby – w odniesieniu do Zadania nr 2 nie przedstawiono do kontroli NIK ww. pisemnych upoważnień, o czym szerzej w „Seksji nieprawidłowości”.

(akta kontroli: T. II str. 420-421, 460-463, T. X. str. 27-69)

2.16. W Komendzie prowadzona była ewidencja analityczna do konta 080 "Środki trwałe w budowie (inwestycje)" na podstawie zasad określonych w pkt. II *Opis kont* załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 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 Polskiej¹¹⁰. Ewidencja szczegółowa do konta 080 prowadzona była w sposób pozwalający na wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych, tj. wyodrębnienie nakładów środków trwałych w budowie według realizowanych zadań, w szczególności klasyfikacji budżetowej i źródeł finansowania¹¹¹. Poszczególne segmenty konta 080 oznaczały m.in. symbol rozdziału, symbol paragrafu wydatków, źródło finansowania oraz symbol jednostki Policji zgodny ze strukturą organizacyjną (3207 – KMP; 3219 – KPP).

(akta kontroli: T. X str. 113-161)

¹⁰⁹ Zaświadczenie PINB w Pile nr 448/21 z 27 października 2021 r. które, na podstawie art. 54 ust. 2 Prawa budowlanego uprawniało do użytkowania obiektu.

¹¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹¹¹ Zarządzenie Komendanta Wojewódzkiego nr 9/2017 z 20 listopada 2017 r. – Polityka rachunkowości KWP, załącznik nr 2 do zarządzenia nr 9/2017 w brzmieniu określonym przez zarządzenie zmieniające nr 6/2022 z 23 grudnia 2022 r. – opis przyjętych w KWP zasad klasyfikacji zdarzeń, typowych zapisów kont oraz prowadzenia ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej.

2.17. W zakresie Zadania nr 1, zgodnie z protokołem odbioru końcowego na wykonanie robót budowlanych¹¹², 3 lipca 2019 r. dokonany został odbiór końcowy i faktyczne użytkowanie nastąpiło 19 września 2019 r., podczas gdy przyjęcie (dokumentem OT) poszczególnych składników środków trwałych nastąpiło po upływie nawet ponad 3,5 roku, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W zakresie Zadania nr 2, zgodnie z protokołem odbioru końcowego z 22 listopada 2021 r. dokonany został bez uwag odbiór końcowy¹¹³ i faktyczne użytkowanie nastąpiło 29 listopada 2021 r., podczas gdy przyjęcie (dokumentem OT) poszczególnych składników środków trwałych nastąpiło po upływie nawet roku i czterech miesięcy, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: T. X str. 187-199, 256-262)

2.18. KWP w dniu podpisania protokołów odbioru końcowego zadania nr 1 i nr 2, przekazała użytkownikom obiektów dokumentację powykonawczą, w dniach odpowiednio 3 lipca 2019 r. oraz 22 listopada 2021 r. Zawierała ona między innymi dokumentację budowy, dokumenty i decyzje dotyczące obiektów w tym pozwolenie na budowę i użytkowanie oraz instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektów, instalacji i urządzeń związanych z tymi obiektami. Kompletna dokumentacja związana z procesem budowlanym inwestycji w Kaliszu i Pile, o której mowa w art. 60 Pb, w tym dokumentacja: inicjująca przedsięwzięcie, przetargowa, budowy i powykonawcza oraz inne dokumenty i decyzje dotyczące tych obiektów, w tym umowy o roboty budowlane, przechowywana była, zgodnie z wyjaśnieniami, w KWP, która pełniła funkcję zarządcy wszystkich obiektów policyjnych województwa wielkopolskiego, które pozostawały w trwałym zarządzie Policji.

(akta kontroli: T. IX str. 122-125, T. X str. 70-74)

2.19. Wartość kosztorysowa inwestycji (WKI) dla Zadania nr 1 wynosiła 57 389,2 tys. zł. Kwoty wydatkowane nie przekroczyły łącznej WKI. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji inwestycji, koszty inwestycji¹¹⁴ wynosiły 57 389,2 tys. zł

Łączna WKI dla zadań nr 2 i 3 (Piła - dokumentacja projektowa i budowa) wynosiła 76 171,0 tys. zł¹¹⁵. Kwoty wydatkowane nie przekroczyły łącznej WKI. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji inwestycji, koszty inwestycji¹¹⁶ wynosiły 75 997,4 tys. zł.

W odniesieniu do wszystkich zadań inwestycyjnych w latach 2017-2023 w trzech przypadkach nastąpiła zmiana WKI:

1) „Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu – zespół obiektów biurowo – sportowo – garażowych Etap I”. W uzgodnionym 24 września 2019 r. Programie Inwestycji, WKI określona została na kwotę 433,5 tys. zł, następnie 18 grudnia 2019 r. zmieniono ją na 634,0 tys. zł. Ze względu na umiejscowienie nieruchomości w strefie ochrony konserwatora zabytków, działania w obrębie obiektu, projekt prac budowlanych oraz program inwestycji zostały przygotowane z uwzględnieniem elementów zapewniających trwałe zachowanie wartości historycznej i kulturalnej rewitalizowanych budynków. Ostatecznie jednak pozytywna opinia Miejskiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu nałożyła obowiązek dokonania zmian w założeniach inwestycyjnych, tj. użycia aluminiowej stolarki okiennej w celu – według opinii Konserwatora – dokładnego odtworzenia jej XIX-wiecznego wyglądu i charakteru,

2) „Komenda Powiatowa Policji w Gostyniu - Rozbudowa oraz modernizacja obiektu wraz z zagospodarowaniem terenu”. W uzgodnionym 16 listopada 2020 r. Programie Inwestycji, WKI określona została na kwotę 12 559,0 tys. zł, następnie 28 lipca 2022 r. zmieniono ją na 12 909,0 tys. zł. W trakcie realizacji prac ziemnych ww. zadania inwestycyjnego ujawniono zły stan techniczny przyłączy i elementów sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej na terenie modernizowanej jednostki. Znaczne wyeksploatowanie istniejącej zewnętrznej infrastruktury technicznej uniemożliwiało przyłączenie przebudowywanych

¹¹² Zgłoszenie wykonawcy gotowości do odbioru – pismo 61/2PC1/2019 z 22 maja 2019 r.

¹¹³ W ramach umowy nr ZP-2380/46/2019 z 29 listopada 2019 r. wraz z aneksami nr 1, 2 i 3.

¹¹⁴ Wartości rzeczywiste, obliczone po zakończeniu inwestycji.

¹¹⁵ WKI dla Zadania nr 2 - WKI wynosiła 75 086, 0 tys. zł, a dla Zadania nr 3 - 1 085,0 tys. zł.

¹¹⁶ Wartości rzeczywiste, obliczone po zakończeniu inwestycji.

instalacji wewnętrznych budynku. Ponadto, uwzględniając ogólnie przyjętą chronologię technologii robót, uzasadnione było wykonanie omawianego zakresu przed ułożeniem nowych nawierzchni dróg i placów manewrowych. Szacunkowy koszt wskazanych powyżej elementów jednostka określiła na 350,0 tys. zł brutto, przy jednoczesnej zmianie wartości zadania na 12 909,0 tys. zł brutto,

3) „KPP Turek - Przebudowa oraz modernizacja obiektu wraz z zagospodarowaniem terenu”. W uzgodnionym 17 listopada 2020 r. Programie Inwestycji, WKI określona została na kwotę 9 155 tys. zł, następnie 29 lipca 2022 r. zmieniono ją na 10 259,1 tys. zł. Na podstawie uzgodnionego programu inwestycji KWP przeprowadziła postępowanie przetargowe, w którym wpłynęły trzy oferty o wartości przewyższającej kwotę, jaką dysponował zamawiający.

W związku z tym dokonano korekty zakresu rzeczowego ujętego w opisie przedmiotu zamówienia poprzez wyłączenie większości robót budowlanych i instalacyjnych w poziomie piwnic. W oparciu o zmieniony opis przedmiotu zamówienia przeprowadzono drugie postępowanie przetargowe, w wyniku którego została zawarta umowa na kwotę 8 140 tys. zł brutto. W toku prowadzonych robót budowlanych zaistniała konieczność wykonania prac, których nieprzewidziany zakres ujawnił się w trakcie modernizacji obiektu, w tym robót odkrywkowych i obejmował roboty murarskie, posadzkarskie, instalacyjne sanitarne, elektryczne i teletechniczne. Ich realizacja spowodowała wykorzystanie środków finansowych do pełnego limitu szacunkowej wartości zadania. W celu kompleksowego zakończenia inwestycji i osiągnięcia pełnego, oczekiwanego efektu rzeczowego niezbędne było wykonanie robót budowlanych w poziomie piwnic oraz doposażenie instalacji teletechnicznej w aparaty końcowe. Szacunkowy koszt wskazanych powyżej elementów jednostka określiła na 1 103,96 tys. zł brutto przy jednoczesnej zmianie wartości zadania na 10 259,1 tys. zł brutto.

(akta kontroli: T. X str. 75-96)

2.20. Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie Programu Inwestycji, po zakończeniu kontrolowanych zadań nr 1 i 2 sporządzone zostały - w terminie nieprzekraczającym 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem ww. inwestycji - rozliczenia zawierające m.in. porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, źródeł finansowania inwestycji, informację dotyczącą podatku od towarów i usług¹¹⁷ oraz wyjaśnienie różnic kubatury budynku¹¹⁸. W zakresie rozliczenia dotyczącego zadania nr 2 brak było uzasadnienia różnic dotyczących okresu realizacji inwestycji, co zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WliR wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli: T. IX str. 199-210, T. X str. 97-100)

2.21. Umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z budową nowych siedzib KPP i KMP zawierały postanowienia dotyczące kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Kary te przewidziano za:

- a) opóźnienie w wykonaniu poszczególnych postanowień umowy określonych w § 3 ust. 6¹¹⁹ - w wysokości 0,2 % wynagrodzenia za wykonanie robót będących przedmiotem umowy, określonego w § 4 ust. 1 umowy, za każdy dzień opóźnienia;
- b) opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub ujawnionych w okresie rękojmi lub gwarancji - w wysokości 0,02 % ww. wynagrodzenia, za każdy dzień opóźnienia;
- c) brak zapłaty lub nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom - w wysokości 0,25 % wynagrodzenia należnego danemu podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, za każdy dzień opóźnienia w zapłacie;
- d) nieprzedłożenie do akceptacji zamawiającego projektu umowy o podwykonawstwo lub

¹¹⁷ Informacja, że zapłata nastąpiła w kwocie brutto i nie nastąpi zwrot VAT.

¹¹⁸ Wynikająca w zakresie: Zadania nr 1 – Kalisz, z błędu pisarskiego oraz Zadania nr 2 – Piła, z błędnego zapisu w projekcie budowlanym z 10 grudnia 2018 r. na którym opierano się przy tworzeniu programu inwestycji.

¹¹⁹ Tj. dla budowy nowej siedziby KPP z tytułu realizacji robót budowlanych wraz z wyposażeniem do 21 września 2021 r. (do 15 października 2021 r. dla robót dodatkowych) oraz z tytułu niez uzyskania i nieprzekazania zamawiającemu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu do 31 października 2021 r. (ustalono na podstawie aneksu nr 3 z 16 kwietnia 2021 r. do umowy z 29 listopada 2019 r.), a dla budowy nowej siedziby KMP z tytułu realizacji robót budowlanych wraz z wyposażeniem do 30 kwietnia 2019 r.) oraz z tytułu niez uzyskania i nieprzekazania zamawiającemu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu do 31 maja 2019 r.

projektu zmiany umowy o podwykonawstwo - w wysokości 5 tys. zł, za każdy nieprzedłożony do akceptacji projekt umowy lub projekt jej zmian;

e) nieprzedłożenie zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany - w wysokości 5 tys. zł, za każde nieprzedłożenie poświadczonej za zgodność kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmian;

f) niedokonanie w wyznaczonym terminie zmiany przez wykonawcę umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, po uprzednim wezwaniu wykonawcy przez zamawiającego do dokonania takiej zmiany - w wysokości w wysokości 2% wynagrodzenia wynikającego z danej umowy o podwykonawstwo;

g) niedokonanie w wyznaczonym terminie zmiany przez wykonawcę umowy o podwykonawstwo w zakresie wymagań określonych w § 11 ust. 6 - 8 umowy, po uprzednim wezwaniu wykonawcy przez zamawiającego do dokonania takiej zmiany - w wysokości 2% wynagrodzenia wynikającego z danej umowy o podwykonawstwo;

h) powierzanie wykonania robót budowlanych osobom niezatrudnionym na podstawie umowę o pracę - w wysokości 500 zł za każdy stwierdzony przypadek;

i) niezłożenie oświadczeń, o których mowa w § 7 ust. 2 i 6 umowy¹²⁰ - w wysokości 100,00 zł za każdy dzień opóźnienia (dotyczy KPP), za opóźnienia w raportowaniu stanu zatrudnienia wykonujących roboty na podstawie umowy o pracę (dotyczy KMP);

j) nieprzedłożenie kopii polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej za szkody osobowe i rzeczowe wyrządzone przy realizacji umowy - w wysokości 0,5 % wynagrodzenia określonego w § 4 ust. 1 umowy;

k) nieprzedłożenie kopii dowodu opłacenia składek ubezpieczeniowych lub każdej jej raty za ww. polisę ubezpieczeniową - w wysokości 0,25 % ww. wynagrodzenia, za każdy dzień opóźnienia;

l) w razie odstąpienia przez zamawiającego od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy - w wysokości 10% ww. wynagrodzenia (dla KPP) oraz w wysokości 15% ww. wynagrodzenia (dla KMP);

m) w przypadku wystąpienia do zamawiającego z roszczeniem o zapłatę wynagrodzenia przez podwykonawcę niezgłoszonego zamawiającemu przez wykonawcę - w wysokości 100 % wynagrodzenia należnego podwykonawcy;

n) odstąpienie przez wykonawcę od umowy albo wypowiedzenie przez wykonawcę umowy z przyczyn od niego zależnych, w wysokości 10% wynagrodzenia określonego w § 4 ust. 1 umowy (dla KPP) oraz w wysokości 15% ww. wynagrodzenia (dla KMP).

Zamawiającemu przysługiwało prawo do potrącenia naliczonych kar umownych, z wynagrodzenia wykonawcy.

(akta kontroli: T. VI str. 777-807 i 854-869)

W związku z realizacją kontrolowanych inwestycji naliczone zostały kary umowne w zakresie realizacji inwestycji w Kaliszu - w wysokości 12 tys. zł oraz inwestycji w Pile – w wysokości 22,3 tys. zł.

(akta kontroli: T. XI str. 8-10)

W odniesieniu do Zadania nr 1, Państwowa Inspekcja Pracy stwierdziła zatrudnianie na budowie nowej siedziby KMP przez ośmiu podwykonawców (z dwudziestu) 24 osób na podstawie umów cywilnoprawnych. Stanowiło to naruszenie art. 29 ust 3a Pzp¹²¹ oraz warunków umowy, w związku z tym zgodnie z jej § 14 ust. 1 pkt 8, wykonawca zapłacił karę umowną za powierzenie wykonania robót osobom niezatrudnionym na umowę o pracę – w wysokości 0,5 tys. zł za każdy stwierdzony przypadek, tj. w wysokości 12 tys. zł.

(akta kontroli: T. XI str. 8-61)

W ramach zadań nr 1 i 2, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika WliR, weryfikowany był przez KWP obowiązek zatrudnienia na podstawie umów osób do realizacji określonych prac z zakresu robót budowlanych. Podczas realizacji czynności nadzorczych na budowach, inspektorzy nadzoru inwestorskiego KWP pytali wyrywkowo wybrane osoby podczas

¹²⁰ O zatrudnieniu kierownika budowy i kierowników robót na podstawie umów o pracę.

¹²¹ Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

wykonywania przez nich pracy na budowach o podanie imienia i nazwiska oraz formy zatrudnienia. Następnie, przekazane dane osobowe porównywano z wykazem pracowników, które wykonawca przedkładał KWP, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z umów.

(akta kontroli: T. XI str. 1-2, 62-73)

W odniesieniu do Zadania nr 3 - z wynagrodzenia wykonawcy umowy¹²² na opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej KPP, potrącona została kara umowna w kwocie 22,3 tys. zł, która wynikała z nienależytego wykonania umowy. W toku czynności odbiorowych podczas weryfikacji dokumentacji projektowej zamawiający stwierdził braki i wady dotyczące niekompletności dokumentacji oraz przekazał uwagi w zakresie poprawności przyjętych rozwiązań projektowych, odmawiając dokonania odbioru i wyznaczając – w oparciu o § 7 ust. 3 pkt 1 umowy – termin 7 dni na usunięcie wad w dokumentacji. Zamawiający przekazał pisma z 26 kwietnia, 6, 11 i 15 maja oraz 5 i 12 czerwca 2019 r. w zakresie ujawnionych braków i wad. Wykonawca przekazywał etapami uzupełnienia, zmiany i wyjaśnienia do 10 lipca 2019 r. Ostatecznie komisja odbiorowa zamawiającego uznała, że przekazana ww. dnia dokumentacja projektowa jest kompletna, zgodna z Wytocznymi nr 3 oraz została wykonana w stopniu umożliwiającym jej wykorzystanie do celu, w jakim została zlecona, tj. do wszczęcia postępowania przetargowego na budowę KPP.

(akta kontroli: T. XI str. 62-73)

2.22. W okresie objętym kontrolą w Komendzie nie wystąpiły przypadki rozwiązania zawartych umów ani nie prowadzono postępowań sądowych w sprawach dotyczących inwestycji budowlanych.

(akta kontroli T. VII str. 313 – 314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór inwestorski w imieniu KWP nad realizacją robót teletechnicznych przy realizacji zadań nr 1 i 2, tj. nadzór wykonania i odbioru instalacji teletechnicznych (slaboprądowych) pełniła osoba nieposiadająca uprawnień w tym zakresie, tj. uprawnień budowlanych w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. a Prawa budowlanego. Posiadała ona natomiast uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych ujętych w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. c ww. ustawy. Osoba ta zgodnie z § 16 ust. 1 (pkt 3 - Kalisz i pkt 4 - Piła) umów o roboty budowlane pełniła nadzór inwestorski w zakresie robót instalacyjnych elektrycznych. Zatrudniona była w KWP na stanowisku starszego specjalisty – inspektora nadzoru instalacji elektrycznej.

W okresie objętym kontrolą sprawowana była przez ww. osobę funkcja inspektora nadzoru robót elektrycznych nad robotami związanymi z wykonywaniem, nadzorem i odbiorem instalacji teletechnicznych (slaboprądowych) instalowanych w obiektach Komendy Wojewódzkiej w Poznaniu, tj.: instalacji systemów sygnalizacji włamania i napadu; systemów alarmu pożarowego; systemów oddymiania; systemów kontroli dostępu; dźwiękowych systemów ostrzegawczych; systemów monitoringu wizyjnego obiektowego; systemów domofonowych i videodomofonowych; systemów telewizji naziemnej RTV-SAT; systemów nagłośnieniowych; systemów zarządzania budynkiem BMS i SMS; okablowania strukturalnego sieci komputerowej oraz instalacji okablowania światłowodowego.

(akta kontroli: T. X str. 162-186, T. VII str. 315-376, 395-403, T. II str. 350-354, 451, 452, 458)

Ww. instalacje teletechniczne (slaboprądowe) instalowane w obiektach KWP wymagały nadzoru wykonania i odbioru osoby posiadającej uprawnienia budowlane w specjalności telekomunikacyjnej, podczas gdy uprawnienia osoby pełniącej nadzór nie obejmowały ww. instalacji teletechnicznych.

(akta kontroli: T. X str. 162-172)

¹²² Nr ZPP-2380-28/2018 z 17 sierpnia 2018 r.

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że według wiedzy zamawiającego w czasie realizacji Zadania nr 1 jak i Zadania nr 2 inspektor nadzoru budowlanego był uprawniony do odbioru przedmiotu zamówienia w zakresie instalacji elektrycznych w tym niskoprądowych teletechnicznych. Zakres jego uprawnień obejmował wszystkie poziomy napięcie i prądów zasilających i sterujących urządzenia w tym wszelkie urządzenia teletechniczne. W obowiązujących aktach prawnych według wiedzy zamawiającego nie ma określonej branży teletechnicznej, nie ma też wykazu instalacji teletechnicznych, w skład których wchodziły urządzenia niskoprądowe instalowane w ramach inwestycji w Kaliszu i w Pile, m.in. kontroli dostępu, włamania i napadu, sygnalizacji pożaru, przywoławcze. Dodał, że przepisy wyodrębniają branżę telekomunikacyjną w zakresie telekomunikacji przewodowej i bezprzewodowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą telekomunikacyjną, która obejmuje budowę linii telekomunikacyjnych przewodowych i radiowych – dalekosiężnych (międzynarodowych, międzymiastowych i wewnątrzmiejscowych) oraz linii pomiędzy centralami, które nie były wykonywane w ramach realizowanych inwestycji w Kaliszu i w Pile.

(akta kontroli T. VIII str. 229 - 233)

NIK wskazuje, że Wielkopolska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa, w związku z zapytaniem skierowanym przez pracownika KWP pełniącego ww. nadzór inwestorski, potwierdziła¹²³, że instalacje teletechniczne (słaboprądowe) instalowane w obiektach Komendy wymagają nadzoru wykonania i odbioru osoby posiadającej uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej telekomunikacyjnej, tj. uprawnień których ww. pracownik KWP nie posiadał.

(akta kontroli: T. X str. 162-172)

Inspektor nadzoru instalacji elektrycznej w trakcie kontroli NIK podjął ww. działania w celu wyjaśnienia zakresu posiadanych uprawnień, kierując zapytanie do Wielkopolskiej Izby Inżynierów Budownictwa¹²⁴ a następnie do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego¹²⁵. W związku z otrzymaną z WOIB informacją, w zakresie posiadanych przez niego uprawnień nieobjętych ww. instalacji teletechnicznych, zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora, od dnia otrzymania odpowiedzi, nie wykonywał on żadnych zadań związanych z nadzorem i odbiorami instalacji telekomunikacyjnych. KWP do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK¹²⁶, była w trakcie procesu zatrudniania inspektora nadzoru branży telekomunikacyjnej posiadającego stosowne uprawnienia budowlane.

Inspektor nadzoru instalacji elektrycznej wyjaśnił ponadto, że WOIB w swoim piśmie nie powołała się na żaden przepis, który by jednoznacznie potwierdzał to stanowisko, a z dotychczasowej wiedzy a także konsultacji z przedstawicielami branży, którzy sprawują nadzór nad robotami teletechnicznymi wynika, że nie jest to jednoznacznie uregulowane w stosownych przepisach dotyczących uprawnień budowlanych. Dodał, że historycznie (rok 1962) uprawnienia budowlane branży elektrycznej obejmowały swym zakresem telekomunikację (wówczas łączność). Z biegiem lat na skutek dużego rozwoju urządzeń i instalacji telekomunikacyjnych rozdzielono te uprawnienia osobno na branżę elektryczną i branżę telekomunikacyjną. Jednak branże te są ze sobą zawsze ściśle powiązane i trudno rozróżnić granicę pomiędzy nimi. Dodał, że posiada uprawnienia budowlane od 2008 r. i nigdy nie zostały one zakwestionowane przez organy architektoniczno-budowlane czy nadzór budowlany przy wykonywaniu projektów i nadzorów branży teletechnicznej. Ponadto do dnia dzisiejszego spotyka się z projektami branży elektrycznej w których są projektowane sieci i instalacje telekomunikacyjne (teletechniczne) i żaden organ architektoniczno-budowlany ich nie zakwestionował i nie cofnął pozwoleń na budowę. Wskazał również na różną interpretację dotyczącą nadzoru nad robotami telekomunikacyjnymi (teletechnicznymi). Podkreślił, że urzędnicy w przypadku sporządzonego projektu elektrycznego i teletechnicznego potwierdzają, że nadzór inwestycyjny może prowadzić osoba z uprawnieniami elektrycznymi, a nie

¹²³ W piśmie z 20 czerwca 2023 r.

¹²⁴ Dalej: WOIB.

¹²⁵ Dalej: GUNB. GUNB przekazał zapytanie do właściwej izby, tj. WOIB.

¹²⁶ Wg stanu na dzień 20 października 2023 r.

telekomunikacyjnymi oraz, że brak jest konkretnych i jednoznacznych przepisów, które by pozwoliły rozgraniczyć zakres uprawnień elektrycznych i telekomunikacyjnych. Ustawodawca do dnia dzisiejszego nie podał szczegółowo żadnych wytycznych, które by jednoznacznie rozwiąły wątpliwości w sprawie możliwości nadzoru nad instalacjami teletechnicznymi przez osoby nieposiadające uprawnień telekomunikacyjnych. Opinie i interpretacje przedstawione przez okręgowe izby inżynierów budownictwa są ogólne i nie przywołują konkretnych przepisów, które by wyjaśniły te kwestie. Zdaniem wyjaśniającego, stanowi to lukę prawną w przepisach, która powinna być wyjaśniona celem uniknięcia nieudomówień, a także jednoznacznego stwierdzenia, że wszystkie instalacje teletechniczne, lub niektóre z nich (z podaniem konkretnych przypadków) mogą projektować, kierować i nadzorować osoby z uprawnieniami telekomunikacyjnymi bądź elektrycznymi.

(akta kontroli: T. X str. 162-172, T. XI str. 526)

Nie negując racjonalności ww. argumentacji, NIK wskazuje, że w świetle treści art. 8 pkt 4 i art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa¹²⁷, do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności: nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, a okręgowa komisja kwalifikacyjna m.in. prowadzi postępowania kwalifikacyjne w sprawach nadawania uprawnień budowlanych, przeprowadza w tym zakresie egzaminy i wydaje stosowne decyzje. Chociażby w tym kontekście, nie jest rolą NIK ewentualne kwestionowanie ww. stanowiska zajętego w indywidualnej sprawie przez Przewodniczącego Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej WOIB w zakresie posiadanych przez wyjaśniającego uprawnień.

2. W wyniku nieterminowego wystawienia w KWP dokumentów OT i ich akceptacji merytorycznej, we wszystkich badanych przypadkach¹²⁸ środki trwale na łączną kwotę 121 147,6 tys. zł nie zostały ujęte w ewidencji księgowej Komendy w miesiącu faktycznego przyjęcia ich do użytkowania, były natomiast nadal ujęte jako środki trwale w budowie. Przyjęcie poszczególnych składników majątku (dokumentami OT) nastąpiło po upływie od prawie trzech lat do ponad 3,5 roku od odbioru końcowego Zadania nr 1 i faktycznego użytkowania, które nastąpiło 19 września 2019 r. (na łączną kwotę 51 548,2 tys. zł) oraz roku i czterech miesięcy - od odbioru końcowego Zadania nr 2 i faktycznego użytkowania, które nastąpiło 29 listopada 2021 r. (na łączną kwotę 69 599,4 tys. zł).

W zakresie Zadania nr 1, tj. budowy KMP: obiekt uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie z 14 maja 2019 r., a następnie 3 lipca 2019 r. dokonano odbioru końcowego, podczas gdy przyjęcie poszczególnych składników środków trwałych nastąpiło: 7, 8 i 9 czerwca 2022 r. (po prawie 3 latach – na łączną kwotę 46 224,9 tys. zł¹²⁹) oraz 16 i 17 lutego 2023 r. oraz 8 marca 2023 r. (po ponad 3,5 roku – na łączną kwotę 5 323,3 tys. zł¹³⁰) od dnia dokonania odbioru końcowego i faktycznego użytkowania. W zakresie Zadania nr 2, dotyczącego budowy KPP: uzyskano zaświadczenie uprawniające do rozpoczęcia użytkowania obiektu w dniu 27 października 2021 r., następnie dokonano odbioru końcowego w dniu 22 listopada 2021 r., podczas gdy przyjęcie (dokumentem OT) poszczególnych składników środków trwałych nastąpiło od 28 do 31 marca i 21 kwietnia 2023 r. (tj. po upływie 1 roku i 4 miesięcy – na łączną kwotę 69 599,4 tys. zł¹³¹).

¹²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 551, dalej: ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów.

¹²⁸ 89,8% wartości Zadania nr 1 i 91,6% wartości Zadania nr 2.

¹²⁹ Przyjęcie poszczególnych środków trwałych po prawie 3 latach (tj. 7, 8 i 9 czerwca 2022 r.): [1] Budynek administracyjny (33 103 072,60 zł); [2] stacja obsługi pojazdów (5 713 959,01 zł); [3] drogi i place (2 588 209,79 zł); [4] garaż (998 211,15 zł); [5] przyłącze kanalizacji sanitarnej (25 072,26 zł); [6] przyłącze energetyczne (26 598,11 zł); [7] ogrodzenie (283 514,20 zł); [8] System sygnalizacji pożaru SAP (898 050,28 zł); [9] System monitoringu wizyjnego CCTV (667 976,68 zł); [10] System kontroli dostępu IRON WAVE (737 079,44 zł); [11] System klimatyzacyjny (509 338,24 zł); [12] System alarmowo przywoławczy (167 111,51 zł); [13] Agregat prądowłoczy (169 041,72 zł); [14] Oświetlenie zewnętrzne terenu (337 692,70 zł).

¹³⁰ Przyjęcie poszczególnych środków trwałych po 3 latach i 7-8 miesiącach (tj. 16 i 17 lutego 2023 r. oraz 8 marca 2023 r.): [1] System wentylacji mechanicznej (3 503 553,70 zł); [2] Węzeł cieplny (215 058,18 zł); [3] Wiata garażowa (236 814,99 zł); [4] System zarządzania budynkiem (908 348,91 zł); [5] UPS (459 526,44 zł).

¹³¹ Przyjęcie poszczególnych środków trwałych po upływie 1 roku i 4 miesięcy (tj. 28, 29, 30, 31 marca i 21 kwietnia 2023 r.): [1] Drogi i place (1 041 095,28 zł); [2] oświetlenie zewnętrzne terenu (422 227,19 zł); [3] Pylon (18 450,00 zł); [4] przyłącze ciepłe (28 194,36 zł); [5] przyłącze energetyczne (809 037,16 zł); [6] wiata samochodowa (150 719,60 zł); [7] wiata śmietnikowa (30 512,29 zł); [8] agregat prądowłoczy (197 782,84 zł); [9] system wentylacyjny -

(akta kontroli: T. X str. 187-199, 256-262)

Opisane zaniechanie naruszało art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. W myśl tych przepisów: do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym; księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty, a definicję środka trwałego spełniają rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki.

Główna księgową KWP wyjaśniła, że weryfikacja poprawności danych w ewidencji księgowej dokonywana jest każdorazowo na koniec roku bilansowego i tak też było w przypadku inwestycji w KMP Kalisz i KPP Piła. Dane wynikające z konta księgowego 080 (środki trwałe w budowie) weryfikowane i uzgadniane były z danymi wynikającymi z ewidencji analitycznej prowadzonej przez Wydział Inwestycji i Remontów w szczególności do poszczególnych inwestycji niezakończonych w danym roku bilansowym.

(akta kontroli: T. XI str. 439-446)

Naczelnik WliR w wyjaśnieniach wskazał na długotrwały proces czynności z tym związanych oraz na sytuację kadrową w tym wydziale, a także rozmiary inwestycji. Dodał m.in., że *klasyfikacja powstałych środków trwałych i należyte przeprowadzenie ich wyceny to długotrwały proces wymagający analizy wszystkich dokumentów budowy, łączenia bądź podziału elementów wskazanych w protokołach przerobowych i zestawieniach wartości wykonanego zakresu umowy w celu określenia konkretnych produktów wytworzonych w ramach poszczególnych etapów prac, ustalenia ich cen nabycia przez wykonawcę, ustalenia i uwzględnienia kosztów usługi montażu, przeprowadzenia bilansu z innymi wydziałami prowadzącymi odrębne ewidencje środków trwałych.*

W zakresie sytuacji kadrowej podkreślił dwie przyczyny. Pierwsza to zmiany kadrowe wśród inspektorów mających uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie (odejście głównego inspektora odpowiedzialnego za budowę nowej siedziby KMP oraz inspektora odpowiedzialnego za branżę sanitarną przy budowie nowej siedziby KPP), które wymagały ponownego sprawdzenia dokumentacji projektowej, dokładnej weryfikacji stanu wykonanych robót w połączeniu z analizą umowy i dokumentów przekazanych w ramach umowy, zasadami rozliczeń i w efekcie udziału w procesie określania i klasyfikacji środków trwałych i ich wartości. Druga, to sytuacja w zespole wsparcia technicznego, prowadzącego bieżące i końcowe rozliczenia inwestycji. W czasie od września 2020 do połowy 2022 r. w zespole była tylko jedna osoba, której priorytetem była obsługa budżetu i rozliczeń bieżącej działalności inwestycyjnej i remontowej. W latach 2019-2022, realizowanych było 77 zadań inwestycyjnych i 81 zadań remontowych. Ogromnym utrudnieniem, zgodnie z wyjaśnieniami, bezpośrednio wpływającym na czas trwania procesu przyjęcia środków trwałych ww. zadań była pandemia COVID-19 i ograniczenia w kontaktach zarówno wśród pracowników jak i z osobami ze strony wykonawców. Wobec tych okoliczności, zgodnie z wyjaśnieniami, podjęto działania w celu usprawnienia funkcjonowania działalności wydziału w tym zakresie. W 2021 r. połączono zespół rozliczeń i wsparcia technicznego, ustanowiono nowego koordynatora, sprecyzowano algorytmy, według których należy postępować przy ujawnianiu środków trwałych z dokumentacji inwestycyjnej, wyznaczono osoby odpowiedzialne w tym procesie oraz utworzono nowy, precyzyjny katalog środków trwałych ewidencjonowanych przez WliR. Dzięki tym przedsięwzięciom, zgodnie z wyjaśnieniami, obecny czas właściwego przyjęcia środków majątku do ewidencji, został skrócony.

(akta kontroli: T. X str. 307-309, 315-322)

bud. B (139 851,00 zł); [10] system klimatyzacyjny - Bud B (76 629,00 zł); [11] system sygnalizacji włamania i napadu SSWiN (312 312,68 zł); [12] system wentylacji - bud A (270 759,90 zł); [13] system sygnalizacji pożaru SAP (992 813,09 zł); [14] system klimatyzacyjny - Bud. A (603 811,00 zł); [15] trafostacja (195 215,33 zł); [16] system wentylacyjny - bud. C (26 740,20 zł); [17] pompa obiegowa (17 835,00 zł); [18] dźwig osobowy nr 1 (129 201,48 zł); [19] dźwig osobowy nr 2 (130 897,03 zł); [20] dźwig osobowy nr 3 (144 461,49 zł); [21] system kontroli dostępu – SKD (392 942,50 zł); [22] System monitoringu wizyjnego CCTV (1 646 806,76 zł); [22] Maszt antenowy wolnostojący (319 298,70 zł); [23] budynek administracyjny – A (50 813 844,61 zł); [24] budynek warsztatowy - B (8 224 185,93 zł); [25] kojce dla psów - C (2 198 482,65 zł) i [27] ogrodzenie (265 279,70 zł).

Nie kwestionując racjonalności ww. argumentacji, NIK wskazuje, że zaistniała sytuacja skutkowałą naruszeniem przywołanych wcześniej przepisów prawa, a ponadto opóźnieniem momentu rozpoczęcia dokonywania odpisów amortyzacyjnych od przedmiotowych środków. Zgodnie bowiem z art. 16h ust. 1 pkt 1 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹³², odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ten środek wprowadzono do ewidencji. W badanych przypadkach czynności tych – jak to wcześniej wskazano – dokonano po upływie od prawie trzech lat do 3,5 roku (Zadanie nr 1) oraz roku i czterech miesięcy (Zadanie nr 2). Zatem amortyzacja w latach 2019-2023 nie odzwierciedlała planowego, stopniowego i systematycznego rozłożenia w czasie wartości podlegającej amortyzacji, następującej na skutek używania środka trwałego lub upływu czasu przez okres jego ekonomicznej użyteczności.

W konsekwencji tych działań sprawozdania finansowe za lata 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. nie odzwierciedlały rzetelnego obrazu w zakresie rzeczowych środków trwałych (tj. środków trwałych i środków trwałych w budowie).

3. W 2022 r. przyjęte zostały do ewidencji księgowej (konto 011 - środki trwałe) składniki majątku dotyczące Zadania nr 1, tj. budowy KMP, pomimo braku siedmiu dokumentów OT (przyjęcie środka trwałego do używania) wystawionych w 2022 r., spełniających jednocześnie wymagania § 96 w zw. z § 95 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a polityki rachunkowości¹³³ Komendy¹³⁴. W toku kontroli NIK ustaliła, że w tym zakresie KWP dysponowała dokumentami OT, jednak wystawionymi oraz podpisanymi (przez sporządzającego, sprawdzającego, zatwierdzającego oraz przez przyjmującego do użytkowania) w następnym roku (tj. w lutym i marcu 2023 r.). Dokumenty te dotyczyły zatem wcześniej dokonanych operacji w księgach rachunkowych. Łączna wartość ww. środków trwałych wynikająca z siedmiu dokumentów OT wynosiła 3 486,3 tys. zł¹³⁵.

(akta kontroli: T. X str. 187, 225-231, 307-308, 315-318)

Główna księgowa KWP wyjaśniła, że *każdy dokument OT wygenerowany w module środki trwałe SWOP jest automatycznie księgowany w module finansowo-księgowym systemu SWOP w tym samym okresie księgowym, w jakim dokument został wygenerowany. W danym okresie księgowym oryginały dokumentów OT powinny być uzupełnione o podpisy i dostarczone do Wydziału Finansów.*

(akta kontroli: T. XI, str. 439-442)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in. że, *z punktu widzenia rozwiązań technicznych, dopiero po wprowadzeniu do SWOP - systemu informatycznego funkcjonującego w Policji, zachodziła możliwość wygenerowania dokumentu OT, na którym składają podpisy określone osoby funkcyjne. Ww. dokumenty zostały pierwotnie wygenerowane i przesłane do KMP, w celu złożenia stosownych podpisów przez osoby funkcyjne tej jednostki, jednak nie zostały one zwrócone do KWP. Po nieudanej próbie wyjaśnienia przyczyn tej sytuacji, w lutym i marcu 2023 r. zdecydowano ponownie wygenerować do tych samych środków trwałych dokumenty OT w systemie SWOP, celem złożenia na nich stosownych podpisów i zatwierdzeń (stał data OT - 22 luty i 8 marca 2023 r., będąca datą powtórnego wygenerowania dokumentów). W tych przypadkach, zgodnie z wyjaśnieniami, podstawą przyjęcia środków trwałych stanowiła zatem notatka służbowa z dnia 7 lutego 2022 r. (na podstawie której wprowadzone były dane do SWOP).*

(akta kontroli: T. X str. 307-308, 315-318)

NIK wskazuje, że zgodnie z ww. przepisami polityki rachunkowości Komendy, podstawą zapisów w ewidencji syntetycznej i analitycznej są dowody księgowe stwierdzające

¹³² Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.

¹³³ Rozdział 10 „Dokumenty obrotu rzeczowymi składnikami majątku oraz odpowiedzialność za mienie powierzone w komórkach organizacyjnych”

¹³⁴ Zarządzenie Komendanta Wojewódzkiego nr 9/2017 z 20 listopada 2017 r. – Polityka rachunkowości Komendy.

¹³⁵ Oświetlenie zewnętrzne terenu (337 692,70 zł); Agregat prądotwórczy (169 041,72 zł); System alarmowo przywoławczy (167 111,51 zł); System klimatyzacyjny (509 338,24 zł); System kontroli dostępu IRON WAVE (737 079,44 zł); System monitoringu wizyjnego CCTV (667 976,68 zł); System sygnalizacji pożaru SAP (898 050,28 zł).

dokonanie operacji gospodarczej, zwane dalej „dowodami źródłowymi”. Dokumentami obrotu rzeczowymi składnikami majątku trwałego (dowody przychodowe¹³⁶) są m.in. dokumenty OT – Przyjęcie środka trwałego do używania, spełniające wymogi określone w § 96 ww. polityki – a nie notatka służbowa wskazana w wyjaśnieniach. Wskazuje na to również m.in. opis konta 011 w przyjętych w KWP zasad klasyfikacji zdarzeń, typowych zapisów kont oraz prowadzenia ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej (załącznik nr 2 do ww. polityki rachunkowości), gdzie ww. notatki nie wymienia się w zamkniętym katalogu dokumentów przeznaczonych do ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli: T. XI str. 74-293)

4. W KWP brak było projektów wszystkich kontrolowanych umów zawartych przez wykonawcę z podwykonawcami (14) w ramach Zadania nr 1 oraz dowodów ich zaakceptowania.

Zgodnie z § 11 ust. 2 umowy o roboty budowlane, wykonawca zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo był zobowiązany w trakcie realizacji przedmiotu umowy do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, która miała zawierać elementy określone w § 11 ust. 6, w tym m.in. nazwę, adres, przedmiot umowy i jej wartość.

(akta kontroli: T. VI str. 854-869, T. IX str. 237-238)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że wykonawca przedkładał KWP projekty umów z konkretnymi wykonawcami w formie elektronicznej, za pośrednictwem poczty e-mail. KWP nie posiada jednak projektów wszystkich czternastu kontrolowanych umów z podwykonawcami wraz z dowodami ich zaakceptowania. Były pracownik KWP, po otrzymaniu projektu umowy z konkretnym podwykonawcą miał obowiązek porównać go z ogólnym wzorem umowy zatwierdzonym przez radcę prawnego KWP, zgodnie z § 11 ust. 9 umowy o roboty budowlane. W przypadku stwierdzenia zgodności akceptacja, zgodnie z wyjaśnieniami, odbywała się w formie milczącej zgody, o której mowa w § 11 ust 10.

(akta kontroli: T. IX str. 237-238, T. X str. 307-310, 323-324)

NIK wskazuje, że brak projektów umów o podwykonawstwo, do przedłożenia (do akceptacji) których zobowiązany był wykonawca, w szczególności w sytuacji, gdy za niezrealizowanie tego obowiązku przewidziane były kary umowne w wysokości 5 tys. zł za każdy nieprzedłożony projekt umowy (§ 14 ust. 1 pkt 4) było działaniem nierzetelnym.

5. Zgodnie z § 1 ust. 3 decyzji w sprawie powołania komisji do odbioru końcowego¹³⁷ przedmiotu umowy o roboty budowlane dotyczące budowy KMP i KPP, w przypadku nieobecności członka Komisji w dniach odbioru, miała go zastępować osoba pisemnie upoważniona odpowiednio przez właściwego Naczelnika Wydziału KWP, Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu lub Komendanta Powiatowego w Pile, podczas gdy w stosunku do dwóch osób będących w składzie komisji odbiorowej Zadania nr 1 oraz jednej osoby – w odniesieniu do Zadania nr 2 nie przedstawiono do kontroli NIK ww. pisemnych upoważnień naczelników właściwych wydziałów KWP.

(akta kontroli: T. X str. 43-48, 56-59, 68-69)

Naczelnik WliR wyjaśnił, że ww. osoby wskazane w protokole odbioru końcowego z 3 lipca 2019 r. i 22 listopada 2021 r. zostały upoważnione do wykonania ww. zadań przez swoich przełożonych. KWP nie posiada jednak dokumentów tych upoważnień.

(akta kontroli: T. X str. 102)

6. Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy. W dziennikach budowy stwierdzono n.w. nieprawidłowości polegające na przypadkach naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia

¹³⁶ Dowody przychodowe, które mogą być wystawione na podstawie zakupu, otrzymanej darowizny, nieodpłatnego otrzymania, centralnego zaopatrzenia, nadwyżek inwentaryzacyjnych, protokołu zdawczo-odbiorczego.

¹³⁷ Skład komisji odbioru końcowego robót budowlanych (Zadanie nr 1) określony został w decyzji Komendanta nr 98/2019 z 17 kwietnia 2019 r., natomiast w odniesieniu do Zadania nr 2 - w jego decyzji nr 146/2021 z 15 września 2021 r. oraz 166/2021 z 20 września 2021 r.

zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³⁸ lub nie w pełni rzetelnego ich prowadzenia. I tak:

a) nieprawidłowe były wpisy dotyczące kierownika budowy¹³⁹ (w Zadaniu nr 1), brak było wpisów dotyczących danych wykonawcy robót a także danych inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności teletechnicznej¹⁴⁰ (Zadanie nr 2), co naruszało § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem na pierwszej stronie dziennika budowy inwestor zamieszcza imię i nazwisko lub nazwę (firmę) wykonawcy lub wykonawców oraz osób sprawujących kierownictwo budowy i robót budowlanych, nadzór autorski i inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków. Ponadto, w myśl § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu. Jednocześnie, dziennik budowy prowadzi się w taki sposób, aby z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności, o których mowa w ust. 1.

(akta kontroli T. VII str. 315 – 376)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., iż nowy kierownik budowy (przy Zadaniu nr 1) nie został wpisany do dziennika budowy na str. 1 pkt 2, z uwagi na brak odpowiedniej przestrzeni na wpis w formularzu dziennika w tym punkcie. Zmiana ta została natomiast odnotowana w formularzu z przebiegu robót budowlanych na str. 3.

Przed dokonaniem zmiany funkcji kierownika budowy wykonawca wystąpił do KWP ze stosownym wnioskiem o zmianę. Zgodnie z wyjaśnieniami, KWP po weryfikacji uprawnień nowego kandydata wyraziła zgodę na objęcie przez niego tej funkcji. KWP dokonała również weryfikacji uprawnień nowych kandydatów na kierujących robotami w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych a także drogowej (Zadanie nr 1) oraz robotami o specjalności instalacyjnej w zakresie instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych (Zadanie nr 2) i wyraziła wykonawcy zgodę na objęcie ww. funkcji przez te osoby.

(akta kontroli T. VIII str. 217 – 218)

b) w ośmiu z dziesięciu tomów dziennika budowy Zadania nr 1 nie zawarto żadnych wpisów o osobach pełniących nadzór autorski, pomimo iż ww. nadzór został określony w ww. umowie (imiona i nazwiska osób sprawujących nadzór) na roboty budowlane i był faktycznie wykonywany przy realizacji ww. przedsięwzięcia.

(akta kontroli T. VII str. 315 – 376)

Jak wyjaśnił Naczelnik WliR, nadzór autorski był wykonywany przy realizacji przedsięwzięcia. W porozumieniu z kierownikiem budowy nadzór autorski dokonywał do dziennika budowy niezbędnych wpisów, w sytuacjach gdy podczas czynności nadzorczych wnoszone były jakieś uwagi, bądź kierowane zalecenia, w zakresie wykonywanych lub planowanych prac. W sytuacjach gdy realizacja prac budowlanych była zgodna z projektem wpisy nie były konieczne. Część konsultacji dotycząca mało istotnych zagadnień odbywała się w formie on – line i w takich sytuacjach wpisy osób sprawujących nadzór autorski nie były dokonywane.

(akta kontroli T. VIII str. 217 – 218)

¹³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 963, uchylone z dniem 19 września 2021 r., dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

¹³⁹ W tomie 1 dziennika budowy z 11 października 2017 r. jako kierownik budowy wpisany został JD (wskazany w umowie o roboty budowlane), który przestał pełnić tę funkcję 19 października 2017 r. W tym samym dniu w dzienniku budowy jako osoba przejmująca obowiązki kierownika budowy wpisał się PB, niewpisany jednak do ww. dziennika na str. 1 pkt 2. Dla zmiany tej nie zawarto aneksu do umowy o roboty budowlane, co naruszało jej § 20 ust. 2 w zw. z § 20 ust. 1 pkt 5.

¹⁴⁰ W pkt 2.3. brak danych o inspektorach nadzoru inwestorskiego w specjalności teletechnicznej, pomimo iż tego typu roboty zostały określone w stosownym pozwoleniu na budowę, w umowie na wykonanie przedmiotu umowy i były faktycznie wykonywane przy realizacji ww. przedsięwzięcia.

c) przy realizacji zadania nr 2 do dziennika budowy nie wpisano danych dotyczących nowo powołanego kierownika robót w zakresie instalacji elektrycznych;

d) przy realizacji ww. zadania nr 2, wbrew wymogom określonym w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, w dzienniku nie dokonano także wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy (w myśl ww. przepisu wpis ten ma być potwierdzony datą i podpisami osoby przekazującej i przejmującej obowiązki)¹⁴¹;

e) do dziennika budowy (zadanie nr 2) nie załączono protokołu konieczności wykonania robót dodatkowych, wykazanych w aneksie nr 3 do umowy głównej, zawartej 16 kwietnia 2021 r., co naruszało § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia;

f) w dzienniku budowy w pkt 2.1. (tom 1 z 8 października 2019 r.) zadania nr 2 wpisano kierowników następujących robót: konstrukcyjno – budowlane - M.J. i M.C. (tom 2 z 11 marca 2020 r.), telekomunikacyjne – WG, drogowe – N.N. (brak imienia i nazwiska), którzy nie byli wymienieni w umowie jako przedstawiciele wykonawcy - odpowiedzialni kierownicy robót.

(akta kontroli str. T. II str. 464-474)

Naczelnik Wydziału Inwestycji Remontów dodał, że:

przy realizacji zadania nr 2 *kierownik robót o specjalności instalacyjnej w zakresie instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych S. S. pełnił funkcję kierownika od początku realizacji prac w tym zakresie na budowie. Wykonawca wystąpił do KWP z wnioskiem o powołanie S. S. na tę funkcję już w styczniu 2020 r. Zamawiający po weryfikacji uprawnień kandydata, bezzwłocznie wyraził zgodę na objęcie przez niego tej funkcji. Z uwagi jednak na wprowadzone obostrzenia i ograniczenia wz. z pandemią COVID – 19, fakt ten sformalizowano w aneksie z dnia 27 lipca 2020 r. Wcześniejsze wpisy S. S. (przed datą aneksu) były zasadne.*

W wyjaśnieniach wskazano również, że protokół konieczności robót dodatkowych, wykazanych w aneksie nr 3 do umowy głównej, stanowił odrębny dokument poszerzający przedmiot umowy i był jej załącznikiem. Nie był natomiast dokumentem dotyczącym wykonania bądź zaniechania konkretnych robót w realizowanej budowie, wynikających z powstałych przeszkód albo błędów, bądź omyłek projektowych. Dlatego też uznano, że nie ma konieczności załączania go do dziennika budowy. Prace ujęte w tym dokumencie zostały objęte pozwoleniem zamiennym objętym decyzją nr 655 z 30 lipca 2021 r. i wpisami do dziennika budowy nr 4.

(akta kontroli T. VIII str. 217 – 218, T. II str. 464 - 466)

7. Stwierdzono, że podczas realizacji zadania nr 1, mimo zmian kierownika budowy, a także osoby kierującej robotami w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych¹⁴² oraz osoby kierującej robotami w specjalności drogowej¹⁴³, w zakresie powyższych zmian nie zawarto, wymaganych na mocy postanowień § 20 ust. 2 umowy o roboty budowlane, stosownych aneksów.

(akta kontroli T. VI str. 854 – 869, T. VII, str. 315 – 376)

Jak wyjaśnił Naczelnik WliR *z uwagi na przeoczenie obowiązku sporządzenia pisemnego aneksu w przedmiocie zmiany osób pełniących stosowne funkcje na budowie,*

¹⁴¹ W tomie pierwszym dziennika budowy (wydanego 8 października 2019 r.) widniało oświadczenie ww. kierownika robót o podjęciu się funkcji kierownika robót (brak daty złożenia oświadczenia), pomimo iż podstawa do dokonania takiego wpisu pojawiła się w ww. aneksie nr 1 z dnia 27 lipca 2020 r. (w ww. dzienniku nie stwierdzono nieuprawnionych wpisów ww. kierownika w dzienniku budowy).

¹⁴² W tomie 1 w dzienniku budowy na str. 1 pkt 3 jako osobę kierującą robotami w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych wpisany został Jacek Wróblewski, mimo iż w umowie o roboty budowlane jako kierownika robót w tej branży wskazano Szymona Borowczyka. Dla powyższej zmiany nie zawarto stosownego aneksu do umowy o roboty budowlane.

¹⁴³ W tomie 7 do dziennika budowy jako osobę kierującą robotami w specjalności drogowej wpisano Jakuba Pawelca, mimo iż w umowie dla tej specjalności wpisano Marcina Zaorskiego. Dla powyższej zmiany nie zawarto stosownego aneksu do umowy o roboty budowlane.

sformalizowania tej czynności w trybie rzeczzonego aneksu z wykonawcą nie wykonano. W zamian tego, zgodnie z wyjaśnieniami Wykonawca otrzymał pisemną zgodę przedstawiciela Zamawiającego na tę zmianę.

(akta kontroli T. VIII str. 217 – 218)

OCENA CZĄSTKOWA

W Komendzie - przy wyborze wykonawców robót budowlanych dla realizowanych inwestycji - przestrzegano przepisów Pzp oraz wewnętrznych regulacji w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych. Zawarte umowy o roboty budowlane w prawidłowy sposób zabezpieczały interesy zamawiającego, w tym dotyczące udzielanych przez wykonawcę rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy, które zostały wniesione na cały okres ich obowiązywania i w przewidzianej wysokości.

Realizacja robót budowlanych przebiegała terminowo, protokoły odbioru końcowego zostały podpisane po usunięciu wad i usterek, a do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych przystąpiono po uzyskaniu stosownych pozwoleń i zawiadomień.

Nieprawidłowością było dopuszczenie do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w zakresie nadzoru i odbioru robót dotyczących instalacji teletechnicznych w obiektach KMP w Kaliszu i KPP w Pile przez jednego z inspektorów nadzoru inwestorskiego, nieposiadającego w tym zakresie stosownych uprawnień, przy czym zakres ten nigdy wcześniej nie był kwestionowany.

Stwierdzono również, że w wyniku nieterminowego wystawienia w KWP w Poznaniu dokumentów OT i ich akceptacji merytorycznej, we wszystkich badanych przypadkach środki trwale na łączną kwotę 121 147, 6 tys. zł zostały z opóźnieniem ujęte w ewidencji księgowej KWP w Poznaniu, tj. nawet po ponad 3,5 roku. W 2022 r. przyjęte zostały natomiast do ewidencji księgowej składniki majątku dotyczące budowy KMP w Kaliszu, pomimo braku siedmiu dokumentów OT na łączną wartość 3 486,3 tys. zł. W KWP brak było również projektów wszystkich kontrolowanych umów z podwykonawcami (14) ww. zadania oraz dowodów ich zaakceptowania, co było działaniem nierzetelnym. Nieprawidłowości dotyczyły również m.in. nie w pełni rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy, a także niezawierania, stosownych do zmian, aneksów do umowy. Ponadto redakcja treści umów o roboty budowlane kontrolowanych zadań, w zakresie sprawdzania i zatwierdzania dokumentów mających stanowić podstawę do wypłaty wynagrodzenia, przy jednoczesnej niekonsekwencji w realizacji ww. obowiązku nie sprzyjała transparentności realizowanych działań.

OBSZAR

3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. W okresie od 2017 r. do 2020 r. na obszarze właściwości Komendy (województwo wielkopolskie) do użytkowania oddano osiem obiektów, z tego:

- a) jeden w 2017 r.: Komisariat Policji w Dopiewie, nowo zbudowany,
- b) pięć w 2019 r.: Komenda Miejska Policji w Kaliszu – budowa nowego obiektu, Komenda Powiatowa Policji w Kościanie - budowa nowego oraz przebudowa istniejącego obiektu, Komenda Miejska Policji w Lesznie - budowa nowego obiektu strzelnicy krytej oraz modernizacja obiektów istniejących, Komisariat Wodny Policji w Poznaniu – budowa nowego obiektu, Policyjna Izba Dziecka – budowa nowego obiektu,
- c) dwa w 2020 r.: Komenda Powiatowa Policji w Nowym Tomyślu - budowa nowego obiektu oraz Posterunek Policji w Trzcinicy z siedzibą w Laskach - budowa nowego obiektu.

Do kontroli w zakresie dystrybucji energii elektrycznej wytypowano obiekty nowo wybudowane: KP w Dopiewie, KPP w Kościanie, PID w Poznaniu, KPP w Nowym Tomyślu oraz PP w Trzcinicy. Rozwiązania dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej zawarto w projekcie budowlanym w branży elektrycznej KPP w Nowym Tomyślu. Po oddaniu obiektów do użytkowania nie ponoszono opłat za przekroczenie mocy umownej, natomiast ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej. Łączna suma tych opłat za okres od stycznia 2020 r. do lutego 2023 r. (tj. do miesiąca od kiedy nie ponoszono już tych opłat), wyniosła 94,4 tys. zł.

Jak wyjaśnił Naczelnik WliR, projekt wykonawczy branży elektrycznej dotyczący budowy nowej siedziby KPP w Nowym Tomyślu obejmował wykonanie kompensatora mocy biernej.

Projektant w dokumentacji projektowej założył przy doborze kompensatora mocy, że urządzenia zainstalowane w obiekcie będą generować energię bierną z przewagą mocy o charakterze indukcyjnym. Wykonawca robót budowlanych zainstalował i uruchomił kompensator mocy biernej zgodny z dokumentacją projektową. W pierwszych miesiącach użytkowania obiektu kompensator funkcjonował kompensując moc zgodnie z założeniami projektowymi. W trakcie eksploatacji budynków jednostki na podstawie analizy faktur za dystrybucję energii elektrycznej stwierdzono występowanie opłat za ponadumowny pobór energii biernej o charakterze pojemnościowym. Na podstawie tych danych rozpoczęto analizę przyczyn generowania mocy o takim charakterze. Stwierdzono, iż powodem tego stanu rzeczy było zainstalowane w obiekcie nowoczesne urządzenia energo-elektroniczne, systemy zasilania awaryjnego i gwarantowanego, które przy pracy z niższym obciążeniem znamionowym niż przewidywał to projektant wprowadzały okresowo do sieci energetycznej energię bierną o charakterze pojemnościowym. Na podstawie tej analizy podjęto decyzję o potrzebie rozbudowy istniejącego kompensatora o moduły służące do kompensacji energii biernej pojemnościowej. Po zabezpieczeniu środków finansowych, w grudniu 2022 roku zainstalowano wyżej wymienione moduły kompensatora, które spowodowały pełną kompensację mocy biernej o charakterze pojemnościowym jak również indukcyjnym, co zostało potwierdzone w otrzymywanych, za kolejne okresy rozliczeniowe, fakturach za dystrybucję energii elektrycznej, w których opłaty za ponadumowny pobór energii biernej o charakterze pojemnościowym i indukcyjnych spadły do zera.

(akta kontroli T. VIII str. 233 - 234)

3.2. W okresie od oddania do użytkowania obiektów KMP i KPP przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz przeglądy wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych. Postanowienia § 15 ust. 1 umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KMP¹⁴⁴ przewidywały, że wykonawca robót udzielił gwarancji na: wady w robociznie oraz na zastosowane materiały i urządzenia na okres 60 miesięcy, wyposażenie na okres 36 miesięcy. Wykonawca udzielił także rękojmi na zieleń – na okres 24 miesięcy, dostarczone urządzenia systemów teletechnicznych – na okres 36 miesięcy, pozostały zakres przedmiotu umowy – na okres 60 miesięcy. Przepisy § 15 ust. 3 tej umowy przewidywały, że w okresie gwarancji i rękojmi wykonawca był zobowiązany do usunięcia ujawnionych wad.

W przypadku urządzeń i systemów teletechnicznych gwarancja obejmowała także naprawy wykrytych uszkodzeń urządzeń, w tym wymianę uszkodzonych podzespołów na nowe, usuwanie awarii i usterek w działaniu urządzeń i oprogramowania, wykonywanie wymaganych przez producentów lub przepisy prawa przeglądów i konserwacji wraz z wymianą niezbędnych materiałów eksploatacyjnych dostarczonych przez wykonawcę. Wykonawca zobowiązany był do świadczenia serwisu gwarancyjnego, w tym odbierania pisemnych i telefonicznych zgłoszeń w okresie gwarancji przez 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu przez wszystkie dni w roku. Gwarantował też usunięcie wad, uszkodzeń, usterek i awarii w ciągu jednego dnia od zgłoszenia w przypadku awarii krytycznych¹⁴⁵ oraz w ciągu 21 dni dla pozostałych.

Bieg gwarancji oraz terminu rękojmi rozpoczynał się w dniu następnym po odbiorze końcowym przedmiotu umowy, tj. po 10 października 2017 r.

(akta kontroli T. VI str. 854 - 889)

Z kolei postanowienia § 15 ust. 1 umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KPP¹⁴⁶ przewidywały, że Wykonawca robót udzielił gwarancji na: wady w robociznie oraz zastosowane materiały i urządzenia na okres 60 miesięcy, zieleń - na okres 24 miesięcy oraz na okablowanie sieci strukturalnej na okres 25 lat. Ponadto wykonawca udzielił rękojmi na zieleń - na okres 24 miesiące oraz na pozostały zakres przedmiotu umowy na okres 60 miesięcy.

¹⁴⁴ ZPP-2380-37/2017 z 10 października 2017 r.

¹⁴⁵ Awaryjne systemy: zasilania, w tym awaryjnego, powodujące zagrożenie utraty ciągłości zasilania, telekomunikacyjnego i teletransmisyjnego, radiokomunikacyjnego, monitoringu obiektowego, sygnalizacji alarmu pożarowego, kontroli dostępu, sygnalizacji włamania i napadu.

¹⁴⁶ ZPP-2380-46/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. zmieniona aneksem nr 3 z dnia 16 kwietnia 2019 r.

W § 15 ust. 3 tej umowy przewidziano, że w okresie rękojmi i gwarancji wykonawca zobowiązany jest do usunięcia ujawnionych wad, wykonywania napraw i usuwania awarii. W przypadku urządzeń i systemów teletechnicznych, w tym systemu zasilania gwarantowanego i awaryjnego, systemu telekomutacyjnego i teletransmisyjnego, systemu radiokomunikacyjnego, systemu okablowania strukturalnego, systemów zarządzania budynkiem, sygnalizacji pożaru, oddymiania, wykrywania gazu, systemów: przyzywowego, interkomowego, kontroli dostępu, sygnalizacji włamania i napadu, wizualizacji wielkoformatowej oraz monitoringu obiektowego. Gwarancja obejmowała także wykonywanie, wymaganych przez przepisy prawa oraz producentów urządzeń/systemów, przeglądów i konserwacji z wymianą niezbędnych materiałów eksploatacyjnych dostarczonych przez wykonawcę. Wykonawca zobowiązał się też do świadczenia serwisu gwarancyjnego, w tym odbierania telefonicznych i pisemnych zgłoszeń w okresie gwarancji przez 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu przez wszystkie dni w roku. Wykonawca gwarantował usunięcie wszelkich wskazanych i stwierdzonych wad, uszkodzeń, usterek i awarii w ciągu 1-go dnia od momentu otrzymania pisemnego lub telefonicznego zgłoszenia w przypadku awarii krytycznych. Bieg terminu rękojmi oraz gwarancji rozpoczynał się w dniu następnym, po odbiorze końcowym przedmiotu umowy, tj. po 22 listopada 2021 r.

(akta kontroli T. VI str. 777 - 834)

W okresie rękojmi i gwarancji zgłaszane były wady i usterki przez użytkowników wybudowanych obiektów budowlanych, do wykonawców robót. Najczęściej dotyczyły one: W KPP: uszkodzeń drzwi przeszklonych, usterek oświetlenia oraz centralnego ogrzewania, zacieków na ścianach.

W KMP: awarii klimatyzatorów, elektrozaczepów drzwi, oświetlenia zewnętrznego, przecieków dachu i nieszczelności instalacji wodno-kanalizacyjnej.

(akta kontroli T. VIII str. 73 – 78, 115 – 119)

Komendant Miejski Policji w Kaliszu wyjaśnił, że po oddaniu do użytkowania nowo wybudowanego budynku KMP do WliR zgłaszane były wady i usterki związane z użytkowaniem obiektów. Zgłoszenia te następowały równolegle ze zgłoszeniem stwierdzonych wad i usterek do generalnego wykonawcy obiektu. Występujące wady nie powodowały trudności w eksploatacji budynków.

(akta kontroli T VIII str. 65 - 66)

Komendant Powiatowy Policji w Pile wyjaśnił m.in., że w trakcie użytkowania budynku usytuowanego w Pile przy ul. Bydgoskiej 117, ujawniono usterki, które nie wpływały na jakość użytkową i funkcjonalność budynku. Wszelkie nieprawidłowości były bezzwłocznie zgłaszane do przedstawiciela wykonawcy. Informacja o każdym ujawnionym defekcie była również przesłana do WliR. Wykonawca sprawnie reagował na zgłoszenia i szybko usuwał reklamacje. Obecnie nadal pojawiają się różne usterki, przede wszystkim w stolarnie drzwiowej i okiennej, które z reguły ograniczają się do konieczności przeprowadzenia drobnych regulacji drzwi lub okien.

W IV kwartale 2023 r. przewidziana jest szczegółowa kontrola stanu obiektów przy obecności przedstawicieli wykonawcy i WliR i wówczas spisane zostaną wszelkie nieprawidłowości, które zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami zostaną usunięte przez wykonawcę.

(akta kontroli T. VIII str. 67 - 68)

Naczelnik WliR potwierdził, że po oddaniu budynków do użytkowania przez KMP oraz KPP były zgłaszane przez użytkowników wady i usterki związane z użytkowaniem obiektów, które były na bieżąco usuwane oraz, że nie utrudniały one korzystania z tych nowo wybudowanych obiektów.

(akta kontroli T. VIII str. 173)

Po odebraniu w dniu 22 listopada 2021 r. obiektu KPP (budynek A), budynku warsztatowego „B” oraz budynku kojców dla psów służbowych (budynek C) coroczne kontrole okresowe o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego zostały przeprowadzone 30 listopada 2022 r., co było zgodne z interpretacją ww. przepisu przez

Departament Prawno-Organizacyjny Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego¹⁴⁷, w myśl której ww. kontrolę należy przeprowadzać raz w każdym roku kalendarzowym, przy czym między datą kontroli w danym roku a datą kontroli w roku poprzednim nie musi upłynąć równo 365 dni¹⁴⁸.

Co do zasady, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, kontrole okresowe o których mowa w pkt 1 budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m² powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada.

Dla obiektu KMP, odebranego protokołem z 3 lipca 2019 r. o powierzchni zabudowy 3 677,25 m² oraz o powierzchni dachu 3 307,0 m² nie przeprowadzono takiej kontroli w terminie do końca listopada 2019 r., a dla obiektu administracyjnego „A” KPP, odebranego protokołem z 22 listopada 2021 r., o powierzchni zabudowy 2 626,0 m² nie przeprowadzono takiej kontroli do 30 listopada 2021 r. Pierwszą okresową ww. kontrolę dla budynku A KMP przeprowadzono 13 maja 2020 r., natomiast kolejną 30 listopada 2020 r. Natomiast pierwszą okresową ww. kontrolę dla budynku administracyjno-biurowego A KPP przeprowadzono 23 maja 2022 r. a kolejną 16 listopada 2022 r.

(akta kontroli T. V str. 215 – 314, T. VIII str. 171 - 172)

Naczelnik WliR wyjaśnił m.in., że w ramach procesu związanego z finalnym uzyskaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów realizowanych w ramach ww. inwestycji przeprowadzono niezbędne kontrole, próby, sprawdzenia, pomiary, opracowano oraz uzyskano niezbędne dokumenty i opinie, których wynik umożliwił uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i dokonanie odbioru końcowego robót w ramach zadań nr 1 i nr 2. Dodał że w powyższej sprawie kierowano się wykładnią GUNB. Zgodnie z nią, „[...] w przypadku nowo wybudowanych obiektów tego rodzaju nie przeprowadza się kontroli okresowej najbliższej przypadającej po dacie oddania do użytkowania”¹⁴⁹.

(akta kontroli T. VIII str. 171 - 172)

3.3. Postanowienia § 15 ust. 5 umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KMP oraz § 15 ust. 6 umowy o roboty budowlane związane z budową nowej siedziby KPP przewidywały, że w przypadku gdy wykonawca odmówi usunięcia wad lub nie usunie ich w wyznaczonym terminie, zamawiający miał prawo zlecić ich usunięcie na koszt wykonawcy. Wykonanie tych robót nie zwalniało z odpowiedzialności wykonawcy z tytułu gwarancji i rękojmi, a zamawiający miał prawo dochodzić od wykonawcy zwrotu tych kosztów z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Wykonawca zadania nr 1 wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej do kwoty 5 319,7 tys. zł na okres od 10 października 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. oraz do kwoty 732,5 tys. zł z tytułu nieusunięcia lub niewłaściwego usunięcia wad i usterek na okres od 1 lipca 2019 r. do 15 maja 2024 r.

Z kolei wykonawca zadania nr 2 wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej do kwoty 2 441,8 tys. zł z tytułu nienależytego wykonania lub niewykonania kontraktu na okres od 29 listopada 2019 r. do 30 października 2021 r. oraz do kwoty 732,6 tys. zł z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek na okres od 1 października 2021 do 15 października 2026 r.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK¹⁵⁰ nie było konieczności korzystania z ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania ww. umów.

(akta kontroli T. VI str. 777 – 807, 854 – 869, T. VIII 17 – 64, T. XI 526)

3.4. Jak uprzednio wskazano w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia, od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umów w formie gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania prac i właściwego usunięcia wad i usterek. Okresy ważności tych gwarancji upływały w 2024 i w 2026 r. Oryginały gwarancji były przechowywane w Komendzie. Po odebraniu protokolarnym robót, do dyspozycji KWP pozostawało 30% wartości udzielonych gwarancji z tytułu nieusunięcia lub niewłaściwego usunięcia wad i usterek.

(akta kontroli T. VIII str. 17 - 64)

¹⁴⁷ Dalej: GUNB.

¹⁴⁸ <https://www.gunb.gov.pl/strona/kontrole-stanu-technicznego-obiektowy>

¹⁴⁹ <https://www.materiałybudowlane.info.pl/images/2014/02/s64-65.pdf>

¹⁵⁰ Wg. stanu na dzień 20 października 2023 r.

3.5. Wykonawcy robót budowlanych obu kontrolowanych obiektów przeprowadzali w okresach gwarancji serwisy, konserwację i przeglądy urządzeń i systemów teletechnicznych na zasadach określonych w umowach o roboty budowlane (§ 15 obu umów). Przeglądy serwisowe obejmowały: dźwigi (windy) osobowe, systemy sygnalizacji pożaru, oddymiania klatek schodowych, systemy awaryjnego odblokowywania drzwi w kontroli odstepu, awaryjnego otwierania szlabanów, bram i drzwi rozsuwanych, instalacji CCTV, interkomowej, przyzywowej, kontroli dostępu, TRV, system sygnalizacji włamania i napadu, systemu audiowizualnego, instalacji antenowych i masztów. Żaden przegląd serwisowy nie był związany z awarią krytyczną.

Z książek obiektu budowlanego zarówno w KMP jak i w KPP wynikało, że w okresie objętym rękojnią i gwarancją nie przeprowadzano remontów obiektów. Nie wystąpiły przypadki, zlecenia przez zamawiającego przeprowadzenia w okresie gwarancji przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji urządzeń innym niż wykonawcy robót podmiotom.

(akta kontroli T. VIII str. 79 - 86, 116 - 119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendy dotyczące utrzymania obiektów w okresie rękojmi i gwarancji.

W okresie od oddania do użytkowania obiektów KMP i KPP przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz przeglądy wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych. Od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umów w formie gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania prac i właściwego usunięcia wad i usterek. Po oddaniu do użytkowania nowo wybudowane budynki KMP i KPP poddawane były wymaganym kontrolom okresowym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

- 1) pełnienia nadzoru inwestorskiego przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia,
- 2) uzyskania wszystkich wymaganych zgód przy realizacji inwestycji budowlanych,
- 3) terminowego wystawiania dowodów OT,
- 4) rzetelnego prowadzenia dzienników budowy i zawierania stosownych aneksów do umów,
- 5) przechowywania kompletnej dokumentacji związanej z prowadzonymi inwestycjami.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Poznań, 23 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

z. up. Dyrektora
p.o. Wicedyrektora

Kontrolerzy:

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

Mirosław Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej