



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.009.01.2023

Pan

**Nadinsp. Paweł Dzierżak
Komendant Stołeczny Policji**

**Komenda Stołeczna Policji
ul. Nowolipie 2
00-150 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.226.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 kwietnia 2024 r.

P/23/066 – Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Stołeczna Policji ¹ , ul. Nowolipie 2, 00-150 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Paweł Dzierżak Komendant Stołeczny Policji ² , od 27 stycznia 2021 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję Komendanta pełnili: – nadinspektor Paweł Dobrodziej w okresie od 11 grudnia 2017 r. do 26 stycznia 2021 r., a od 16 listopada 2017 r. do 10 grudnia 2017 r. pełnił obowiązki Komendanta; – młodszy inspektor Andrzej Krajewski od 25 października 2017 do 15 listopada 2017 r. pełnił obowiązki Komendanta; – inspektor Rafał Kubicki od 5 kwietnia 2017 r. do 13 listopada 2017 r. a od 14 marca 2017 r. do 4 kwietnia 2017 r. pełnił obowiązki Komendanta; – Inspektor Robert Żebrowski od 20 maja 2016 r. do 13 marca 2017 r.
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	Lata 2017-2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr: LWA/79/2023 z 11 kwietnia 2023 r. i LWA/194/2023 z 10 października 2023 r. 2. Michał Maliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr: LWA//80/2023 z 11 kwietnia 2023 r. i LWA/156/2023 z 11 sierpnia 2023 r. 3. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienia do kontroli nr: LWA/109/2023 z 5 maja 2023 r. i LWA/158/2023 z 23 sierpnia 2023 r. (akta kontroli tom I str. 1-19, tom VIII str. 286-287, 351)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2017-2023 w Komendzie planowano i realizowano inwestycje budowlane, jednak nie zawsze zadania w tym zakresie realizowano rzetelnie oraz zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umów. Na etapie przygotowania do realizacji obu kontrolowanych inwestycji budowlanych, na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁵ opracowano programy inwestycji. Nie zawierały one jednak wymaganych przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f i b ww. rozporządzenia, danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz oceny ekonomicznej efektywności inwestycji. Dodatkowo zamieszczone w nich harmonogramy rzeczowo - finansowe, wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia, były niekompletne (nie uwzględniały aspektu rzeczowego). Po uzgodnieniu ww. programów z dysponentem, zadania zostały przez KSP ujęte w planach inwestycyjnych. W obu przypadkach przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych uzyskano stosowne zgody Wojewody Mazowieckiego i ministra właściwego ds. budownictwa. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia na realizację jednego z kontrolowanych zadań (w formule zaprojektuj i wybuduj), stwierdzono m.in., iż w KSP skrócono termin składania ofert, mimo braku przesłanek, o których mowa
--------------	---

¹ Dalej: KSP lub Komenda.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie programu inwestycji.

w art. 43 ust. 2b pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 tej ustawy. Ponadto w postępowaniu tym⁷, niezgodnie z art. 143b ust. 5 Pzp ustalono termin przedłożenia przez wykonawcę potwierdzonych kopii umów z podwykonawcami robót budowlanych, a postanowienia dotyczące zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie określono w sposób niejednoznaczny (nieprecyzyjny), co było działaniem nierzetelnym.

Projektantów obu kontrolowanych inwestycji zobowiązano do sprawowania nadzoru autorskiego i zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Komendę. Z wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego wykonawcami robót budowlanych zawarto umowy, które zawierały postanowienia zabezpieczające interesy KSP m.in. w zakresie: rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Dla obu inwestycji uzyskano pozwolenia na budowę, a roboty budowlane zostały rozpoczęte i zrealizowane terminowo, w okresie ważności ww. pozwoleń. Prace dodatkowe wykonawcom robót zlecano w przypadkach przewidzianych w art. 144 Pzp oraz w zawartych umowach. Przy czym, w jednym przypadku, w KSP zaakceptowano wniosek wykonawcy inwestycji realizowanej w formule zaprojektuj i wybuduj i przedłużyła mu termin na wykonanie robót budowlanych, mimo iż nie przedłożył on wymaganego umową dokumentu na potwierdzenie głównej przesłanki wskazanej w uzasadnieniu do wniosku.

Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Ostateczne rozliczenie obu inwestycji nastąpiło po ich odbiorze końcowym, a do użytkowania obiektów przystąpiono po uzyskaniu zgód od właściwych organów nadzoru budowlanego. W KSP nie dotrzymano jednak, określonego w art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸, terminu na wprowadzenie składników majątku o wartości 13 180,4 tys. zł, powstałych w wyniku analizowanych dwóch inwestycji do ewidencji księgowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, co skutkowało brakiem rzetelności ksiąg rachunkowych KSP, wymaganej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹.

Sprawowany przez KSP nadzór nad realizacją dwóch kontrolowanych inwestycji budowlanych był nierzetelny i nie w pełni skuteczny. W KSP stwierdzono szereg braków w dokumentacji dotyczącej zarówno przygotowania, jak i realizacji obu badanych inwestycji budowlanych, w tym m.in. potwierdzającej przyjęcie od wykonawcy niektórych elementów dokumentacji projektowej, z przebiegu i ustaleń trzech kontroli przeprowadzonych przez inspektorów nadzoru na placu budowy, kopii umów z podwykonawcą dokumentacji projektowej i z dalszym podwykonawcą części robót drogowych, kopii dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane kierownika budowy jednego z zadań oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego tego zadania. Brak części z ww. dokumentów uniemożliwiał ustalenie czy określone w tym zakresie w umowach obowiązki wykonawcy zrealizowali terminowo czy też należało im naliczyć ewentualne kary umowne i w jakiej wysokości.

W odniesieniu do ww. zadania realizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj w KSP, niezgodnie z art. 27 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰, spośród ustanowionych czterech inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych branż nie wyznaczono ich koordynatora. Nie ustanowiono również inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński¹¹ w decyzji zatwierdzającej projekt i udzielającej pozwolenia na budowę¹², co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb. W KSP zaakceptowano projekty umów z nowym (zmienionym) podwykonawcą i dalszym podwykonawcą tego zadania, mimo iż wykonawca nie spełnił w tym zakresie warunków określonych w umowie. W szczególności nie wykazał on, że nowy

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

⁷ Tj. w załączniku nr 9 do Specyfikacji istotnych warunków zamówieni (dalej: SIWZ), a następnie w umowie zawartej z wykonawcą.

⁸ Dz. U. 2022 r. poz. 2587 ze zm., dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych.

⁹ (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Pb lub Prawo budowlane.

¹¹ Na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554.), dalej: rozporządzenie w sprawie ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

¹² Nr 644/2021 z 31 marca 2021 r.

podwykonawca odpowiada wymogom udziału ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a przekazane do KSP projekty umów nie zawierały części wymaganych zapisów lub załączników.

Podczas realizacji drugiego z badanych zadań, mimo bieżącego nadzoru nad realizacją robót oraz wizytacji na terenie budowy przez koordynatora i ustanowionych w KSP inspektorów nadzoru, dopuszczono do niewłaściwego posadowienia budynków przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych. Zidentyfikował ją i zgłosił KSP dopiero drugi wykonawca robót. Działania związane z przywróceniem budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową (po zmianach) w KSP podjęto dopiero po 11 miesiącach od odstąpienia od umowy przez pierwszego wykonawcę robót i po siedmiu miesiącach od ww. zgłoszenia, po zmianie osoby pełniącej rolę koordynatora. Pierwszemu wykonawcy naliczono karę umowną z tytułu odstąpienia od umowy i wobec braku zapłaty, podjęto działania w celu zaspokojenia tych roszczeń, z zabezpieczenia należytego jej wykonania, przez wystawcę gwarancji ubezpieczeniowej. Wobec bezskuteczności tych działań KSP skierowała sprawę na drogę sądową. W KSP podjęto działania w celu wystąpienia do tego wykonawcy z roszczeniem o zwrot dodatkowych kosztów poniesionych na przywrócenie budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową. Drugiemu wykonawcy tego zadania nie naliczono natomiast kar umownych w wysokości 7,7 tys. zł z tytułu opóźnień w przekazaniu do KSP niektórych dokumentów związanych z realizacją robót budowlanych, wymaganych postanowieniami umowy.

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do pozostałych dwóch wykonawców robót nie wystąpiły przesłanki do podjęcia przez KSP działań w celu wyegzekwowania od wykonawców robót, realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji.

Nadzór KSP nad realizacją określonych w umowach obowiązków w czasie trwania rękojmi i gwarancji nie zawsze był rzetelny. W efekcie, od wykonawcy zadania zrealizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj nie wyegzekwowano przeprowadzania przeglądów i konserwacji, które były wymagane w przekazanych przez niego instrukcjach. Nie przeprowadzono również dwóch półrocznych kontroli okresowych stanu technicznego jednego z obiektów powstałych podczas realizacji ww. zadania, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

W wyniku przeprowadzonej w KSP w 2021 r. analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej, dokonano zmniejszenia mocy umownej w 20 punktach poboru energii¹³ i zwiększenia mocy umownej w trzech kolejnych PPE, co przyniosło oszczędności szacowane na 281,6 tys. zł. W okresie objętym kontrolą w KSP nie przeprowadzono jednak rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej w zakresie energii biernej oraz analizy umożliwiającej dobór dla poszczególnych PPE optymalnych, wielostrefowych grup taryfowych. Nie podjęto również skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej oraz przekroczeń mocy umownej dla jednego PPE. W efekcie w KSP ponoszono wyższe opłaty z tego tytułu w szacowanej wysokości 773,7 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017-2023 organizacja procesu inwestycyjnego w KSP uwzględniała regulacje prawne, w tym z Pb, rozporządzenia w sprawie programu inwestycji oraz obowiązujących w Policji Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji, w związku z czym nie opracowano odrębnych, wewnętrznych procedur w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom IV str. 182, 189, 366, 369)

W strukturze organizacyjnej KSP wyodrębniono Wydział Inwestycji i Remontów¹⁴, do którego należała realizacja prac i obowiązków związanych z¹⁵:

¹³ Dalej: PPE.

¹⁴ Dalej: WiR.

- planowaniem oraz przygotowywaniem inwestycji i remontów (m.in.: przygotowaniem i nadzorowaniem procesu związanego z uzyskaniem zgody organu nadzorującego na realizację zadań inwestycyjnych, przygotowaniem dokumentów niezbędnych do uzyskania zgody właściwego ministra na realizację inwestycji, realizacją zadań, zgodnie z Pzp, przygotowaniem analiz i wstępnych koncepcji funkcjonalno-użytkowych dla planowanego zakresu prac inwestycyjnych, opracowaniem programów inwestycyjnych i programów Funkcjonalno-Użytkowych, przygotowaniem wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót lub dokumentacji projektowo-kosztorysowej, pozyskiwaniem dokumentów i pozwoleń wymaganych Prawem budowlanym, niezbędnych do przeprowadzenia procesu inwestycyjnego);
- planowaniem i wykonywaniem inwestycji i remontów, w szczególności przez sprawowanie nadzoru inwestorskiego (m.in.: koordynacją opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, zabezpieczeniem stałego nadzoru inwestorskiego celem zapewnienia realizacji robót zgodnie z ustaleniami projektu budowlanego oraz obowiązujących przepisów i norm, potwierdzeniem wykonania tzw. robót zanikających, przygotowaniem obiektów do odbioru końcowego (w tym jego przeprowadzenie) oraz uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, rozliczaniem końcowym zadań inwestycyjnych, przekazywaniem dokumentacji budowy, dokumentacji wykonawczej, instrukcji obsługi i eksploatacji instalacji i urządzeń właściwej merytorycznie jednostce organizacyjnej Policji, odpowiedzialnej za administrowanie obiektami);
- planowaniem środków finansowych w zakresie prowadzonych zadań.
(akta kontroli tom I str. 20, 58-59, 88, 116-117, 140, 145, 163, 189-190)

Komendant poinformował, że w KSP w okresie objętym kontrolą nie stosowano Wytycznych Komendanta Głównego Policji nr 1 z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji¹⁶ oraz przedłożył opinię prawną¹⁷ w tym zakresie. W opinii tej wskazano m.in., iż „(...) Wytyczne, o których mowa powyżej nie stanowią źródła prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie są aktami o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle powyższego (...) w zakresie zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa, w jednostkach organizacyjnych Policji, powinny być stosowane kolejno obowiązujące rozporządzenia Rady Ministrów¹⁸. Zaś Wytyczne należy raczej potraktować jako wyjaśnienie przepisów prawa, które nie mogą być sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego”.

(akta kontroli tom V str. 279, 284, 287-289)

W kwestii organizacji w KSP procesu realizacji inwestycji budowlanych, Komendant wyjaśnił m.in., że planowanie inwestycji inicjuje Biuro Logistyki Policji¹⁹ Komendy Głównej Policji²⁰. Informacje o potrzebach inwestycyjnych KSP na dany rok (ze wskazaniem hierarchii ich ważności) są przekazywane do BL KGP. Po weryfikacji w KGP, KSP otrzymuje informację dotyczącą wstępnie planowanych limitów finansowych w danym roku budżetowym. Po wyrażeniu zgody KGP na opracowanie programów inwestycyjnych dla nowych zadań, w oparciu o ww. dane, pomiędzy KGP i KSP uzgadniany jest szczegółowy projekt planu inwestycyjnego KSP. Po zatwierdzeniu tego planu przez KGP na dany rok, KSP otrzymuje do realizacji tzw. wycinek z ww. planu, dotyczący jej zadań. Dokument ten stanowi podstawę do zaciągania zobowiązań finansowych. Podejmowane przez WiR czynności związane z inwestycjami są uzależnione od terminów określonych w ww. wycinkach.

¹⁵ Zgodnie z Regulaminem KSP z 23 lutego 2021 r., zmienionym Regulaminami KSP z: 19 lipca i 24 grudnia 2021 r., 13 maja i 14 września 2022 r. oraz 25 stycznia 2023 r. Wcześniej obowiązywały Regulaminy KSP z dnia: 6 kwietnia 2017 r. (ze zmianami z: 2 i 29 maja 2017 r., 29 stycznia, 27 marca, 27 kwietnia i 30 maja 2018 r., 1 lutego 2019 r. oraz 14 kwietnia 2020 r.) i z 17 czerwca 2013 r. (ze zmianami z: 9 września i 11 października 2013 r., 29 kwietnia i 9 września 2014 r. oraz 14 lipca i 22 grudnia 2015 r.), dalej: Regulamin KSP.

¹⁶ Dz. Urz. KGP z 2004 r. nr 9, poz. 42, dalej: Wytyczne nr 1.

¹⁷ Opracowaną przez Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP (pismo znak I.dz. Kpp-6401/23/HST z 16 maja 2023 r.).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 października 2001 r. ws. szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 133, poz. 1480) uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. ws. szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831), które obowiązywało do 31 grudnia 2010 r. rozporządzenie Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. ws. szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579) weszło w życie 1 stycznia 2011 r. i obowiązywało do dnia zakończenia kontroli.

¹⁹ Dalej: Biuro Logistyki lub BL.

²⁰ Dalej: KGP.

Programy inwestycyjne opracowywane są przez WiR we własnym zakresie i podlegają uzgodnieniu z przyszłymi użytkownikami oraz wszystkimi zainteresowanymi komórkami organizacyjnymi KSP (np. Wydziałami: Teleinformatyki, Zaopatrzenia, Transportu²¹, itp.). W przypadku wątpliwości dotyczących zakresu rzeczowego niezbędnych robót zlecane jest wykonanie opinii technicznej. W celu uruchomienia zadania niezbędne jest uzyskanie zgód Ministra Rozwoju i Technologii oraz Wojewody Mazowieckiego na realizację inwestycji odpowiednio w trybie: art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² i art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²³. Opracowany program inwestycji jest przedkładany do uzgodnienia Komendantowi Głównemu Policji²⁴. Po uzgodnieniu programu inwestycji z KGP, w tym w zakresie kosztów zadania oraz w oparciu o zatwierdzony plan inwestycyjny sporządzana jest dokumentacja niezbędna do uruchomienia zamówienia publicznego (m.in. opis przedmiotu zamówienia). Zadania związane z wyborem wykonawcy i podpisaniem umowy realizacyjnej, zgodnie z obowiązującymi w KSP regulacjami dotyczącymi planowania, przygotowania i udzielania zamówień publicznych, prowadzi Wydział Zamówień Publicznych²⁵.

WiR przystępuje do realizacji inwestycji po otrzymaniu z WZP kopii podpisanej umowy. Do poszczególnych zadań inwestycyjnych w WiR przypisani są imiennie inspektorzy nadzoru, którzy realizują zadania związane z bieżącą weryfikacją postępów prac (w tym zgodność z postanowieniami umów i harmonogramami rzeczowo - finansowymi), m.in. podczas narad koordynacyjnych, wyjazdów inspekcyjnych na budowy, analiz dokumentacji projektowej i wykonawczej otrzymywanej od wykonawców. Następnie materiały te są na bieżąco analizowane przez właściwego Zastępcę Naczelnika WiR.

(akta kontroli tom IV str. 366, 369-371)

2. 3. i 4. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dwóch zadań inwestycyjnych pn.:

- *Budowa nowej siedziby Posterunku Policji w Wiązownie*²⁶ (projekt i budowa), które obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie dwukondygnacyjnego budynku administracyjnego, budynku garażowego, parkingów, ogrodzenia, wykonanie opaski z kostki betonowej na granicy budynków z terenami zielonymi oraz montaż masztu antenowego z fundamentami. Nieruchomość położona w Wiązownie, przy ulicy Leśnej, na której planowano inwestycję Gmina Wiązowna przekazała na rzecz Skarbu Państwa – Komenda Stołecznej Policji umową darowizny z dnia 15 maja 2018 r. Nieruchomość pozostawała w trwałym zarządzie KSP;
- *Przebudowa terenu nieruchomości Oddział Prewencji Policji w Warszawie*²⁷ w zakresie kanalizacji teletechnicznej, wykonania odwodnienia terenu i nawierzchni, budowy wiat samochodowych wraz z realizacją prac towarzyszących²⁸, które obejmowało zaprojektowanie i wybudowanie (w formule „zaprojektuj i wybuduj”) nowego parkingu zewnętrznego dla samochodów, motocykli i rowerów wraz z odwodnieniem i oświetleniem oraz przebudowę wjazdu głównego; nowej nawierzchni i odwodnienia placu apelowego, wiaty parkingowej wraz z oświetleniem, utwardzonej nawierzchni wraz z odwodnieniem, kanalizacji teletechnicznej dla wszystkich budynków na terenie nieruchomości w Piasecznie, będącej siedzibą OPP w Warszawie. Nieruchomość położona w Piasecznie przy ul. Puławskiej 44E, na której planowano ww. inwestycję, stanowiła własność Skarbu Państwa i pozostawała w trwałym zarządzie KSP.

Na podstawie § 6 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji w KSP opracowano dla zadania:

- nr 1 Program inwestycji: Wiązowna I i Wiązowna II odpowiednio na: opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (etap I)²⁹ w maju 2018 r. (uzgodniony z BL KGP 30 maja 2018 r., po opublikowaniu w dniu 25 maja 2018 r. ogłoszenia postępowania

²¹ Dalej odpowiednio: WTI, WZ, WT.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: uofp lub ustawa o finansach publicznych.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

²⁴ Działającemu na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁵ Dalej: WZP.

²⁶ Dalej: Budowa PP w Wiązownie lub PP Wiązowna lub zadanie nr 1.

²⁷ Dalej: OPP w Warszawie.

²⁸ Dalej: Przebudowa terenu nieruchomości OPP w Warszawie lub OPP Warszawa lub zadanie nr 2.

²⁹ Dalej: Program Wiązowna I lub Program.

o udzielenie zamówienia, w trybie przetargu nieograniczonego w przedmiotowym zakresie)³⁰ oraz na budowę nowej siedziby (etap II)³¹ w listopadzie 2018 r. (uzgodniony z BL KGP 30 listopada 2018 r. przed ogłoszeniem³² postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na budowę). Łączna kwota WKI wyniosła 5251,5 tys. zł³³.

- nr 2 Program inwestycji³⁴ w sierpniu 2020 r. (uzgodniony z BL KGP 7 września 2020 r. przed ogłoszeniem³⁵ postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na realizację przedmiotowego zadania). WKI wyniosła 28 823,3 tys. zł.

Powyższe Programy zawierały informacje wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a, c i e rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, tj. dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie jej realizacji inwestycji, o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, a także niektóre informacje wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia, tj. szczegółowe uzasadnienie podjęcia inwestycji (w tym opisową ocenę efektywności) jednak bez oceny ekonomicznej efektywności tej inwestycji. Zamieszczone w Programach harmonogramy rzeczowo-finansowe, wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia, były niekompletne, prezentowały jedynie wysokość środków finansowych przeznaczonych na zadanie w podziale na lata, tj. nie uwzględniały aspektu rzeczowego. Ponadto Programy nie zawierały danych określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f ww. rozporządzenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia dla obu zadań WKI określono za pomocą wskaźników cenowych w układzie następujących grup kosztów: pozyskanie działki budowlanej, przygotowanie terenu i przyłączenia obiektów do sieci, budowa obiektów podstawowych, instalacje, zagospodarowanie terenu i budowa obiektów pomocniczych, wyposażenie, prace przygotowawcze, projektowe, obsługa inwestorska, nadzory autorskie.

Zadanie nr 1 KGP ujęła w Planie inwestycji Policji³⁶ z 25 kwietnia 2018 r. pod pozycją „PP w Wiązownej” budowa nowej siedziby za kwotę 6000,0 tys. zł. Na ten dzień KSP nie dysponowała zgodą, o której mowa w art. 135 ust. 1 uofp. Przedmiotowej zgody Minister Inwestycji i Rozwoju udzielił 31 lipca 2018 r. Zapisy dotyczące zadania dwukrotnie aktualizowano. W Planie z 30 listopada 2018 r. zadanie ujęto w dwóch pozycjach „PP w Wiązownej – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej” za 170,0 tys. zł oraz „PP w Wiązownej – budowa nowej siedziby” za 5930,0 tys. zł, a w Planie z 31 grudnia 2018 r. zadanie ujęto pod pozycją „PP w Wiązownie na budowę nowej siedziby” za kwotę 5173,4 tys. zł.

Zadanie nr 2 KGP ujęła w Planie inwestycji Policji na 2020 r. z 18 listopada 2020 r. pod pozycją „OPP Piaseczno-budowa parkingów, wiat na samochody służbowe oraz placu manewrowego, budowa kanalizacji podziemnej” na kwotę 28 823,3 tys. zł (z tego 24 400 tys. zł to środki finansowe zaplanowane na 2020 r.). Dla tego zadania zgoda, o której mowa w art. 135 ust. 1 uofp, nie była wymagana, ponieważ inwestycja dotyczyła już istniejącego obiektu³⁷. Po podpisaniu z wykonawcą zadania nr 2 aneksów 2 i 4 do umowy nr WZP-4234/20/228/IR z dnia 18 listopada 2020 r., obejmujących roboty dodatkowe³⁸, KSP poinformowała KGP o zmianach, które KGP zaakceptowała poprzez aktualizację Planu inwestycyjnego dla zadania nr 2 uwzględniając ww. roboty dodatkowe.

Zgodę, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącą wykonywania robót budowlanych (zgodnie z przepisami prawa budowlanego),

³⁰ Dla pierwszego etapu inwestycji uzyskano pozytywną ocenę KGP.

³¹ Dalej: Program Wiązowna II lub Program.

³² 6 grudnia 2018 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, dalej: BZP.

³³ W tym 170,0 tys. zł – Program Wiązowna I i 5081,5 tys. zł – Program Wiązowna II. Natomiast w Programie Wiązowna II wskazano również całkowity koszt inwestycji w kwocie 5173,4 tys. zł.

³⁴ Dalej: Program OPP lub Program.

³⁵ 9 września 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

³⁶ Który określał okres realizacji inwestycji.

³⁷ Pismo Ministra Skarbu Państwa z 1 lipca 2010 r. znak DMSP-AJ-557-45/10, DMSP/4213/10.

³⁸ Szczegółowy opis w obszarze 2. pkt 8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wydaną przez Wojewodę Mazowieckiego dla zadania nr 1³⁹ KSP uzyskała 4 grudnia 2018 r., a dla zadania nr 2⁴⁰ – 26 lutego 2020 r. W obu przypadkach zgoda Wojewody Mazowieckiego została wydana przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie robót budowlanych⁴¹.

(akta kontroli tom II str. 1-160, 323-328, 350, 467-489, 513-566, tom IV str. 366-368, 371-373, 384-390, tom V str. 373, 415-416, 419, 421, tom VI str. 1-189, tom VIII str. 52-54)

5. Wykonawcę opracowania wielobranżowej dokumentacji projektowej, budowlanej, wykonawczej i kosztorysów inwestorskich dla zadania nr 1, wyłoniono w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39 ustawy Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu (nr 563279-N-2018) zamieszczono w BZP 25 maja 2018 r. Szacunkową wartość zamówienia, udokumentowaną notatką służbową z 21 maja 2018 r., określono na kwotę 32,1 tys. euro netto (tj. 138,2 tys. zł netto). W postępowaniu nie oceniano ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Umowę nr WZP-2636/18/109/IR zawarto 6 lipca 2018 r. z wykonawcą dokumentacji projektowej, którego oferta była najkorzystniejsza wg kryteriów określonych w SIWZ. Zapisy umowy były zgodne z SIWZ i ofertą. Zgodnie z § 12 ust. 1 ww. umowy 5 lipca 2018 r. wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy (w formie pieniądza w wysokości 9,2 tys. zł⁴²).

(akta kontroli tom VI str. 190-201, tom VII str. 289-302)

Wykonawcę dokumentacji projektowej i robót budowlanych dla zadania nr 2 realizowanego w formule „zaprojektuj i wybuduj” wyłoniono w wyniku postępowania nr WZP-4234/20/228/IR o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39 Pzp. W wyniku ww. postępowania 18 listopada 2020 r. z wybranym wykonawcą zawarto umowę nr WZP-4234/20/228/IR⁴³. Szczegółowy opis postępowania o udzielenie tego zamówienia zamieszczono w obszarze 2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom II str. 350-358)

6. Umowy zawarte z ww. wykonawcami dokumentacji projektowej dla zadań nr 1 i 2 zawierały zapisy zabezpieczające interesy KSP m.in. poprzez wniesienie zabezpieczenia wykonania umowy; kar umownych m.in. za zwłokę w realizacji dokumentacji projektowej i odstąpienie od umowy z winy wykonawcy; przeniesienia majątkowych praw autorskich na inwestora, pełnienia nadzoru autorskiego przez wykonawcę; opracowania i sprawdzenia dokumentacji projektowej przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności; zgodności opracowania dokumentacji projektowej z właściwymi przepisami, w tym Pb⁴⁴, a w przypadku zadania nr 1 także z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. W odniesieniu do zadania nr 1 wymagana była zgoda inwestora na dokonywanie zmian w dokumentacji, spowodowanymi szczególnymi potrzebami wynikającymi z realizacji inwestycji objętych tą dokumentacją lub z konieczności ewidencjonowania i aktualizacji dokumentacji, a dla zadania nr 2 przewidziano aktualizację dokumentacji projektowej i jej zmiany, gdy zostaną w niej stwierdzone wady na etapie realizacji robót budowlanych. Wykonawca został też zobowiązany do współdziałania z KSP na każdym etapie opracowania dokumentacji projektowej oraz dokonywania w niej na własny koszt zmian w zakresie wymaganym przez

³⁹ Zarządzenie nr 915 ws. wyrażenia zgody na zabudowę obiektami budowlanymi nowej siedziby PP w Wiązownie nieruchomości położonej w Wiązownej Gminnej, gmina Wiązowna, pozostającej w trwałym zarządzie KSP, działka nr 195.

⁴⁰ Zarządzenie nr 74 ws. wyrażenia zgody na przebudowę części nieruchomości położonej w Piasecznie przy ul. Puławskiej 44E pozostającej w trwałym zarządzie KSP.

⁴¹ Dla zadania nr 1 ogłoszenie o postępowaniu opublikowano 6 grudnia 2018 r., a dla zadania nr 2 w dniu 9 września 2020 r.

⁴² W wysokości 10% wartości umowy wskazanej w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a.

⁴³ Zmieniona aneksami o nr od 1 do 5 odpowiednio z: 6 maja, 19 lipca, 4 października, 20 października i 17 grudnia 2021 r., dalej: umowa nr WZP-4234/20/228/IR.

⁴⁴ W szczególności Prawem budowlanym, rozporządzeniami Ministra Infrastruktury: z 2 września 2004 r. ws. szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) i z 18 maja 2004 r. ws. określenia metody podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130 poz. 1389).

właściwe organy administracji. W ramach realizacji zadania nr 1 i 2 nie zawarto odrębnych umów na nadzór autorski.

(akta kontroli tom II str. 346-468, 490, 513-514, 567, tom V str. 6, 10, 132-133, 141, tom VI str. 190-201)

Przekazane do kontroli materiały dotyczące realizacji umowy nr WZP-2636/18/109/IR na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania nr 1 nie zawierały dokumentów potwierdzających przyjęcie w KSP (w formie notatki bądź protokołu odbioru) od wykonawcy elementów wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 1-4 ww. umowy, tj. szczegółowych wytycznych do projektowania, wniosków do gestorów sieci (energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej) o niezbędne dla dokumentacji warunki przyłączeniowe, ostatecznej koncepcji budowy PP w Wiązownie oraz projektu budowlanego wymaganego jako załącznik do wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁵, mimo iż miały one zostać sporządzone w terminie do: 14, 30, 40 i 90 dni od daty zawarcia umowy. Ich brak nie pozwalał na ustalenie, czy ww. elementy zostały wykonane terminowo.

(Szczegółowy opis zamieszczono w obszarze 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom V str. 6-10, tom VI str. 190-201)

7. i 8. W obu badanych zadaniach wykonawcy dokumentacji projektowej, zgodnie z protokołami odbioru, przekazali do KSP dokumentację określoną w umowach, w tym stanowiącą podstawę udzielenia zamówienia na roboty budowlane. Dokumentacja ta obejmowała w odniesieniu do zadania:

- nr 1: projekt budowlany wielobranżowy, projekt wykonawczy wielobranżowy zawierający zagospodarowanie terenu wraz z ogrodzeniem i inne niezbędne opracowania wymagane przepisami prawa: budowlanego, wodnego, o ochronie środowiska oraz o odpadach, Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych⁴⁶ z podziałem na branże (zagospodarowanie terenu, architektura, konstrukcja, instalacje: sanitarne i elektryczne zewnętrzne i wewnętrzne, teletechniczne, przyłącza), przedmiary robót z podziałem na branże, kosztorysy inwestorskie z podziałem na branże, zbiorcze zestawienie kosztów (ZZK) z podziałem na branże.

Dokumentacja projektowa dostarczona do KSP przez wykonawcę 15 listopada 2018 r. (tj. 22 dni po terminie wskazanym w § 3 ust. 1 umowy WZP-2636/18/109/IR), została komisyjnie odebrana 16 listopada 2018 r.⁴⁷. W związku z niedotrzymaniem terminu, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt. 3 ww. umowy, w KSP naliczono wykonawcy karę umowną w kwocie 10,6 tys. zł. Wyplacone wykonawcy wynagrodzenie za realizację dokumentacji projektowej⁴⁸ wyniosło 81,2 tys. zł i było niższe niż określone w § 4 ust. 1 pkt 1 lit a umowy nr WZP-2636/18/109/IR, z uwagi na potrącenie ww. kary umownej;

- nr 2: kompletną dokumentację projektową, zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w programie funkcjonalno-użytkowym⁴⁹, w którym wskazano przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz wymagania techniczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne, tj.: badania geotechniczne w zakresie wymaganym przy budowach obiektów; projekt zagospodarowania terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych, zawierający obrys obiektów, uzbrojenie terenu, układ zieleni, komunikację, ogrodzenie, przyłącza, itp.; projekt budowlany obiektów określający funkcję, formę i konstrukcję obiektów; informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ); operat oddziaływania na środowisko i inne opracowania niezbędne do uzyskania decyzji środowiskowej; niezbędne uzgodnienia, pozwolenia i opinie dotyczące realizowanego przedsięwzięcia; projekty wykonawcze wielobranżowe, uszczegóławiające rozwiązania z projektu budowlanego, pozwalające na sporządzenie przedmiaru robót i kosztorysu inwestorskiego oraz STWiOR z podziałem na branże. Dokumentacja projektowa została przekazana przez Wykonawcę w terminie.

Wyplacone wykonawcy wynagrodzenie za realizację (m.in. dokumentacji projektowej wraz ze złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę i uzyskaniem innych wymaganych

⁴⁵ Wniosek złożony 28 września 2018 r. (uzupełniony 31 listopada 2018 r. na wniosek Starosty Otwockiego.

⁴⁶ Dalej: STWiOR.

⁴⁷ Protokołem końcowym nr WIR/2018.

⁴⁸ Płatności dokonano 28 listopada 2018 r.

⁴⁹ Z uwagi, iż przedmiotem zamówienia publicznego było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w formule „zaprojektuj i wybuduj”, Zamawiający opracował program funkcjonalno-użytkowy (art. 31 ust. 2 Pzp), dalej: PFU.

przepisami uzgodnień, opinii, pozwoleń, itp. na wykonanie robót budowlanych) było zgodne z § 3 ust.1 pkt 1 lit. a umowy nr WZP-4234/20/228/IR i wyniosło 1107,0 tys. zł⁵⁰.

(akta kontroli tom II str. 359-466, tom III str. 1-41, 307-312, 317-320, 387-390, tom VI str. 190-208, tom VIII str. 285)

9. Obszar, na którym realizowano zadanie nr 1 nie był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁵¹, w związku z powyższym Wójt Gminy Wiązowna wydał decyzję⁵² o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast na terenie, na którym realizowano zadanie nr 2 obowiązywał mpzp⁵³. Zapisy w dokumentacji projektowej dla zadań nr 1 i nr 2 były zgodne odpowiednio: z postanowieniami decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz mpzp.

(akta kontroli tom II str. 23-54, tom VI str. 79-84, tom VIII str. 285)

10. Na podstawie m.in. art. 28, 33 ust. 1, art. 34 ust. 4, art. 36 Prawa budowlanego dla zadania nr 1 i 2 wydane zostały decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na budowę, tj.: odpowiednio:

- decyzja Wicestarosty Otwockiego nr 37/2019 z 21 stycznia 2019 r. obejmująca budowę posterunku policji, na który składały się: budynek posterunku, garaż wolnostojący oraz maszt antenowy na terenie dz. nr ewid. 195 z obr. Wiązowna Gminna;
- decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr 644/2021 z 31 marca 2021 r. obejmująca przebudowę terenu OPP w Warszawie w zakresie rozbudowy istniejącej kanalizacji teletechnicznej i deszczowej, budowy wiat samochodowych, przebudowę placu apelowego i parkingu zewnętrznego, rozbudowę istniejącego oświetlenia terenu, budowę zbiorników retencyjnych szczelnych na terenie dz. nr ewid. 2/183 z obr. 0004 w jedn. ewid. 141804_4 Piaseczno-miasto.

W odniesieniu do zadania nr 1 w toku rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę z 28 września 2018 r. Starosta Otwocki wezwał wykonawcę dokumentacji projektowej w dniu 5 października 2018 r. do usunięcia braków dotyczących wniosku, w tym m.in.: właściwego wskazania inwestora oraz lokalizacji, pełnomocnictw osób poświadczających prawo do posiadania nieruchomości, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Następnie 13 grudnia 2018 r. Starosta Otwocki wezwał KSP do usunięcia braków m.in. dotyczących: oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, dostarczenia oryginału decyzji o lokalizacji inwestycji, czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, zgodnych z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Uzupełnienia te nie wymagały wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej. Wykonawca oraz KSP terminowo przekazali Starostwu brakującą dokumentację. Ponadto, w ramach rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę, Wójt Gminy Wiązowna wydał dwa postanowienia (z 27 listopada 2018 r. i 11 stycznia 2019 r.), w których wyjaśniono zapisy decyzji o lokalizacji inwestycji, w zakresie objęcia decyzją budowy garażu i masztu antenowego, geometrii dachu oraz szerokości elewacji projektowanego garażu.

W przypadku zadania nr 2 w toku rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę z 9 lutego 2021 r. inwestor, 22 marca 2021 r., wypożyczył ze Starostwa Piaseczyńskiego dokumentację celem uzupełnienia i 26 marca 2021 r. zmienił wniosek w zakresie rozszerzenia przedmiotu inwestycji i zwrócił uzupełnioną dokumentację, która ponownie została w Starostwie sprawdzona i była podstawą wydania odpowiedniego pozwolenia.

(akta kontroli tom III str. 38-46, tom V str. 6, tom VI str. 202-254, 257-259)

11. W zadaniu nr 1 i 2 roboty budowlane nie były realizowane przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków (jak również do Gminnej Ewidencji Zabytków) lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków⁵⁴.

(akta kontroli tom II str. 5, 23-54, tom VI str. 55)

⁵⁰ Nie uległo zmianie.

⁵¹ Dalej: mpzp.

⁵² Nr 32/2018 z 19 kwietnia 2018, dalej: decyzja o lokalizacji inwestycji.

⁵³ Uchwała nr 1340/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 lutego 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską. Uchwała opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 13 maja 2010 r. Nr 96 poz. 1717.

⁵⁴ <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/>

12. W okresie objętym kontrolą w KSP nie planowano oraz nie przeprowadzano audytu realizacji inwestycji, natomiast przeprowadzono pięć kontroli dotyczących tych zagadnień, w tym trzy kontrole wewnętrzne (dwie w 2018 r. i jedną w 2021 r.) i dwie kontrole zewnętrzne (NIK w 2018 r. i KGP w 2019 r.). Były to kontrole:

- wewnętrzna, przeprowadzona w WiR⁵⁵, w okresie od 20 sierpnia do 5 września 2018 r. w zakresie prawidłowości dokonania i udokumentowania odbioru ekspertyz technicznych konstrukcyjno-budowlanych budynku KSP usytuowanego przy ul. Karolkowej 46 w Warszawie oraz wykorzystania ich w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót budowlanych⁵⁶. Wykazała ona nieprawidłowości dotyczące m.in. niewystąpienia do wykonawcy umowy o usunięcie ewentualnych wad lub uzupełnienie ekspertyzy w ramach rękojmi i gwarancji, nieustalenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy i niepoinformowania o tym Wydziału Finansów i Budżetu KSP oraz nieuwzględnienia we wnioskach o wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia oceny stanu technicznego budynku, wynikającego z ekspertyzy i nieprzekazania tej ekspertyzy do WZP. W wyniku kontroli stwierdzono również braki w dokumentacji, tj. załączników do umowy, egzemplarza ekspertyzy w wersji papierowej. Zobowiązano Naczelnika WiR do wyjaśnienia tej sytuacji. W efekcie negatywnie oceniono dokonanie odbioru ekspertyz będących przedmiotem umowy. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Komendant skierował wobec pracowników WiR, odpowiedzialnych za realizację zadania, zawiadomienia do: Rzecznika Dyscyplinarnego Korpusu Służby Cywilnej KSP⁵⁷ (wobec ośmiu pracowników umorzono postępowania wyjaśniające, wobec dwóch wszczęto postępowania dyscyplinarne, z czego jedno umorzono, a w drugim osobę uznano za winną popełnienia czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej i wymierzono mu karę upomnienia) oraz do Prokuratury⁵⁸ i do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych⁵⁹. W pierwszym przypadku śledztwo umorzono, a w drugim - odmówiono wszczęcia postępowania wyjaśniającego m.in., z uwagi na braki formalne dotyczące ustalenia dat i kwot, wynikające z braku w WiR wymaganej dokumentacji dotyczącej ww. ekspertyz;

(akta kontroli tom I str. 214-349, 479, tom IV str. 205-206, 354, tom V str. 388-389)

- wewnętrzna, przeprowadzona w WiR, w okresie od 16 października 2018 r. do 28 lutego 2019 r. w zakresie wybranych aspektów przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych oraz realizacji umowy nr WZP-1636/18/69/IR, która wykazała nieprawidłowości dotyczące m.in.: niewystąpienia do kierowników jednostek/komórek organizacyjnych KSP o udostępnienie dokumentacji i udzielenie informacji niezbędnych do właściwego przygotowania opisu przedmiotu zamówienia w zakresie dotyczącym branży elektrycznej, opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieuwzględniający wszystkich wymagań zamawiającego, ustalenia wartości zamówienia bez uwzględnienia planowanych kosztów prac, nieuzyskania pisemnej zgody Naczelnika WZ na podjęcie prac remontowych, nieinformowania Kierownika Sekcji Ochrony Pracy KSP o pracach zespołów odbierających zadania inwestycyjne, (w celu ewentualnego udziału w tych pracach pracowników tej komórki organizacyjnej KSP). Wobec powyższego negatywnie oceniono realizację zadania remontowego na wstępnym etapie. Pozytywnie oceniono zapewnienie i skuteczność sprawowanego

⁵⁵ W 2018 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odstąpiło od przeprowadzenia kontroli planowanej w okresie od 21 września do 31 października 2018 r. pt. *Prawidłowość przygotowania i realizacji inwestycji budowlanej na ul. Karolkowej 46 w Warszawie, będącej w zarządzie KSP*, z uwagi na fakt, iż KSP przeprowadziła ww. kontrolę wewnętrzną w tym zakresie.

⁵⁶ Dalej: *Prawidłowość przygotowania i realizacji inwestycji*.

⁵⁷ O wszczęciu postępowania wyjaśniającego, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wskazującymi na naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej wynikających z art. 76 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 poz. 1691, ze zm.).

⁵⁸ O podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z przekroczeniem uprawnień - niedopełnieniem obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych, tym samym działając na szkodę interesu publicznego oraz poświadczania nieprawdy (art. 231 § 1 i art. 271 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny - Dz. U. z 2022 poz. 1138, ze zm.).

⁵⁹ O popełnienie czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w związku z nieustaleniem należności jednostki Skarbu Państwa, tj. nienaliczeniu kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2021 poz. 289, ze zm.).

nadzoru inwestorskiego oraz prowadzenie nadzoru nad realizacją umowy w zakresie dotyczącym branży elektrycznej;

- wewnętrzna, przeprowadzona w WZP, w okresie 8-30 grudnia 2021 r. w obszarze zabezpieczenia interesów zamawiającego w umowach zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wykazała ona niezgodności umowy z przepisami działu VII rozdział 1 Pzp, które polegały m.in. na: nieuwzględnieniu w dwóch umowach na roboty budowlane kar umownych, na wypadek nieprzedłożenia przez wykonawcę (poświadczanego za zgodność z oryginałem) aneksu do umowy o podwykonawstwo, nieobjęciu umową na roboty budowlane zapisów dotyczących zmian wynagrodzenia i zasad wprowadzania zmian w wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku wzrostu lub obniżenia ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

W wyniku ww. kontroli wewnętrznych sformułowano zalecenia, które zostały zrealizowane odpowiednio przez naczelników: WiR i WZP, za wyjątkiem jednego⁶⁰, dotyczącego ujawnionych braków w dokumentacji, tj. m.in. załączników do umowy i egzemplarza ekspertyzy w wersji papierowej. W tej sprawie ówczesna Zastępca Naczelnika WiR⁶¹ poinformowała⁶² Komendanta, iż podjęte działania (przejrzanie pomieszczeń WiR, szaf, biur oraz innych miejsc, gdzie są przechowywane dokumenty, rozmowy z pracownikami) nie doprowadziły do odnalezienia brakujących dokumentów oraz że część pracowników mogących korzystać z tych dokumentów nie pracuje już w WiR. W związku z tym nie było możliwości ustalenia, gdzie dokumenty mogą się znajdować i co się z nimi stało jak też, że nie ma podstaw do sformułowania wniosków natury karnej, ponieważ nie można stwierdzić, czy dokumenty utracono w wyniku przestępstwa.

Komendant wyjaśnił m.in., iż w zasobach WiR w dalszym ciągu nie ujawniono dokumentów, których brak stwierdziła kontrola wewnętrzna przeprowadzona w 2018 r., jak również udokumentowanych informacji na temat ewentualnych działań bądź przyczyn zaniechania takich działań wobec osób odpowiedzialnych za ten stan rzeczy.

(akta kontroli tom I str. 217-258, 350-425, tom V str. 374-376, 382, 389)

- zewnętrzna przeprowadzona przez NIK, w okresie czerwiec-grudzień 2018 r. w zakresie realizacji Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020, która nie wykazała nieprawidłowości w realizacji inwestycji;
- zewnętrzna przeprowadzona przez KGP, w okresie 17 grudnia 2018 r. - 8 marca 2019 r. w obszarze prawidłowości realizacji procesu budowlanego budynku przy ul. Karolkowej 46 w Warszawie, która wykazała nieprawidłowości w fazie planowania inwestycji, tj. posiadania przeciwstawnych ekspertyz, niezłączenia do opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane wszystkich dokumentów pozwalających właściwie sporządzić tę ofertę, podjęcia decyzji o rozbiórce dachu budynku bez przeprowadzenia analizy technicznej i ekonomicznej, zakwalifikowania robót budowlanych o charakterze remontowym jako zadanie inwestycyjne, sporządzenia z błędami i bez weryfikacji KSP wniosku o dofinansowanie inwestycji budowlanej ze środków pochodzących z UE. Za prawidłowe uznano przeprowadzenie postępowań i udzielenie zamówień związanych z realizacją inwestycji, realizację postanowień umowy na roboty budowlane, ewidencję poniesionych wydatków i rozliczenia finansowe między inwestorem a wykonawcą robót budowlanych. Wg informacji Komendanta, sformułowane w wyniku kontroli zalecenia zostały wykonane, a Naczelnik WiR został zobowiązany do sprawowania stałego nadzoru nad realizacją zadań.

(akta kontroli tom I str. 426-503)

Ponadto w dniu 27 lutego 2023 r. KGP rozpoczęła w KSP kontrolę prawidłowości przygotowania i prowadzenia inwestycji dotyczącej modernizacji i rozbudowy siedziby Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą KSP przy ul. Wolskiej 174 w Warszawie, która nie została zrealizowana do dnia zakończenia niniejszej kontroli.

(akta kontroli tom IV str. 355-360, tom V str. 374, 376)

⁶⁰ Sformułowanego w wyniku ww. kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w WiR w okresie 20 sierpnia-5 września 2018 r.

⁶¹ Pełniąca później również funkcję Naczelnika WiR.

⁶² Pismem z 15 stycznia 2019 r. znak WiR -253/7821/18/2019.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Programy inwestycji dla zadania nr 1 i 2 nie zawierały danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz oceny ekonomicznej efektywności inwestycji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f i b rozporządzenia w sprawie programu inwestycji. Dodatkowo zamieszczone w Programach inwestycji harmonogramy rzeczowo-finansowe, wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia, były niekompletne, prezentowały jedynie wysokość środków finansowych przeznaczonych na zadanie w podziale na lata (nie uwzględniały aspektu rzeczowego).

(akta kontroli tom II str. 1-78, tom VI str. 1-189)

Komendant wyjaśnił m.in., iż brak zamieszczenia danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych wynikał z faktu, iż w obu zadaniach obiekty budowlane miały zostać (i zostały) przekazane do eksploatacji niezwłocznie po ich odbiorze i oddaniu do użytkowania, co pośrednio wskazano w zamieszczonych w programach opisach i uzasadnieniu celowości inwestycji. Ponadto poinformował, iż istniała konieczność zapewnienia ciągłości i niezakłóconego funkcjonowania OPP w Warszawie oraz natychmiastowego przeniesienia jednostki PP w Wiązownie do nowej siedziby. Dodatkowo Komendant wyjaśnił, że efektywność ekonomiczna inwestycji oraz harmonogram zostały opisane w omawianych programach zgodnie z wymaganiami dysponenta wyższego stopnia. Wykorzystanie narzędzi do oceny efektywności ekonomicznej inwestycji musi być dostosowane do specyfiki prowadzonej działalności (w przypadku Policji, to podmiot z założenia deficytowy). W związku z powyższym ocena efektywności ekonomicznej inwestycji w Policji, dokonywana na etapie programu inwestycji, uwzględnia dla objętych kontrolą inwestycji przede wszystkim przedmiotową ocenę, która zawarta jest w treści opracowania, bez wyodrębnienia w osobnym rozdziale bądź punkcie, co nie jest bezwzględnie wymagane w przywołanym rozporządzeniu. W przypadku harmonogramu rzeczowo-finansowego, należy wskazać na analogiczne podejście do formy jego zawarcia w omawianym rodzaju opracowania, której obowiązujące rozporządzenie nie narzuca.

(akta kontroli tom IV str. 366-368, 371-373)

Zdaniem NIK wskazanie korzyści niematerialnych w obydwu programach nie wyczerpuje oceny inwestycji od strony ekonomicznej. Kluczowym elementem dotyczącym podjęcia decyzji o inwestycji jest ocena przewidywanej efektywności. Przykładowo w Programie OPP wskazano, że wybudowanie wiat samochodowych przyczyni się do polepszenia warunków przechowywania pojazdów i zapewnienia ich ochrony przed niekorzystnymi warunkami. Natomiast nie wskazano miary efektywności w zakresie ponoszonych kosztów utrzymania pojazdów służbowych policji, w tym ewentualnych kosztów związanych z ich przechowywaniem przed inwestycją i po jej realizacji – czy faktycznie zmniejszy się ich koszt utrzymania, w tym m.in. bieżącego i napraw, w związku z wybudowaniem wiat samochodowych, które mają chronić pojazdy policyjne przed zniszczeniem. Natomiast odnosząc się do harmonogramu rzeczowo - finansowego, w ocenie NIK, obydwa programy powinny zawierać planowany zakres rzeczowy, czyli postępy inwestycji w założonym czasie (etapie), np. miesięcznym, a nie jedynie, jak w nich wskazano, okres realizacji i planowane w tym czasie do poniesienia nakłady finansowe.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w KSP nie zawsze prawidłowo planowano i przygotowywano realizację inwestycji budowlanych, mimo iż zadania związane z przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem inwestycji były przypisane wydzielonym komórkom organizacyjnym. Na etapie przygotowania do realizacji obu kontrolowanych inwestycji budowlanych, na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji opracowano programy inwestycji. Nie zawierały one jednak wymaganych przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f i b ww. rozporządzenia, danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz oceny ekonomicznej efektywności inwestycji. Dodatkowo zamieszczone w nich harmonogramy rzeczowo-finansowe, wymagane w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia, były niekompletne (nie uwzględniały aspektu rzeczowego). Po uzgodnieniu ww. programów z dysponentem, zadania zostały przez KSP ujęte w planach inwestycyjnych.

W obu przypadkach przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych uzyskano stosowne zgody Wojewody Mazowieckiego i ministra właściwego ds. budownictwa. Projektantów obu kontrolowanych inwestycji zobowiązano do sprawowania nadzoru autorskiego i zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Komendę. Dla obu inwestycji uzyskano pozwolenia na budowę, a roboty budowlane zostały rozpoczęte i zrealizowane terminowo, w okresie ważności ww. pozwoleń.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja inwestycji budowlanych

1. W latach 2017-2022 wydatki majątkowe KSP wyniosły łącznie 369 555,1 tys. zł⁶³ (co stanowiło 5,6% wydatków ogółem, 6 576 491,3 tys. zł), z tego wydatki inwestycyjne 248 991,2 tys. zł. Wydatki inwestycyjne w latach 2017-2022 w 80,5% (200 458,0 tys. zł) sfinansowano z budżetu państwa, w 16,1% (40 001,4 tys. zł) ze środków Funduszu Wsparcia Policji i w 3,4% (8531,8 tys. zł) ze środków UE⁶⁴. W okresie objętym kontrolą KSP realizowała od ośmiu (2017 r.) do 27 (2021 r.) inwestycji rocznie.

Łączne wydatki poniesione na realizację zadania nr 1 wyniosły 4836,4 tys. zł (93,5 tys. zł w 2018 r., 142,9 tys. zł w 2019 r., 3200,0 tys. zł w 2020 r. i 1400,0 tys. zł w 2021 r.), z tego 4336,4 z budżetu Państwa i 500,0 z Funduszu Wsparcia Policji. Natomiast wydatki na zadanie nr 2 wyniosły 27 111,1 tys. zł (w 2021 r.) i sfinansowano je z budżetu państwa.

(akta kontroli tom IV str. 207-270)

2. W zakresie robót budowlanych dwóch badanych zadań w KSP przeprowadzono łącznie trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj.:

a) zadanie nr 1:

- postępowanie nr WZP-7270/18/326/IR na budowę nowej siedziby PP w Wiązownie przy ul. Leśnej ogłoszone 6 grudnia 2018 r. Umowę z wykonawcą nr 1 zawarto 5 lutego 2019 r. W trakcie realizacji inwestycji 7 sierpnia 2019 r. wykonawca nr 1 odstąpił od umowy;
- postępowanie nr WZP-5619/19/283/IR na dokończenie budowy nowej siedziby PP w Wiązownie przy ul. Leśnej ogłoszone 25 września 2019 r. Umowę z wykonawcą nr 2 zawarto 13 listopada 2019 r. Wykonawca nr 2 dokończył realizację inwestycji, której ostatecznego odbioru KSP dokonała 24 marca 2021 r.;

b) zadanie nr 2 - postępowanie nr WZP-4234/20/228/IR na przebudowę terenu zewnętrznego OPP w Warszawie w zakresie kanalizacji technicznej, wykonania odwodnienia terenu, budowy wiat samochodowych wraz z realizacją prac towarzyszących (postępowanie dotyczyło realizacji inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj”) ogłoszone 9 września 2020 r. Umowę zawarto z wykonawcą 18 listopada 2020 r. Ostatecznego odbioru inwestycji KSP dokonała 28 grudnia 2021 r.

Powyższych trzech wykonawców robót budowlanych wyłoniono po przeprowadzeniu przez KSP postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39 Pzp. Stosownie do art. 11 Pzp ogłoszenia o zamówieniu dla zadania nr 1 opublikowano w BZP, a ogłoszenie dla zadania nr 2 w Dzienniku Urzędowym UE. Wartości zamówienia oszacowano, we wszystkich trzech postępowaniach, z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i 35 Pzp (odpowiednio 6 grudnia 2018 r., 11 września 2019 r. i 1 września 2020 r.). We wszystkich analizowanych postępowaniach opisu przedmiotów zamówienia dokonano zgodnie z art. 29-30 Pzp. W żadnym z analizowanych postępowań nie dokonano oceny ofert, które podlegały odrzuceniu. W obu postępowaniach dotyczących zadania nr 1 termin składania ofert wyznaczono zgodnie z art. 43 ust. 1 Pzp. Natomiast w postępowaniu dotyczącym zadania nr 2 wyznaczono termin składania ofert krótszy (tj. 21 dni) niż termin określony w art. 43 ust. 2 ww. ustawy, tj. 35 dni (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W odpowiedzi na zapytania oferentów, skierowane w pierwszym postępowaniu dla zadania nr 1, dotyczące m.in. udostępnienia przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich oraz wniosków o przedłużenie terminu składania ofert, KSP zamieściła przedmiary robót na swojej stronie internetowej dotyczącej tego postępowania oraz odrzuciła wnioski w sprawie przedłużenia terminu składania ofert. W postępowaniu drugim dla zadania nr 1 zgłoszone

⁶³ Najwięcej w 2020 r., tj. 150 487,3 tys. zł, najmniej 2017 r., tj. 24 459,6 tys. zł.

⁶⁴ Wydatki ze środków UE zrealizowano w latach 2017-2019.

przez oferentów pytania dotyczyły m.in. przeprowadzenia wizji lokalnej, uszczegółowienia zapisów SIWZ oraz wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy projektami branży teletechnicznej i dodatkowymi wymaganiami dotyczącymi odrębnego systemu uziemienia serwerowni. Na powyższe pytania KSP udzieliła odpowiedzi na stronie internetowej dotyczącej tego postępowania. Wskazano w jaki sposób oferenci powinni wycenić aktualizację dokumentacji do dodatkowych wymagań teleinformatycznych, a ze względu na ww. rozbieżności wydłużony został termin składania ofert o 5 dni (z 10 na 15 października 2019 r.). Zapytania oferentów kierowane na etapie przeprowadzania postępowania przetargowego w zadaniu nr 2 nie dotyczyły opisu przedmiotu zamówienia w zakresie opracowania dokumentacji projektowej.

Wszystkie trzy ww. umowy zawarto z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ i zapytaniach ofertowych. Umowy były zgodne z SIWZ i ofertami wykonawców, zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji, jakości wykonania przedmiotu umowy, zgodne z warunkami przetargów i ofertą złożoną przez wykonawców. Jednakże w § 7 ust. 8 załącznika nr 9 Ogólne warunki umowy do SIWZ (zadanie nr 2) zapisano, iż podwykonawca zobowiązany jest przedłożyć KSP kopie umowy o podwykonawstwo na roboty budowlane w terminie nieprzekraczającym 2 dni, licząc od daty jej zawarcia, co było niezgodne z art. 143b ust. 5 Pzp (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W § 17 ust. 5 ww. załącznika wskazano przesłanki stanowiące podstawę do zmiany umowy, a w ust. 6 postanowiono, że w przypadku takich zmian (o których mowa w ww. ustępie), ulec może: zakres rzeczowy przedmiotu umowy, cena umowy brutto, termin płatności, zasady rozliczeń (...), sposób realizacji przedmiotu zamówienia, w tym zmiana materiałów lub technologii wykonania zamówienia.

Powyższe postanowienia umowy były niejednoznaczne, co było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Odpowiedzialność wykonawców z tytułu rękojmi obejmowała wszystkie wady dotyczące przedmiotu umowy, a gwarancja udzielona przez wykonawców – całość robót wynikających z umowy. Dla zadania nr 1 w obu umowach rękojmi udzielono na okres 60 miesięcy, gwarancji na roboty budowlane na 60 miesięcy, a gwarancji na zamontowane urządzenia min. 48 miesięcy⁶⁵. Dla zadania nr 2 rękojmi udzielono na okres 60 miesięcy, gwarancji na roboty budowlane na 84 miesiące, a gwarancji na zamontowane urządzenia na 60 miesięcy⁶⁶. Wszystkie umowy zawierały postanowienia dotyczące kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia (tj. niezgodnie z warunkami postępowania o udzielenie zamówienia oraz złożoną ofertą wykonawcy). Możliwość naliczenia kar umownych przewidziano m.in. w związku z opóźnieniem: wykonania przedmiotu umowy, konieczności usunięcia wad stwierdzonych w czasie odbioru końcowego lub w okresie gwarancji, a także za: odstąpienie od umowy przez zamawiającego z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, niewypłacenie lub nieterminowe dokonanie zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcy; nieprzedłożenie do akceptacji projektu umowy o podwykonawstwo lub jej zmian. Według § 1 ust. 8 pkt 1 i 2 ww. umów dla zadania nr 1 wykonawcy mieli wystawić fakturę za wykonany i odebrany dany element scalony robót lub jego część składową, w wysokości maksymalnie 90% wartości wskazanej w harmonogramie, po podpisaniu protokołu częściowego, a za pozostałe elementy scalone robót lub ich części - pozostałą część należnego wynagrodzenia, po podpisaniu przez strony protokołu odbioru końcowego robót. Zamawiający był zobowiązany wypłacić wynagrodzenie wykonawcom w terminie 30 dni, licząc od daty otrzymania faktury. Natomiast dla zadania nr 2 według § 8 ust. 2-4 i 6 umowy zapłata wynagrodzenia miała następować na podstawie faktur częściowych i po podpisaniu protokołów: odbioru dokumentacji i częściowego odbioru robót wskazanych w harmonogramie, przy czym łączna wartość płatności częściowych nie mogła przekroczyć 90% wynagrodzenia, a rozliczenie końcowe robót budowlanych miało nastąpić po zakończeniu odbioru końcowego i podpisaniu protokołu odbioru końcowego robót oraz dostarczeniu dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom. Wszystkie trzy umowy przewidywały wynagrodzenie ryczałtowe

⁶⁵ Nie krócej niż gwarancja producenta, liczona od daty podpisania protokołu odbioru końcowego robót.

⁶⁶ Nie krócej niż gwarancja producenta, liczona od daty podpisania protokołu odbioru końcowego robót.

w wysokości odpowiednio 3765,2 tys. zł, 4187,7 tys. zł i 24 400,0 tys. zł, które było zgodne z wynagrodzeniem wskazanym w ofertach.

Po zawarciu ww. dwóch umów dla zadania nr 1, KSP zamieściła ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP (nr 510032491-N-2019 i 510249355-N-2019 odpowiednio 19 lutego i 19 listopada 2019 r.), a po zawarciu umowy z wykonawcą zadania nr 2 KSP przekazała ogłoszenie o udzieleniu zamówienia do publikacji w Dzienniku Urzędowym UE 20 listopada 2020 r. Za realizację ww. trzech umów wykonawcom wypłacono wynagrodzenie zgodne z postanowieniami umów, w wysokości odpowiednio: 131,2 tys. zł⁶⁷, 4261,5 tys. zł⁶⁸ i 27 111,1 tys. zł⁶⁹.

(akta kontroli tom II str. 161-468, 490, 513-514, tom III str. 307-407, tom IV str. 270, tom VII str. 304-318, 321-341, 411-428, tom VIII str. 1-50)

3. Wszystkie trzy ww. umowy z wykonawcami robót zawierały regulacje w zakresie: dokonania w formie pisemnej zmian niezbędnych dla wykonania umowy dotyczących m.in. wykonania robót lub rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych, zaniechania robót, które podczas realizacji stały się zbędne; sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego; wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową, obowiązującymi przepisami, normami, zasadami wiedzy technicznej, sztuką budowlaną, harmonogramem oraz innymi postanowieniami umowy; prowadzenia dokumentacji budowy (składającej się w szczególności z dziennika budowy, protokołów odbiorów robót: ulegających zakryciu, częściowych, końcowych, wszelkich uzgodnień i rysunków służących realizacji robót); opracowania i uzyskania wymaganych uzgodnień i opinii w zakresie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót budowlanych; zatrudniania przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności na podstawie umowy o pracę; dostarczenia aktualnej polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności wraz z dowodem potwierdzającym opłacenie składek; zatrudniania i zatwierdzania zmian podwykonawców; naliczania kar umownych. Określono w nich także obowiązki zamawiającego i wykonawcy w zakresie terminowego przekazania dokumentacji projektowej, placu budowy i operatu kolaudacyjnego (w tym dziennika budowy). Wyniki analizy sposobu weryfikacji realizacji ww. obowiązków przez KSP opisano w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli tom II str. 359-382, tom VIII str. 1-50)

4. Zgodnie art. 147-148 i 150 Pzp wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania dla zadania:

- nr 1 (umowy nr WZP-7270/18/326/IR oraz WZP-5619/19/283/IR) zgodnie z SIWZ, w dniu zawarcia umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej⁷⁰ w wysokości odpowiednio: 376,5 tys. zł i 418,8 tys. zł (co stanowiło 10% wartości umowy), na cały jej okres realizacji z uwzględnieniem okresu rękojmi⁷¹;
- nr 2 (umowa nr WZP-4234/20/228/IR) zgodnie z SIWZ, na dzień zawarcia umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 1220,0 tys. zł, zmienione⁷² do

⁶⁷ Faktury UB/2019-04-25/1 oraz UB/2019-06-13/1.

⁶⁸ Po uwzględnieniu aneksu nr 1 z 2 października 2020 r. zwiększającego wynagrodzenie o 73,8 tys. zł za wykonanie robót dodatkowych.

⁶⁹ Po uwzględnieniu aneksów nr 2 z 19 lipca 2021 r. i nr 4 z 20 października 2021 r. zwiększających wynagrodzenie łącznie o 2711,1 tys. zł za wykonanie robót dodatkowych.

⁷⁰ Zadanie nr 1: pierwszy wykonawca nr 1 - gwarancja ubezpieczeniowa nr 1010000000966; drugi wykonawca - gwarancja ubezpieczeniowa nr RW/GW/46/805/7161/2019.

⁷¹ Ważność gwarancji pierwszego wykonawcy robót w zadaniu nr 1 obejmowała okres 15 lutego 2019 r.-15 marca 2021 r. w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy oraz od 16 marca 2021 r. (nie wcześniej jednak niż od dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, potwierdzonego protokołem stwierdzającym należyte wykonanie przedmiotu umowy) do 31 marca 2026 r. w zakresie roszczeń z tytułu nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek w przedmiocie umowy. Ważność gwarancji drugiego wykonawcy robót w zadaniu nr 1 obejmowała okres 13 listopada 2019 r. - 14 czerwca 2021 r. w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy oraz od 15 czerwca 2021 r. (nie wcześniej jednak niż od dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, potwierdzonego protokołem (stwierdzającym należyte wykonanie przedmiotu umowy) do 30 czerwca 2026 r. - w zakresie roszczeń z tytułu nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy.

⁷² Okres gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy z uwzględnieniem okresu rękojmi czterokrotnie przedłużono aneksami o nr 1 - 4 odpowiednio z: 6 maja, 16 lipca (dodatkowo zwiększono kwotę gwarancji do 1238,4 tys. zł), 1 października i 20 października 2021 r. do 1355,6 tys. zł, z uwagi na zmianę ww. umowy w zakresie terminu realizacji oraz zwiększenia wynagrodzenia za przedmiot umowy.

wysokości 1355,6 tys. zł (co stanowiło 5% wartości umowy) na cały jej okres realizacji z uwzględnieniem okresu rękojmi⁷³.

Postęp prac nie powodował zmniejszenia gwarancji ubezpieczeniowych.

(akta kontroli tom II str. 581-589, tom VII str. 319-320, 339-341)

5. Roboty budowlane dla zadań nr 1 i 2 zrealizowano w okresach odpowiednio: od 1 marca 2019 r. do 11 lutego 2021 r. oraz od 9 kwietnia do 28 grudnia 2021 r.⁷⁴, tj. w czasie ważności pozwoleń na budowę (z 21 stycznia 2019 r.⁷⁵ oraz z 31 marca 2021 r.⁷⁶).

(akta kontroli tom III str. 42-46, 178-230, tom V str. 149-150, 162-164, 172-182, 475, tom VI str. 253-256, tom VII str. 228-288)

6. Przy realizacji robót budowlanych dla zadania nr 1 wykonawcy robót budowlanych nie zatrudniali podwykonawców.

Natomiast w odniesieniu do zadania nr 2, zagadnienia związane z zatrudnianiem podwykonawców, o których mowa w art. 143a i 143d Pzp, zostały uregulowane w umowie z wykonawcą nr WZP-4234/20/228/IR. Umowa ta przewidywała zatrudnienie dwóch konkretnych podwykonawców do wykonania dokumentacji projektowej oraz do robót drogowych. Ostatecznie zadanie realizowano z udziałem dwóch podwykonawców i jednego dalszego podwykonawcy robót drogowych (wykonanie nawierzchni drogi z asfaltobetonu).

Przy czym w trakcie niniejszej kontroli KSP nie dysponowała umową z podwykonawcą odpowiedzialnym za opracowanie dokumentacji projektowej, którą zgodnie z § 7 ust. 10 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, wykonawca zobowiązany był przedłożyć do KSP, (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wykonanie prac przez tego podwykonawcę potwierdzają załączone do faktur wykonawcy oświadczenia o zatrudnieniu podwykonawcy oraz oświadczenia podwykonawcy o zapłacie mu wynagrodzenia.

Z drugiego podwykonawcy, wskazanego w umowie jako odpowiedzialnego za wykonanie robót drogowych, na którego zasoby powoływano się w ofercie w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 22a ust. 1 Pzp), wykonawca zrezygnował. Następnie w dniu 22 kwietnia 2021 r. wykonawca przedłożył KSP do akceptacji projekt umowy o podwykonawstwo z propozycją innego podwykonawcy. W KSP zaakceptowano ww. propozycję, mimo iż wykonawca nie wykazał, że proponowany, nowy podwykonawca spełnia warunki oferty w stopniu nie mniejszym, niż poprzedni, co było niezgodne z § 7 ust. 15 i 16 umowy nr WZP-4234/20/228/IR. Ponadto zaakceptowany przez KSP ww. projekt umowy nie zawierał jednego z dwóch wymaganych załączników, a posiadana przez KSP kopia umowy z nowym podwykonawcą⁷⁷, nie była poświadczona za zgodność z oryginałem oraz nie zawierała żadnego z załączników stanowiących integralną część tej umowy, co było niezgodne z § 7 ust. 5 i 8 umowy nr WZP-4234/20/228/IR (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Następnie wykonawca w dniu 2 września 2021 r. przedłożył do akceptacji KSP projekt umowy z dalszym podwykonawcą na wykonanie nawierzchni drogowej z asfaltobetonu, który został w KSP zaakceptowany bez uwag, mimo iż nie zawierał niektórych postanowień wymaganych w § 7 ust. 6 pkt 5 i 6⁷⁸ umowy z wykonawcą (nr WZP-4234/20/228/IR). Ponadto w trakcie kontroli NIK, KSP nie dysponowała kopią umowy zawartej z dalszym podwykonawcą, którą zgodnie z § 7 ust. 8 ww. umowy, wykonawca był zobowiązany przedłożyć do KSP (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wykonawca zadania nr 2 każdorazowo potwierdzał wykonanie robót przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę poprzez załączenie do faktur odpowiednich oświadczeń

⁷³ Ważność gwarancji obejmowała okres 18 listopada 2021 r. - 17 stycznia 2022 r. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy oraz 18 stycznia 2022 r. - 2 lutego 2027 r. z tytułu nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy, ujawnionych w okresie ważności gwarancji po podpisaniu bezusterkowego protokołu odbioru końcowego. Ww. okresy wydłużono, z związku ze zmianą terminu realizacji umowy.

⁷⁴ W tym roboty dodatkowe wykonane przed upływem trzech lat od określonego w zgłoszeniach terminu ich rozpoczęcia, tj. od 18 maja 2021 r., wskazane w wydanym przez Starostę Piaseczyńskiego postanowieniu o milczącym załatwieniu sprawy z 28 maja 2021 r. dotyczące budowy ogrodzenia o wysokości powyżej 2,20 m wraz z oświetleniem terenu oraz od 2 czerwca 2021 r. – postanowienie z 15 lipca 2021 r. dotyczące odtworzenia i remontu dróg, chodników na terenie OPP w Warszawie. Całość robót budowlanych w KSP odebrano w dniach 27-28 grudnia 2021 r.

⁷⁵ Nr 37/2019 zmienione decyzją nr 1591/2020 z 16 grudnia 2020 r.

⁷⁶ Nr 644/2021.

⁷⁷ Z 28 kwietnia 2021 r.

⁷⁸ Tj. możliwości wypowiedzenia umowy, w przypadku, gdy dalszy podwykonawca nie dochowa terminu wykonania zleconych robót oraz oświadczenia, że podwykonawca zapoznał się z treścią umowy zawartej między zmagającym a wykonawcą.

o zatrudnieniu podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy oraz ich oświadczenia potwierdzające zapłatę im wynagrodzenia. W zadaniu nr 2 nie wystąpiły okoliczności powodujące powstanie obowiązku zapłaty przez KSP wynagrodzenia podwykonawcom i dalszemu podwykonawcy za roboty, które zostały uprzednio opłacone wykonawcy robót, a podwykonawcy nie występowali z takimi roszczeniami do KSP.

W okresie objętym kontrolą w KSP prowadzono Centralny Rejestr Umów generalnych wykonawców. Nie prowadzono rejestru umów z podwykonawcami dla żadnej realizowanej inwestycji, ponieważ, jak wyjaśnił Komendant, nie był on wymagany przepisami prawa.

(akta kontroli tom II str. 367-375, tom III str. 91-130, 271, 313-393, tom IV str. 272-273, tom V str. 133-135, 142, 162, tom VII str. 413, 421)

7. Wszystkie trzy umowy na wykonanie robót zawierały zapisy dopuszczające udzielenie wykonawcom zaliczek na poczet wykonania przedmiotu umowy, przy czym zaliczek tych nie udzielano.

(akta kontroli tom V str. 10, 141)

8. W odniesieniu do zadania:

- nr 1 z pierwszym wykonawcą robót budowlanych nie zawierano aneksów do umowy, natomiast z drugim wykonawcą zawarto jeden aneks 2 października 2020 r., na wniosek WiR, opracowany na podstawie Protokołu konieczności z 10 września 2020 r., w oparciu o art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp oraz zgodnie z § 12 ust. 5 pkt 6 ww. umowy nr WZP-5619/19/283/IR, po przeprowadzeniu z nim negocjacji⁷⁹ w zakresie wynagrodzenia za dodatkowe prace i terminu ich realizacji. Realizacja dodatkowych prac wynikała z konieczności rozbiórki nieprawidłowo, niezgodnie z Projektem zagospodarowania terenu, usadowionego przez pierwszego wykonawcę budynku garażu (co ujawniono dopiero po wejściu drugiego wykonawcy na plac budowy) i wykonania go w prawidłowej lokalizacji. Określona w aneksie, podwyższona do 4261,5 tys. zł kwota wynagrodzenia ryczałtowego (o 73,8 tys. zł, tj. 1,8% wartości umowy) była zgodna z wynikami negocjacji. Realizacja tych prac nie miała wpływu na termin wykonania robót budowlanych.

W związku z ujawnieniem niewłaściwego usadowienia ww. obiektu negocjacje⁸⁰ przeprowadzono również z wykonawcą dokumentacji projektowej. Dotyczyły one zlecenia opracowania zamiennego projektu budowlanego, w celu dokończenia budowy nowej siedziby PP w Wiązownie przy ul. Leśnej oraz uzyskania, w imieniu KSP, zamiennego pozwolenia na budowę. Umowę na realizację ww. prac za kwotę 11,7 tys. zł zawarto z projektantem 15 października 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 274, tom VII str. 412-414, tom VIII str. 51)

- nr 2 z wykonawcą zawarto pięć aneksów: 6 maja, 19 lipca, 4 i 20 października oraz 17 grudnia w 2021 r. Aneksy nr 1, 2 i 4 zawarto na podstawie § 17 ust. 1, ust. 5 pkt 2 i 10 oraz ust. 6 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, aneks nr 3 – § 17 ust. 5 pkt 2, 5, 6, 10 i ust. 10 pkt 3⁸¹ ww. umowy, a nr 5 – § 17 ust. 10 pkt 3. W aneksie nr 1 wskazano również art. 15r ust. 1 pkt 5⁸² ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸³, a w aneksach nr 2 i 4 – art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp (dokonane zmiany nie były istotne, a ich łączna wartość na kwotę 27 111,1 tys. zł nie przekroczyła 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie⁸⁴ - wyniosła 11,2%).

⁷⁹ Udokumentowane protokołem z negocjacji z 11 września 2020 r.

⁸⁰ Protokół z negocjacji z 14 września 2020 r.

⁸¹ Zamawiający dopuszczał również zmianę terminu wykonania umowy w przypadku wystąpienia warunków pogodowych uniemożliwiających realizację robót budowlanych potwierdzonych wpisami do Dziennika budowy oraz opinią z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej uzyskaną przez Wykonawcę. Termin realizacji przedmiotu umowy mógł być przedłużony jedynie o ilość dni, w których występowały warunki atmosferyczne uniemożliwiające prowadzenie prac.

⁸² Strony umowy w sprawie zamówienia publicznego, w rozumieniu ustawy Pzp, niezwłocznie, wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić. Strony umowy potwierdzają ten wpływ dołączając do informacji, o której mowa w zadaniu pierwszym, oświadczenia lub dokumenty, które mogą dotyczyć w szczególności: innych okoliczności, które uniemożliwiają bądź w istotnym stopniu ograniczają możliwość wykonania umowy.

⁸³ Dz. U. z 2021 poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa o COVID.

⁸⁴ Pierwotna wartość zamówienia to 24 400,0 tys. zł.

Wszystkie aneksy obejmowały m.in. przesunięcie terminu wykonania robót budowlanych (tj. etapu II przedmiotu umowy) z 31 maja 2021 r. odpowiednio do: 30 września, 15 października, 17 listopada, 17 grudnia i 28 grudnia 2021 r.

Trzy zmiany do aneksów nr: 1, 3 i 5 zostały wprowadzone na podstawie wniosków wykonawcy i wynikały z przyczyn od niego niezależnych dotyczących odpowiednio:

- oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej przez organ oraz utrudnień związanych z epidemią COVID-19, która powodowała ograniczenia w działalności instytucji publicznych (m.in. praca zdalna) – aneks nr 1;
- przedłużających się procedur uzyskania decyzji o zezwoleniu na wycinkę drzew kolidujących z wykonywaną wiatą parkingową, ponadwymiarowych opadów deszczu powodujących powtarzające się zalania placów objętych przebudową (wykonawca przedłożył m.in. wyciągi z dziennika budowy oraz opinię z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej potwierdzającą wystąpienie powyższych warunków pogodowych, zgodnie z § 17 ust. 10 pkt 3 umowy nr WZP-4234/20/228/IR) oraz wykonywania robót, polegających na wymianie istniejących kanałów kanalizacji deszczowej w drogach pod placem apelowym (konieczność zwiększenia średnicy istniejących kanałów, w celu zapewnienia właściwego odwodnienia terenu pod placem apelowym) – aneks nr 3;
- naglej, niekorzystnej zmiany pogody (utrzymywanie się ujemnych temperatur oraz opady deszczu i śniegu). Do wniosku o przedłużenie umowy wykonawca dołączył m.in. wyciągi z dziennika budowy, dokumentację fotograficzną oraz wykres historii temperatur w okresie od 8 grudnia 2021 r. do 14 grudnia 2021 r., natomiast nie przedłożył opinii z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, potwierdzającej wystąpienie powyższych warunków pogodowych, wymaganej § 17 ust. 10 pkt 3 ww. umowy (szczegółowy opis w *Sekcji nieprawidłowości*) – aneks nr 5.

Oprócz zmiany terminu aneksem nr 1 dokonano także zamiany zapisu w § 8 ust. 2 pkt 1 umowy, z uwagi na oczekiwanie przez wykonawcę na wydanie zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów. Ustalono, iż faktura częściowa wystawiona przez wykonawcę nie może przekroczyć 80% wynagrodzenia po podpisaniu bez uwag protokołu odbioru dokumentacji, z wyłączeniem obowiązku przedstawienia przez wykonawcę ww. decyzji⁸⁵. Dodano zapis, iż pozostałe wynagrodzenie w wysokości 10% zostanie wypłacone po dostarczeniu przez wykonawcę tej decyzji. Zmieniono również zasady rozliczenia robót budowlanych dotyczące wystawienia faktur częściowych za procentowe wykonanie robót na podstawie protokołów zaawansowania procentowego elementów harmonogramu, a nie jak w pierwotnie w umowie – za wartość elementu wskazaną w harmonogramie. Możliwość wprowadzenia takich zmian była przewidziana postanowieniami § 17 ust. 6 umowy zawartej z wykonawcą zadania nr 2. Zmiany te wprowadzono także na podstawie art. 15r ust. 1 pkt 5 ustawy o COVID-19.

Pozostałe dwie zmiany (aneksy nr 2 i 4) dotyczyły zlecenia przez KSP wykonania robót dodatkowych obejmujących: budowę ogrodzenia na odcinku ok. 210 m i oświetlenia terenu oraz rozdzielnic elektrycznych oraz modernizacji dróg w tym dojazdowej i przeciwpożarowej do nowo powstałych wiat samochodowych i dokonano ich na podstawie wniosków WiR, po opracowaniu odpowiednich protokołów konieczności⁸⁶. Jako uzasadnienie wskazano odpowiednio: zły stan techniczny rozdzielnic spowodowany długoletnią eksploatacją, bardzo zły stan istniejącego ogrodzenia (liczne uszkodzenia, korozja pręseł i słupków, ubytki betonowych cokołów) i oświetlenia (nie działają oprawy oświetleniowe z powodu uszkodzenia kabli zasilających), które nie zapewniały właściwej ochrony obiektu, co umożliwiało wtargnięcie na jego teren osób nieuprawnionych oraz konieczność pilnego podjęcia robót w związku z pogorszeniem się, w ostatnim czasie, jakości ciągów komunikacyjnych, a zwłaszcza dróg (ubytki, które już były powiększyły się i powstały nowe), co utrudniało poruszanie się pojazdów, w szczególności ciężkiego sprzętu specjalistycznego i stwarzało realne zagrożenie ich uszkodzenia i zwiększało ryzyko wystąpienia urazu ciała osób przemieszczających się po

⁸⁵ W pierwotnym brzmieniu ww. umowy faktury częściowe wystawione przez wykonawcę nie mogły przekroczyć 90% wartości umowy, po podpisaniu bez uwag protokołu odbioru dokumentacji.

⁸⁶ Nr 1 z 1 czerwca 2021 r. i nr 2 z października 2021 r.

terenie jednostki. W związku z czym, zgodnie z protokołem konieczności, konieczne było podjęcie działań w celu zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa pojazdom, osobom oraz zabezpieczenia ppoż. obiektu, wyeliminowania ww. zagrożeń i wykonania prac w miejscu, gdzie stan dróg jest najgorszy. W obu protokołach wskazano, iż ww. roboty dodatkowe nie były możliwe do przewidzenia na etapie przygotowania postępowania dotyczącego zadania nr 2, a prowadzone roboty drogowe i instalacyjne, w bezpośrednim rejonie przedmiotowego ogrodzenia, oświetlenia terenu oraz dróg, mogły mieć wpływ na utratę gwarancji na prace wykonywane przez obecnego wykonawcę oraz na ich terminowość. Wartość robót dodatkowych została ustalona w oparciu o opracowane przez wykonawcę kosztorysy ofertowe, które były weryfikowane przez pracowników WiR. Wprowadzone zmiany były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy na roboty budowlane oraz nie wymagały zmiany pozwolenia na budowę (dokonano zgłoszenia tych prac do właściwego organu nadzoru budowlanego⁸⁷). Oprócz zmiany terminu aneksami nr 2 i 4 zwiększono wysokość wynagrodzenia wykonawcy⁸⁸ do kwoty odpowiednio: 24 769,0 tys. zł i do 27 111,1 tys. zł. Prace określone w aneksach nr 2 i 4 zostały wykonane dopiero po ich zawarciu.

(akta kontroli tom II str. 359-580, tom III str. 394-396, tom IV str. 275-276, tom V str. 166-170, 326, 329, tom VIII str. 369-370, 384-448)

9. Do pełnienia bezpośredniego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, we wszystkich trzech analizowanych umowach, wyznaczono inspektorów nadzoru inwestorskiego w branżach: konstrukcyjno-budowlanej, elektrycznej, sanitarnej i telekomunikacyjnej. Wszyscy inspektorzy posiadali uprawnienia budowlane w danej branży.

W obu umowach na roboty budowlane wykonywane w ramach zadania nr 1 po stronie KSP, zgodnie z art. 27 ustawy Pb, wskazano osobę do pełnienia funkcji koordynatora w zakresie obowiązków umownych⁸⁹. W czasie wykonywania robót przez drugiego wykonawcę w KSP dokonano zmiany⁹⁰ osoby pełniącej jednocześnie funkcję koordynatora i inspektora nadzoru branży budowlanej. Poszczególni inspektorzy (w tym koordynator) przeprowadzali kontrole na terenie budowy. W czasie realizacji robót przez pierwszego wykonawcę odbyło się siedem takich kontroli, a drugiego – 25. Z 29 z nich ww. przedstawiciele KSP sporządzili notatki służbowe, w których określano m.in. na postępy prac, ich zgodność z harmonogramem, ewentualne trudności i problemy, a także uwagi dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. KSP nie dysponowała notatkami z trzech takich kontroli, tj. o nr: 14, 15, 16, mimo iż z kolejnych notatek wynika, że takie kontrole na terenie budowy odbyły się.

W wyniku ww. kontroli do wykonawców kierowano pisma monitorujące, np. dotyczące niezadawalającego postępu prac budowlanych lub wzywające do złożenia przez wykonawcę wyjaśnień w zakresie opóźnienia robót budowlanych wobec przyjętego harmonogramu.

W ramach realizacji zadania nr 1 odbyły się łącznie dwie narady koordynacyjne⁹¹ ww. przedstawicieli KSP i wykonawców, 4 lipca 2019 r. i 7 sierpnia 2020 r. Przedmiotem pierwszej było opóźnienie w pracach wykonywanych przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych w stosunku do harmonogramu (ok. 1,5 miesiąca) oraz planowanych działań budowlanych na terenie inwestycji. Po naradzie 8 lipca 2019 r. do pierwszego wykonawcy skierowano pismo o złożenie wyjaśnień w sprawie dalszej realizacji inwestycji. W odpowiedzi z 10 lipca 2019 r. wykonawca poinformował, iż termin nie jest zagrożony, po czym w dniu 7 sierpnia 2019 r. wypowiedział umowę KSP.

Pomimo prowadzenia regularnych działań w zakresie nadzoru nad realizacją budowy, inspektorzy nadzoru inwestorskiego z KSP zidentyfikowali niewłaściwe usadowienie przez pierwszego wykonawcę budynku komisariatu i garażu dopiero po dziewięciu miesiącach od rozpoczęcia prac budowlanych przez drugiego wykonawcę. Zagadnienia te zostały po raz

⁸⁷ Szczegółowy opis w pkt 5 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁸ W kwocie 24 400,0 tys. zł, obejmującego zmianę wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy w II etapie (roboty budowlane) z 23 293,0 tys. zł na 23 662,0 tys. zł, tj. o 369,0 tys. zł (aneks nr 2) i z 23 662,0 tys. zł na 26 004,1 tys. zł, tj. o 2342,1 tys. zł (nr 4), natomiast wynagrodzenie za I etap umowy (wykonanie dokumentacji projektowej) nie uległo zmianie i wynosiło 1107,0 tys. zł.

⁸⁹ Posiadającego uprawnienia konstrukcyjno-budowlane.

⁹⁰ 7 lipca 2020 r.

⁹¹ Pierwsza narada odbyła się w trakcie realizacji prac przez pierwszego wykonawcę, a druga – drugiego.

pierwszy poruszone podczas drugiej narady koordynacyjnej. Przeprowadzone w jej wyniku pomiary geodezyjne potwierdziły nieprawidłowe usadowienie ww. budynków.

Nieprawidłowe usadowienie budynków przez pierwszego wykonawcę zadania nr 1 skutkowało koniecznością poniesienia przez KSP dodatkowych wydatków, związanych z opracowaniem zamiennego projektu budowlanego i pozyskaniem zamiennego pozwolenia na budowę oraz wykonania (przez drugiego wykonawcę) robót dodatkowych w zadaniu nr 1 polegających na rozbiórce oraz ponownym wykonaniu fundamentów budynku garażu, na łączną kwotę 85,5 tys. zł. W dniu 9 kwietnia 2021 r. Komenda skierowała do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew o zapłatę odszkodowania przeciwko ubezpieczycielowi i kierownikowi budowy.

Natomiast w umowie dotyczącej realizacji zadania nr 2, do pełnienia funkcji koordynatora w zakresie: obowiązków umownych ze strony zamawiającego⁹² wyznaczono osobę, która nie była wskazana w umowie jako inspektor nadzoru inwestorskiego ze strony KSP, co było niezgodne z art. 27 Pb. W ramach tego zadania w KSP nie ustanowiono także inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński⁹³ w decyzji zatwierdzającej projekt i udzielającej pozwolenia na budowę⁹⁴, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb. Dodatkowo wyznaczono koordynatora w zakresie teleinformatyki (§ 16 ust. 3 ww. umowy).

(akta kontroli tom II str. 379, tom III str. 42-43, tom V str. 9, 13, 154-157, 164, tom VI str. 355-475, tom VII str. 13-14, 262-324, 384, 386-445, tom VIII str. 1-25, 285)

W odniesieniu do zadania nr 2, w trakcie niniejszej kontroli w KSP, nie dysponowano dokumentami, które wykonawca zadania nr 2 zobowiązany był dostarczyć do KSP w terminach określonych w umowie nr WZP-4234/20/228/IR, tj.: harmonogramem oraz jego zmianami⁹⁵ (§ 1 ust. 3 pkt 1), dowodami potwierdzającymi opłacenie składek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej⁹⁶ oraz dokumentami potwierdzającymi datę wpływu ww. polisy OC i aneksów ją zmieniających. Ponadto przekazana dokumentacja nie zawierała: list osób oraz ich aktualizacji - w trakcie trwania opracowania dokumentacji/ robót budowlanych, które będą je realizować (§ 1 ust. 3 pkt 2 i 4), kserokopii uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń o przynależności do Izby Inżynierów Budownictwa, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez wykonawcę dla kierowników robót branżowych oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁹⁷ sporządzonego przez kierownika budowy⁹⁸, niezbędnych do zgłoszenia robót do właściwego organu nadzoru budowlanego (§ 1 ust. 3 pkt 3 lit. b i c). Zgodnie z § 3 ust. 11 umowy nr WZP-4234/20/228/IR przekazanie ww. dokumentów było podstawą do protokolarnego wprowadzenia wykonawcy przez zamawiającego na teren budowy. Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie czy ww. warunki umowy zostały wykonane terminowo, w tym naliczenie wykonawcy ewentualnych kar umownych wskazanych m.in. w § 12 ust. 1 pkt 8 ww. umowy⁹⁹. Ponadto KSP nie kontrolowała spełnienia przez wykonawcę i podwykonawców obowiązku zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, mimo, że w umowie przewidziano kary umowne za jego nieprzestrzeganie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 359-382, 434, 515, 590-601, tom III str. 51-84, tom V str. 135-138, 142-143, 164, 404)

W KSP sporządzano cotygodniowe notatki dotyczące realizacji robót budowlanych w zadaniu nr 2. Zawierały one m.in. opis postępu prac, wskazanie liczby pracowników realizujących prace w poszczególnych dniach, zakresu prac zaplanowanych na najbliższy tydzień, wysokości zaangażowania środków finansowych, ewentualne uwagi i propozycje

⁹² Dalej: Koordynator umowy.

⁹³ Na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

⁹⁴ Nr 644/2021 z 31 marca 2021 r.

⁹⁵ W związku z aneksowaniem umowy w dniu 19 lipca 2021 r. (aneks nr 2) i 20 października 2020 r. (nr 4).

⁹⁶ „[...]” Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji.

⁹⁷ Dalej: plan BIOZ.

⁹⁸ W przekazanej kontrolerom dokumentacji był protokół wprowadzenia na budowę z 9 kwietnia 2021 r., w którym m.in. podano, iż Kierownik budowy (robót) 18 listopada 2021 r. złożył pisemne oświadczenie stwierdzające sporządzenie planu BIOZ. Przedłożony kontroli plan BIOZ został sporządzony przez Kierownika robót, który przejął obowiązki poprzedniego Kierownika robót.

⁹⁹ Wskazano, iż wykonawca zobowiązany będzie do zapłacenia zamawiającemu kary w wysokości 0,5% kwot przedmiotu zamówienia za każdy dzień opóźnienia względem terminów wskazanych w § 1 ust. 3 ww. umowy, w których wykonawca był zobowiązany przedłożyć ww. dokumentację.

oraz polecenia/adnotacje przełożonych. Notatki były opatrzone m.in. pieczęciami i podpisami inspektorów nadzoru oraz kierownictwa WIR. Z przedmiotowymi dokumentami zapoznawał się Zastępca Komendanta Stołecznego Policji ds. logistyki.

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 4 i § 10 ust. 4 pkt 11 umowy zawartej z wykonawcą zadania nr 2 w trakcie realizacji inwestycji zorganizowano 18 spotkań/narad koordynacyjnych, w których uczestniczyli przedstawiciele wykonawcy (w tym kierownik budowy) oraz zamawiającego (m.in. ww. inspektorzy nadzoru). Podczas spotkań omawiano przebieg realizacji inwestycji. Dokumentowano je w formie notatek/protokołów. Ponadto w ramach nadzoru nad inwestycją pracownik OPP w Warszawie, na polecenie służbowe Zastępcy Komendanta¹⁰⁰, składał w okresie od 9 kwietnia 2021 r. do 18 stycznia 2022 r. codzienne meldunki z postępu robót budowlanych.

(akta kontroli tom II str. 359-382, tom III str. 131-177,
tom IV str. 1-173, tom V str. 138, 164-165, tom XVII str. 221-280)

10. Wykonawcy robót budowlanych w obu kontrolowanych zadaniach prowadzili dzienniki budowy¹⁰¹. Wpisy w nich zamieszczone dokumentowały przebieg robót budowlanych i były dokonywane w porządku chronologicznym przez osoby uprawnione, tj. koordynatorów i inspektorów nadzoru inwestorskiego wyznaczonych w ww. trzech umowach. Dzienniki prowadzone dla zadania nr 1 i 2 zawierały elementy określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁰².

(akta kontroli tom III str. 178-243, tom VII str. 228-288)

11. Oględziny¹⁰³ dwóch badanych zadań inwestycyjnych wykazały m.in., że w ramach zadania:

- nr 1 wybudowano dwukondygnacyjny budynek administracyjny, budynek garażu oraz maszt antenowy;
- nr 2 przebudowano plac apelowy (m.in. wymieniono nawierzchnię na asfaltową); wykonano wiatę parkingową dla 209 pojazdów służbowych, w tym ciężarowych; parking dla pojazdów prywatnych oraz służbowych (łącznie 219 miejsc postojowych dla samochodów, w tym trzy dla osób niepełnosprawnych, 36 miejsc dla rowerów i 20 dla motocykli); odwodnienie parkingów i placu apelowego; system kontroli dostępu; wybudowano ogrodzenie parkingu pojazdów prywatnych, oświetlenie, ogrodzenie oraz monitoring parkingów i wjazdu głównego oraz drogi dojazdowej i przeciwpożarowe na odcinku od bramy wjazdowej do wiaty parkingowej oraz bram awaryjnych.

(akta kontroli tom II str. 224-322, tom III str. 244-297, tom VIII str. 279-285)

12. W przypadku obu analizowanych zadań w KSP dokonywano terminowych płatności za roboty, które zostały uprzednio odebrane protokolarnie. Zrealizowane elementy robót budowlanych zostały odebrane na podstawie łącznie 19 protokołów z częściowego przyjęcia wykonanych robót. Protokoły zawierały informacje o rodzaju i wartości wykonanych prac oraz podpisy przedstawicieli wykonawcy (w tym kierowników budowy), koordynatorów umów z KSP oraz właściwych inspektorów nadzoru budowlanego. Wykazane w protokołach prace, potwierdzały zapisy w dziennikach budowy. W ramach zadania nr 1 pierwszy wykonawca wystawił dwie faktury na łączną kwotę 131,2 tys. zł¹⁰⁴, a drugi wykonawca – łącznie 10 faktur na kwotę 4261,5 tys. zł¹⁰⁵. Natomiast wykonawca zadania nr 2 wystawił

¹⁰⁰ Pismo z 8 lutego 2021 r. znak WIR-892/2021.

¹⁰¹ Dla zadania nr 1 o nr 106/2019 tom I wydany 25 lutego 2019 r., tom II – 2 grudnia 2019 r. tom III – 21 września 2020 r. a dla zadania nr 2 o nr 652/2021 tom I wydany 8 kwietnia 2021 r. i dziennik budowy – rozbiórki tom II (pierwszy wpis w dniu 22 października 2021 r.), dalej: dzienniki budowy.

¹⁰² Dz. U. z 2018 r. poz. 963. Rozporządzenie uchylono z dniem 19 września 2021 r. Następnie obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 6 września 2021 r. ws. sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686), które weszło w życie 19 września 2021 r. Od 27 stycznia 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 22 grudnia 2022 r. ws. dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 45).

¹⁰³ 11 sierpnia 2023 r. dla zadania nr 1 i 27 czerwca 2023 r. - nr 2.

¹⁰⁴ Nr UB/2019-04-25/1 z 25 kwietnia 2019 r. na 66,3 tys. zł i nr UB/2019-06-13/1 z 13 czerwca 2019 r. na 64,9 tys. zł.

¹⁰⁵ Nr 2020/02/M1/04 z 17 lutego 2020 r. na 223,1 tys. zł, nr 2020/03/M1/06 z 20 marca 2020 r. na 221,7 tys. zł, nr 2020/05/M1/07 z 27 maja 2020 r. na 226,1 tys. zł, nr 2020/07/M1/03 z 28 lipca 2020 r. na 346,6 tys. zł, nr 2020/09/M1/06 z 23 września 2020 r. na 391,6 tys. zł, nr 2020/10/M1/04 z 28 października 2020 r. na 461,5 tys. zł, nr 2020/11/M1/06 z 26 listopada 2020 r. na 583,3 tys. zł, nr 2020/12/M1/06 z 14 grudnia 2020 r. na 515,7 tys. zł, nr 2021/01/M1/01 z 4 stycznia 2021 r. na 217,8 tys. zł, nr 2021/03/M1/04 z 26 marca 2021 r. na 1074,1 tys. zł.

łącznie osiem faktur¹⁰⁶ na kwotę 27 111,1 tys. zł. Do wszystkich faktur załączono właściwe protokoły odbioru¹⁰⁷. Wartość robót ujęta na fakturach odpowiadała wartości z protokołów. Koordynatorzy oraz inspektorzy nadzoru potwierdzali w opisach faktur terminowe i zgodne z ww. umowami wykonanie prac. Wszystkie faktury zostały opłacone w terminach przewidzianych umowami. Wykonawca zadania nr 2 do każdej z faktur załączył oświadczenia od wszystkich podwykonawców potwierdzające zapłatę im wynagrodzenia.

(akta kontroli tom II str. 359-435, 467-468, 490, 513-514, 567, tom III str. 178-243, 307-407, tom IV str. 277-279, tom VII str. 411-428, 437-449, 466-586)

13. We wszystkich trzech analizowanych umowach dotyczących wykonania robót budowlanych określony został obowiązek przekazania inwestorowi operatu kolaudacyjnego przed odbiorem końcowym. Drugi wykonawca zadania nr 1 oraz wykonawca zadania nr 2 przekazali KSP operaty kolaudacyjne, zawierające m.in.: dokumentację powykonawczą, materiałową, certyfikaty, wyniki prób i sprawdzenia urządzeń, w tym protokoły i pomiary, instrukcje obsługi, protokoły ze szkolenia obsługi urządzeń, inwentaryzację powykonawczą oraz ogólne warunki użytkowania i eksploatacji. Operat dla zadania nr 2 został przekazany terminowo, natomiast operat dla zadania nr 1 z 5-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 2 ust. 1 pkt 12 umowy WZP-5619/18/283/IR.

(akta kontroli tom II str. 360, tom III str. 401-406, tom V str. 52-55, tom VII str. 26-27, 342-389, 390, tom VIII str. 285)

14. Do użytkowania obiektów budowlanych powstałych w wyniku realizacji zadania nr 1 i nr 2 przystąpiono odpowiednio po: uzyskaniu 11 marca 2021 r. pozwolenia na użytkowanie od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu otwockiego oraz po wydaniu 13 grudnia 2021 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu piaseczyńskiego zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do złożonego zawiadomienia o zakończeniu przebudowy terenu zewnętrznego OPP w Warszawie¹⁰⁸.

15. Zgodnie z umową WZP-5619/19/283/IR drugi wykonawca zadania nr 1 był zobowiązany do wykonania przedmiotu umowy w terminie 18 miesięcy od daty jej zawarcia (tj. do 13 maja 2021 r.). Przedstawiciele KSP 17 marca 2021 r. dokonali komisijnego przeglądu wykonanych prac¹⁰⁹. Komisja zakończyła czynności 19 marca 2021 r. Zgodnie z protokołem odbioru końcowego robót budowlanych Komisja odmówiła dokonania odbioru robót z winy wykonawcy¹¹⁰ i wyznaczyła dodatkowy termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości do 22 marca 2021 r. Ponownego przeglądu wykonanych prac dokonano 24 marca 2021 r. i zgodnie z protokołem komisja postanowiła dokonać odbioru inwestycji¹¹¹. Zgodnie z aneksem nr 5 do umowy WZP-4234/20/228/IR wykonawca zadania nr 2 był zobowiązany do wykonania przedmiotu umowy w terminie do 28 grudnia 2021 r. Końcowego odbioru robót w dniach 27-28 grudnia 2021 r. dokonała, powołana decyzją¹¹² Komendanta, komisja, w skład której wchodziła m.in. inspektorzy nadzoru z KSP, którzy posiadali uprawnienia budowlane w danej branży. W protokole potwierdzono, że roboty wykonano zgodnie z ww. umową, zasadami wiedzy technicznej i przepisami techniczno-budowlanymi¹¹³.

16. W obydwu analizowanych zadaniach rozliczenia końcowego dokonano po podpisaniu protokołów odbioru końcowego, uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie oraz usunięciu istotnych wad i usterek. Drugi wykonawca robót budowlanych w zadaniu nr 1, zgodnie z § 1 ust. 8 pkt. 2 umowy WZP-5619/19/283/IR, wystawił fakturę końcową 26 marca 2021 r. i została ona przez KSP opłacona 9 kwietnia 2021 r. Natomiast wykonawca zadania nr 2,

¹⁰⁶ Nr: F/004/21 z 10 maja 2021 r. na 2980,3 tys. zł, F/006/21 z 17 czerwca 2021 r. na 7003,5 tys. zł, F/007/21 z 26 lipca 2021 r. na 3777,5 tys. zł, F/010/21 z 30 sierpnia 2021 r. na 3327,2 tys. zł, F/012/21 z 27 września 2021 r. na 3410,3 tys. zł, F/013/21 z 27 października 2021 r. na 1426,8 tys. zł, F/016/21 z 22 listopada 2021 r. na 2474,4 tys. zł, F/018/21 z 28 grudnia 2021 r. na 2711,1 tys. zł.

¹⁰⁷ Przy czym jeden z protokołów dotyczył dwóch faktur wystawionych przez drugiego wykonawcę robót w zadaniu nr 1

¹⁰⁸ Zadanie nr 2 dotyczyło kategorii obiektów budowlanych VIII, XXII, XXVI, na które nie było wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor zawiadomił organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy 3 grudnia 2021 r.

¹⁰⁹ Komisja powołana decyzją nr 142/2021 Komendanta z 16 marca 2021 r.

¹¹⁰ Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 3 lit. e umowy nr WZP-5619/19/283/IR.

¹¹¹ § 6 ust. 2 pkt 3 lit. d umowy WZP-5619/19/283/IR.

¹¹² Nr 506/20221 z 6 grudnia 2021 r.

¹¹³ W trakcie przeglądu ujawniono drobne usterki niemające charakteru wad istotnych (wykonawca usunął je i protokołem odbioru, po usunięciu usterek określonych w protokole odbioru końcowego, zamawiający 5 maja 2022 r. odebrał je bez uwag).

zgodnie z § 8 ust. 4 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, wystawił fakturę końcową 28 grudnia 2021 r. i została ona opłacona 30 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 359-435, 467-468, 490, 513-514, 567, tom III str. 46, 86-90, 387-431, 407 tom V str. 64, 154-157, tom VII str. 390, 398, 568-581, tom VIII str. 266-278)

17. W KSP dla badanych dwóch zadań inwestycyjnych prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa¹¹⁴ dotycząca realizowanych wydatków, rozrachunków oraz środków trwałych w budowie, prowadzona na kontach analitycznych (w podziale na zadania inwestycyjne) do kont syntetycznych: 130 – Rachunek bieżący wydatków budżetowych, 129 – Rachunek pomocniczy wydatków niewygasających, 281 – Rozrachunki z tytułu inwestycji oraz 080 – Środki trwale w budowie – inwestycje. Prowadzona na kontach 129 i 130 ewidencja wydatków umożliwiała ustalenie źródeł finansowania. Zapisy na koncie 080 były zgodne z kwotami wynikającymi z faktur¹¹⁵ wystawionych przez wykonawców, stosownie do postanowień załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁶.

(akta kontroli tom III str. 298-387, tom VII str. 411-428, 437-586, tom VIII str. 285)

18. Po zakończeniu realizacji zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 majątek o łącznej wartości 31 947,6 tys. zł, w tym dotyczący zadania nr 1 na kwotę 4836,5 tys. zł oraz zadania nr 2 na kwotę 27 111,1 tys. zł, został w KSP zaewidencjonowany na kontach 011 – Środki trwale i 013 – Pozostałe środki trwale, na podstawie odpowiednich dowodów księgowych OT – Przyjęcie środka trwałego do użytkowania, OTPS – Przyjęcie pozostałego środka trwałego do użytkowania i DK – Dokument korygujący OT. Środki trwale i pozostałe środki trwale dotyczące ww. zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 18 767,2 tys. zł (w tym dotyczące zadania nr 1 na kwotę 272,5 tys. zł i zadania nr 2 na kwotę 18 494,7 tys. zł) zostały ujęte na kontach 011 i 013 w terminie określonym w art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, natomiast o łącznej wartości 13 180,4 tys. zł (w tym dotyczące zadania nr 1 na kwotę 4564,0 tys. zł i zadania nr 2 na kwotę 8616,4 tys. zł) zostały ujęte na ww. kontach ze zwłoką od jednego do 10 miesięcy w stosunku do ww. terminu. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 434-481, tom V str. 424-431, tom VIII str. 55-265)

19. Zgodnie z art. 60 ust. 1 Pb przedstawiciele KSP przekazali dokumentację obu analizowanych zadań dotyczącą budowy i powykonawczą użytkownikom, tj. Komendzie Policji w Otwocku i OPP w Warszawie odpowiednio 18 maja 2021 r. i 7 marca 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 482-485, tom V str. 66-67)

20. W latach 2017-2023 (do czerwca) w KSP realizowano 45 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości kosztorysowej¹¹⁷ 470 807,5 tys. zł¹¹⁸, z czego 37 zadań zakończono (234 881,9 tys. zł), a osiem było w trakcie realizacji (235 925,6 tys. zł). Najwyższe WKI miały zadania¹¹⁹: pn. *Budowa i modernizacja obiektów na potrzeby Komendy Rejonowej Policji Warszawa I przy ul. Belwederskiej 16* (96 398,9 tys. zł) oraz pn. *KPP w Mińsku Mazowieckim - budowa nowej siedziby - etap II*¹²⁰ (51 416,6 tys. zł). Natomiast najniższe WKI posiadały zadania¹²¹: pn. *PP w Prażmowie-budowa nowej siedziby - etap I*

¹¹⁴ Zgodnie z przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości, wprowadzonymi decyzją nr 5/2018 Komendanta z 12 czerwca 2018 r., decyzją nr 211/2020 Komendanta z 22 maja 2020 r. (zmieniona decyzją nr 270/2020 z 3 lipca 2020 r.) i decyzją 198/2021 Komendanta z 26 kwietnia 2021 r. (zmieniona decyzjami Komendanta nr: 242/2021 z 27 maja 2021 r., 317/2021 z 30 lipca 2021 r., 330/2021 z 11 sierpnia 2021 r., 499/2021 z 2 grudnia 2021 r., 228/2022 z 24 maja 2022 r., 265/2022 z 20 czerwca 2022 r., 405/2022 z 23 września 2022 r., 2/2023 z 5 stycznia 2023 r.).

¹¹⁵ Nie obejmowały one kosztów inwestycji dla zadania nr 1 i 2, związanych z bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem obiektów, np. za energię elektryczną po oddaniu ich do użytkowania.

¹¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹¹⁷ Wartość kosztorysowa inwestycji, dalej: WKI.

¹¹⁸ Z czego 19 o łącznej WKI 291 295,5 tys. zł (61,8% WKI wszystkich zadań inwestycyjnych) realizowano w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

¹¹⁹ Oba w trakcie realizacji.

¹²⁰ Etap I obejmuje opracowanie dokumentacji projektowej, etap II obejmuje budowę nowej siedziby.

¹²¹ We wszystkich etap I obejmuje opracowanie dokumentacji projektowej, etap II obejmuje budowę nowej siedziby - inwestycje zrealizowane.

i pn. *PP w Lesznie - budowa nowej siedziby - etap I* (każde po 115,0 tys. zł) oraz pn. *PP w Izabelinie z siedzibą w Hornówku - budowa nowej siedziby - etap I* (80,0 tys. zł). Dla wszystkich ww. zadań inwestycyjnych, w KSP opracowano programy inwestycyjne wymagane rozporządzeniem w sprawie programu inwestycji. W przypadku siedmiu¹²² zadań pierwotnie ustalona wartość WKI (łącznie 460 177,9 tys. zł) uległa zwiększeniu o łączną kwotę 10 629,6 tys. zł (o 2,3%). Powodem tych zmian był m.in. brak możliwości wyłonienia wykonawcy robót budowlanych w kolejnych przeprowadzanych postępowaniach przetargowych (unieważnienia przetargu: oferty nie spełniały warunków udziału w postępowaniu, nie wpłynęły żadne oferty, zaproponowana w ofercie kwota przekraczała wysokość środków, które KSP zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zadania), odstąpienia od umowy z dotychczasowym wykonawcą (cztery zadania¹²³) i konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dokończenie inwestycji przez nowego wykonawcę. Wartość zrealizowanych zadań, wykazana w sprawozdaniach z realizacji inwestycji, sporządzonych na podstawie § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, nie przekroczyła WKI (po zmianach) określonych w programach inwestycyjnych.

(akta kontroli tom IV str. 283-353)

W Programie inwestycyjnym Wiązowna II, dotyczącym robót budowlanych w ramach zadania nr 1 wartość WKI wyniosła 5081,5 tys. zł. Na wniosek Zastępcy Komendanta KSP z 12 września 2019 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji w dniu 20 września 2019 r. wyraził zgodę na aktualizację kwoty WKI do wnioskowanej kwoty 6004,9 tys. zł. Wniosek o zmianę uzasadniano w KSP m.in. odstąpieniem od umowy z dotychczasowym wykonawcą robót i koniecznością uruchomienia nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W Programie inwestycyjnym dla zadania nr 2 wartość WKI wynosiła 28 823,3 tys. zł i nie była zmieniana. W przypadku obu zadań wydatki na nie poniesione nie przekroczyły kwot WKI uzgodnionych z KGP w Programach inwestycyjnych.

(akta kontroli tom II str. 9, 66-72, tom IV str. 284, tom V str. 62, tom VI str. 60, 307-311)

21. Po zakończeniu realizacji zadań nr 1 i 2 w KSP dokonano ich rozliczenia, które przekazano do KGP odpowiednio 9 grudnia 2021 r. i 9 lutego 2022 r., tj. zgodnie z terminem wskazanym w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji (do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność¹²⁴ związana z finansowaniem inwestycji). Rozliczenia zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 16 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom V str. 145-148, 322-324)

22. W ww. umowach dotyczących robót budowlanych dla obu kontrolowanych zadań zamieszczono zapisy dotyczące naliczenia wykonawcom kar umownych, m.in. w sytuacjach:

- odstąpienia od umowy przez Wykonawcę lub Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy w wysokości 10% (zadanie nr 1) i 20% (nr 2) wynagrodzenia za przedmiot umowy;
- opóźnienia w: wykonaniu przedmiotu umowy, usunięciu wad/usterek w stosunku do terminu wskazanego w protokole z przeglądu okresowego w wysokości 0,5% (zadanie nr 1) i 0,4% (nr 2) wynagrodzenia za przedmiot umowy za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia;
- nieprzedłożenia, w terminie określonym w umowie, m.in.: kosztorysów, harmonogramu rzeczowo-finansowego, polisy OC, planu bezpieczeństwa, ochrony środowiska i zdrowia, oświadczeń kierownika budowy, operatu kolaudacyjnego, listy osób realizujących roboty budowlane, w wysokości 0,02% (zadanie nr 1) lub 0,5% (nr 2) kwoty wynagrodzenia za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia.

¹²² W tym cztery zrealizowano (pn. *PP w Izabelinie z siedzibą w Hornówku-budowa nowej siedziby - etap II* – WKI 2430,9 tys. zł zwiększenie do 2810,6 tys. zł, tj. o 379,7 tys. zł, pn. *PP w Wiązownie - budowa nowej siedziby - etap II* – WKI 5081,5 tys. zł do 6004,9 tys. zł o 923,4 tys. zł (zadanie objęte badaniem), pn. *CSU KSP Stara Wieś - budowa systemów zabezpieczenia technicznego* – WKI 2300,5 tys. zł do 2392,4 tys. zł o 91,9 tys. zł; pn. *CSU KSP w Starej Wsi - modernizacja punktu przystrzeliwania broni-etap I* – WKI 309,6 tys. zł do 389,9 tys. zł o 80,3 tys. zł) i trzy są w trakcie (pn. *Budowa nowej siedziby PP Żabia Wola* – WKI 1965,8 tys. zł do 3974,8 tys. zł o 2009,0 tys. zł; pn. *PP w Lesznie-budowa nowej siedziby - etap II* – WKI 3419,6 tys. zł do 3984,1 tys. zł o 564,5 tys. zł; pn. *Przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą KSP w Warszawie* – WKI 8549,7 tys. zł do 15 130,5 tys. zł o 6580,8 tys. zł).

¹²³ W przypadku zadania pn. *Budowa nowej siedziby PP Żabia Wola* dwukrotnie odstąpiono od umowy.

¹²⁴ 18 listopada 2021 r. dla zadania nr 1 i 30 grudnia 2021 r. – nr 2.

(akta kontroli tom II str. 359-382, tom III str. 308-388, tom VIII str. 1-50)

Pierwszemu wykonawcy robót budowlanych w zadaniu nr 1 KSP 9 sierpnia 2019 r. naliczyła karę umowną z tytułu odstąpienia przez niego od umowy z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego (§ 9 ust. 1 pkt 2 umowy WZP-7270/18/326/IR) na kwotę 376,52 tys. zł (stanowiącą 10% wartości umowy)¹²⁵.

Pismem z 7 sierpnia 2019 r. wykonawca poinformował o odstąpieniu od realizacji ww. umowy, co uzasadniał brakiem współdziałania ze strony zamawiającego przy realizacji zamówienia objętego umową. Dodatkowo przed odstąpieniem od umowy wykonawca 26 lipca 2019 r. wystąpił o udzielenie zaliczki na realizację zadania na kwotę 1100,0 tys. zł, na którą KSP nie wyraziła zgody, o czym poinformowała w piśmie z 6 sierpnia 2019 r. Notę księgową (obciążeniową) nr 6/NK/08/2019 z naliczoną ww. karą umowną oraz wezwanie do jej zapłaty skierowano do wykonawcy 9 sierpnia 2019 r. W odpowiedzi z 12 września 2019 r. wykonawca zwrócił oryginał otrzymanej noty księgowej, uznając roszczenia KSP za bezpodstawne oraz wezwał KSP do zapłaty kwoty 179,0 tys. zł, tj. wynagrodzenia za roboty przez niego wykonane do dnia odstąpienia od umowy. Równocześnie, na podstawie art. 494¹²⁶ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny¹²⁷, zażądał zapłacenia przez KSP kwoty w wysokości 289,3 tys. zł, wynikającej z roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z niewykonania zobowiązania. Następnie KSP dwukrotnie: 8 października 2019 r. i 7 listopada 2019 r. wzywała wykonawcę do zapłaty ww. kary umownej, który w obu przypadkach odesłał oryginał noty księgowej, ponieważ uznawał roszczenie Komendy za bezpodstawne.

Wydział Prawny KSP 25 października 2019 r. poinformował WiR, iż uzyskano zgodę Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na wytoczenie przez Skarb Państwa – Komendanta Stołecznego Policji powództwa o zapłatę kar umownych od ww. wykonawcy. Według wyjaśnień Komendanta Stołecznego Policji na dzień 13 czerwca 2023 r. przedmiotowe postępowanie rozpoznawane jest przez Sąd Okręgowy w Warszawie pod sygn. Akt XVI GC 790/20 i pozostaje w toku. Niezależnie od powyższego postępowania Komendant wyjaśnił, że Wydział Finansów i Budżetu KSP w ramach własnych czynności, regularnie wystawia i wysyła ww. wykonawcy noty odsetkowe i wezwania do zapłaty.

(akta kontroli tom V str. 7, 68, tom VI str. 290, 294-295, 312, 480-481)

W trakcie realizacji robót budowlanych w zadaniu nr 1 wystąpił jeszcze jeden przypadek, w którym należało naliczyć kary umowne. Drugi wykonawca przekazał do KSP oświadczenie kierownika budowy o przejęciu obowiązków kierowania budową, plan bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i środowiska dla budowy PP Wiązowna, poświadczoną za zgodność z oryginałem polisę OC oraz operat kołaudacyjny po terminie wskazanym w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a i c, pkt 12 i 16 umowy nr WZP-5619/19/283/IR. Mimo tego ww. kar nie naliczono, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 8 ww. umów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W przypadku zadania nr 2 nie stwierdzono przypadków naliczenia należnych od wykonawcy kar umownych, w związku z realizacją zadania.

(akta kontroli tom V str. 141, tom VII str. 29-194)

23. Po otrzymaniu informacji o odstąpieniu przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych w zadaniu nr 1 w KSP podejmowano działania mające na celu zabezpieczenie jej interesów.

W piśmie KSP skierowanym do wykonawcy w dniu 9 sierpnia 2019 r. wskazano pracownika KSP jako osobę odpowiedzialną za czynności związane z inwentaryzacją robót na placu budowy oraz ustalono, iż zwrot terenu robót i placu budowy nastąpi do 21 sierpnia 2019 r. Ostateczny termin przeprowadzenia inwentaryzacji i przekazania terenu budowy został ustalony na dzień 26 sierpnia 2019 r. W przekazaniu uczestniczyli przedstawiciele KSP (m.in. Zastępca Naczelnika WiR, inspektor nadzoru budowlanego) oraz wykonawcy

¹²⁵ Kwestię wykorzystania ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy do egzekwowania swoich roszczeń opisano w obszarze 3 w pkt. 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁶ Strona, która odstępuje od umowy wzajemnej, obowiązana jest zwrócić drugiej stronie wszystko, co otrzymała od niej na mocy umowy, a druga strona obowiązana jest to przyjąć. Strona, która odstępuje od umowy, może żądać nie tylko zwrotu tego, co świadczyła, lecz również na zasadach ogólnych naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania.

¹²⁷ Dz. U. z 2023 poz. 1610, ze zm., dalej: Kodeks cywilny.

(kierownik budowy). W czasie spotkania przedstawicielom KSP przekazano m.in. projekty budowlane, architektoniczne i konstrukcyjne, projekty wykonawcze, STWIORB, opinie geotechniczne. W notatce ze spotkania wskazano, iż dziennik budowy, oświadczenia kierownika budowy i kierowników branżowych o zgodności wykonanych robót z projektem i obowiązującymi przepisami oraz atesty, deklaracje zgodności i certyfikaty wbudowanych materiałów, przedmiary z kosztorysami wykonawczymi robót wykonanych zostaną przekazane do KSP 2 września 2019 r., co jednak nie nastąpiło.

W celu określenia kosztów i stanu zaawansowania wykonanych dotąd robót w KSP zlecono 23 sierpnia 2019 r. podmiotowi zewnętrznemu wykonanie opracowania w tym zakresie (zlecenie zrealizowano 5 września 2019 r.).

Wobec braku współdziałania i uchylania się wykonawcy od realizacji jego obowiązków przedstawiciele KSP 2 października 2019 r., dokonali jednostronnego, protokolarnego przejęcia terenu inwestycji. Na dzień przejęcia budowy: plac budowy nie został uporządkowany, na terenie budowy pozostały deski, drewno opałowe, pryzma piachu i ziemi, odpady budowlane i śmieci, złom metalowy, gruz budowlany betonowy i ceglany oraz toaleta przenośna. Do dnia przejęcia placu budowy przez KSP wykonawca nie dostarczył dziennika budowy, oświadczeń kierowników branżowych o zgodności wykonanych robót z projektem i obowiązującymi przepisami oraz atestów, deklaracji zgodności, certyfikatów dla materiałów wybudowanych. Komenda bezskutecznie pisemnie¹²⁸ wzywała wykonawcę do przekazania brakującej dokumentacji. Dziennik budowy KSP odzyskała od wykonawcy dopiero w dniu 21 stycznia 2021 r. na skutek postępowania nakazowego i wyroku Sądu Rejonowego w Otwocku.

Wobec powyższego w celu weryfikacji wykonanych robót budowlanych, w tym zastosowania właściwych materiałów (dopuszczonych do stosowania w budownictwie i zgodne z projektem) 8 października 2019 r. w KSP zlecono podmiotowi zewnętrznemu wykonanie stosownej ekspertyzy. W opracowaniu z 9 października 2019 r. dokonano m.in. opisu badanych elementów i rozwiązań konstrukcyjnych (ich wymiarów i materiały z jakich zostały wykonane) oraz oceny stanu zagrożenia i przydatności do dalszego użytkowania lub przebudowy.

Do dnia 13 czerwca 2023 r. Komenda nie odzyskała od wykonawcy oświadczenia kierowników branżowych o zgodności wykonanych robót z projektem i obowiązującymi przepisami oraz atestów.

(akta kontroli tom V str. 18-44, tom VI str. 293, 299-303, 306, 314, 324-325, 335, 341, 344, 482-483)

Ponadto analiza wykazała, iż wartość robót netto wskazana w tabeli będącej załącznikiem do kosztorysu ofertowego pierwszego wykonawcy robót w zadaniu nr 1 była niższa od wartości wskazanej w tabeli, będącej załącznikiem do kosztorysu inwestorskiego.

(akta kontroli tom V str. 418)

Umowy dotyczące robót budowlanych zawarte z drugim wykonawcą zadania nr 1 i z wykonawcą zadania nr 2 nie uległy rozwiązaniu.

(akta kontroli tom II str. 359-435, 467-468, 490, 513-514, 567, tom III str. 394-399, tom VII str. 574-576, tom VIII str. 25-50)

W latach 2017-2023 z powództwa KSP toczyło się 12 postępowań sądowych w sprawach dotyczących dziewięciu podmiotów, które były zaangażowane na różnych etapach w realizację zadań inwestycyjnych na rzecz KSP. W trakcie niniejszej kontroli osiem z nich było w toku, trzy zostały zakończone wyrokiem sądu (w dwóch przypadkach wydano nakaz zapłaty, w jednym zasądzono zapłatę kary umownej na rzecz KSP) oraz jedna sprawa została umorzona w związku z zawarciem ugody sądowej.

W odniesieniu do zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017-2023 (do 10 października) rozwiązanych zostało siedem umów, z czego w trzech przypadkach od umowy odstąpił wykonawca, a w czterech KSP.

(akta kontroli tom V str. 433-472, tom VIII str. 369, 373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹²⁸ W pismach z 10, 13, 19, 27 września, 11 października, 6 listopada 2019 r.

1. W przeprowadzonym w 2020 r. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania nr 2 skrócono termin składania ofert z 35 do 21 dni¹²⁹, pomimo braku przesłanek uzasadniających, wskazywaną przez KSP, pilność udzielenia tego zamówienia i tym samym zastosowania art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2¹³⁰ Pzp.

Na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia w piśmie WIR z 5 sierpnia 2020 r. skierowanym do WZP oraz w Programie tej inwestycji uzgodnionym przez KGP w dniu 7 września 2020 r. pilność udzielenia zamówienia publicznego i, w związku z tym, skrócenia terminu składania ofert uzasadniono złym stanem technicznym infrastruktury zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej, bardzo złym stanem technicznym nawierzchni parkingu oraz występowaniem licznych wyrw i dziur. Te same argumenty zostały wykorzystane w uzasadnieniu celowości realizacji tego zadania inwestycyjnego w Programie inwestycji opracowanym w KSP już rok wcześniej, tj. we wrześniu 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 1-78, 161-216, 323-328, 343, 353)

Komendant wyjaśnił, iż WZP posiłkował się przesłankami wskazanymi przez WiR w piśmie z 5 sierpnia 2020 r. i nie posiada wiedzy, jakie przesłanki były wyznacznikiem Programu inwestycji, na podstawie którego realizowane było przedmiotowe przedsięwzięcie.

(akta kontroli tom IV str. 367, 372)

Zdaniem NIK, przyspieszona procedura udzielenia zamówienia publicznego może być stosowana wyłącznie w stanie wyższej konieczności. W przeprowadzonym zamówieniu nie została dowiedziona pilna potrzeba udzielenia zamówienia i tym samym nie było przesłanek do skrócenia terminu składania ofert. Zły stan techniczny terenu znany był KSP od co najmniej 2019 r. NIK zauważa, że pilna potrzeba udzielenia zamówienia musi być obiektywna. Ze względu na charakter przedmiotu zamówienia, skrócenie terminu na składanie ofert mogło mieć negatywny wpływ na zachowanie zasady konkurencyjności postępowania i tym samym zagwarantowanie wyboru najkorzystniejszej oferty¹³¹.

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania nr 2, w SIWZ w załączniku nr 9 pt. *Ogólne warunki umowy*, a następnie w umowie z wykonawcą, zamieszczono postanowienia w zakresie:

- terminu na przedłożenie KSP poświadczoną za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, licząc od daty jej zawarcia przez wykonawcę, podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę zamówienia, której przedmiotem są roboty budowlane (§ 7 ust. 8 ww. załącznika), który skrócono z siedmiu do dwóch dni¹³². Było to niezgodne z art. 143b ust. 5 Pzp, który wskazuje, iż wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia;
- niejednoznacznego określenia, w § 17 ust. 5 i 6 ww. załącznika, postanowień dotyczących zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom II str. 258, 266-268, 278-279, 367-368, 379-380)

W kwestii sformułowania warunków umowy dotyczących przedłożenia kopii umowy o podwykonawstwo w terminie dwóch dni od dnia jej zawarcia Komendant wyjaśnił, że skoro Pzp nie przewiduje żadnych sankcji za dokonanie modyfikacji wskazanego w art. 143b ust. 5 terminu, należy uznać, że strony w zgodzie z zasadami określonymi przez art. 353¹ Kodeksu cywilnego, mogły w umowie o zamówienie publiczne zgodną wolą stron dokonać modyfikacji ww. terminu. Ponadto Komendant wyjaśnił, że żaden z wykonawców nie zakwestionował, czy to przez zadawanie pytań, czy poprzez złożenie środka ochrony prawnej, zapisów § 7 ust. 8 ogólnych warunków umowy. Równocześnie

¹²⁹ Data przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej - 4 września 2020 r., termin otwarcia ofert - 25 września 2020 r.

¹³⁰ Jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, termin składania ofert nie może być krótszy niż 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji UE.

¹³¹ Pierwotny termin realizacji zamówienia tj. 31 maja 2021 r. został przedłużony aneksami o nr od 1 do 5 odpowiednio do: 30 września 2021 r., 15 października 2021 r., 17 listopada 2021 r., 17 grudnia 2021 r. i 28 grudnia 2021 r.

¹³² W terminie nieprzekraczalnym.

Komendant wskazał, że ogólne warunki umowy zawierają dwa terminy. Pierwszy termin – dwa dni robocze dotyczy przedstawienia zamawiającemu umowy o podwykonawstwo, a kolejny wskazuje pięciodniowy termin na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do ww. umowy, tym samym łączny termin ustalenia zapisów umowy o podwykonawstwo wynosi siedem dni. Za prawidłowością tych twierdzeń co do charakteru normy zawartej w art. 143b ust. 5 Pzp, w ocenie Komendanta, przemawia również fakt, iż w ustawie Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. zrezygnowano z wprowadzania jakichkolwiek terminów na rzecz uregulowania ich przez zamawiającego w umowie. Natomiast w sprawie niejednoznacznych zapisów w warunkach umowy, stanowiących załącznik do SIWZ, Komendant wyjaśnił, iż nie posiada wiedzy na temat przyczyn wprowadzenia takich zapisów do ogólnych warunków umowy w § 17 ust. 6, z uwagi na brak osób podejmujących decyzje w ramach realizacji zadania oraz osób z ówczesnego kierownictwa WiR, nadzorujących przedmiotową inwestycję. Osoby te nie są już pracownikami tegoż Wydziału.

(akta kontroli (akta kontroli tom VIII str. 368-369, 449)

Zdaniem NIK zapisy w § 7 ust. 7 pkt 2 i ust. 8 ww. załącznika (pięcio- i dwudniowy termin odpowiednio na przekazanie do zaopiniowania projektu umowy i na przedłożenie potwierdzonej kopii zawartej już umowy) nie wypełniają dyspozycji art. 143b ust. 5 Pzp, w którym mowa o terminie siedmiodniowym. Wskazany w ww. załączniku i w wyjaśnieniach Komendanta termin pięciodniowy dotyczy innej czynności (przedłożenia projektu umowy do opiniowania), niż czynność wskazana w przywołanym przepisie Pzp (przedłożenie kopii zawartej umowy o podwykonawstwo). Ponadto termin wskazany przez ustawodawcę dotyczy tylko jednej czynności, zatem nie można liczyć ww. dni łącznie.

3. W KSP zaakceptowano wniosek¹³³ wykonawcy zadania nr 2 o zmianę umowy i w dniu 17 grudnia 2021 r. zawarto aneks nr 5, dotyczący przesunięcia terminu wykonania robót budowlanych, mimo iż wykonawca wraz z wnioskiem nie przedłożył opinii Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, potwierdzającej wystąpienie warunków pogodowych, uniemożliwiających realizację robót budowlanych we wskazanych okresach, co było wymagane § 17 ust. 10 pkt 3 ww. umowy.

(akta kontroli tom II str. 362, 379-381, 567-580)

Komendant wyjaśnił, że do ww. wniosku wykonawcy, stanowiącego podstawę podpisania aneksu nr 5, została załączona dokumentacja fotograficzna oraz wykres historii temperatur w okresie 8 - 14 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom VIII str. 384-385)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż przedłożenie przez wykonawcę historii temperatur za ww. okres¹³⁴ nie wypełniało przesłanek § 17 ust. 10 pkt 3 ww. umowy, który wskazuje, iż wykonawca zobligowany był do przedłożenia opinii ww. Instytutu, potwierdzających ww. warunki pogodowe. W ocenie NIK, przed zatwierdzeniem wniosku stanowiącego podstawę zawarcia aneksu nr 5, KSP powinna wyegzekwować od wykonawcy ww. opinię.

4. W umowie nr WZP-4234/20/228/IR dotyczącej m.in. robót budowlanych realizowanych w ramach zadania nr 2, KSP nie wyznaczyła, spośród czterech inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych branż, wskazanych w tej umowie, Koordynatora do pełnienia nadzoru nad realizacją zadania, co było niezgodne z art. 27 Pb.

Komendant wyjaśnił m.in., iż wobec braku osób decyzyjnych, nie jest w stanie wyjaśnić tej sytuacji.

(akta kontroli tom II str. 379, tom V str. 138, 164)

5. KSP nie zapewniła nadzoru nad robotami drogowymi realizowanymi w ramach zadania nr 2, tj. nie ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński¹³⁵ w decyzji zatwierdzającej

¹³³ Z 15 grudnia 2021 r.

¹³⁴ Wydruk ze strony internetowej www.meteo.waw.pl/hist.pl.

¹³⁵ na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

projekt i udzielającej pozwolenia na budowę¹³⁶, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb.

(akta kontroli tom II str. 379, tom III str. 42-43, tom VIII str. 285)

Komendant wyjaśnił m.in., iż osoby decyzyjne nie są już zatrudnione w WiR, a przedstawione informacje opierają się na ujawnionych dokumentach oraz wiedzy i ustaleniach osób obecnie pracujących w Wydziale.

(akta kontroli tom VIII str. 370)

6. KSP zaakceptowała projekt umowy wykonawcy zadania nr 2 z nowym (zmienionym) podwykonawcą robót drogowych, pomimo niewykazania spełnienia przez tego podwykonawcę warunków udziału w postępowaniu, co było wymagane § 7 ust. 15-16 umowy nr WZP-4234/20/228/IR. Wykonawca przedłożył do KSP projekt umowy z innym podwykonawcą, niż wskazanym wprost w ww. umowie, bez przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu przez nowego podwykonawcę w stopniu nie mniejszym, niż podwykonawca, na którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. Wraz z projektem tej umowy do KSP nie przekazano: aktualnego odpisu z właściwego rejestru, oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia, dokumentu potwierdzającego, że podwykonawca spełnia wymagane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia wskazane w załączniku nr 5 do umowy.

(akta kontroli tom II str. 367-370, tom III str. 91-130, tom IV str. 272-273)

Komendant wyjaśnił, iż w zasobach WiR nie ujawniono tych dokumentów, a osoby odpowiedzialne za ten stan, mogące ewentualnie wyjaśnić tę sytuację nie pracują już w KSP.

(akta kontroli tom V str. 132-144)

7. W KSP nadzór nad analizowanymi dwoma zadaniami inwestycyjnymi prowadzony był w sposób nierzetelny i nie w pełni skuteczny, o czym świadczy m.in.:

a) niedysponowanie przez KSP dokumentami:

- potwierdzającymi przyjęcie w KSP (w formie notatki bądź protokołu odbioru) od wykonawcy dokumentacji projektowej dla zadania nr 1 elementów wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 1-4 umowy nr WZP-2636/18/109/IR, tj. szczegółowych wytycznych do projektowania, wniosków do gestorów sieci (energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej) o niezbędne dla dokumentacji warunki przyłączeniowe, ostatecznej koncepcji budowy PP w Wiązownie oraz projektu budowlanego wymaganego jako załącznik do wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę¹³⁷, mimo iż miały one zostać sporządzone w terminie do: 14, 30, 40 i 90 dni od daty zawarcia umowy. Brak ww. dokumentów uniemożliwiał ustalenie, czy zostały one wykonane terminowo, czy też należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne¹³⁸;
- dokumentującymi przebieg i ustalenia z trzech kontroli przeprowadzanych przez wyznaczonych w KSP inspektorów nadzoru inwestorskiego na terenie budowy realizowanej przez drugiego wykonawcę zadania nr 1 (brak notatek o nr: 14, 15, 16), mimo iż z kolejnych notatek wynika, że takie kontrole się odbyły;
- dotyczącymi przebiegu realizacji zadania nr 2 w zakresie: potwierdzonych kopii umów z podwykonawcą, który opracował dokumentację projektową i z dalszym podwykonawcą, który wykonał nawierzchnię drogi z asfaltobetonu (do których dostarczenia do KSP w terminie do 2 dni roboczych od daty ich zawarcia wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca byli zobowiązani postanowieniami § 7 ust. 8 i 10 ww. umowy); listy osób realizujących dokumentację projektową i listy osób realizujących roboty budowlane (do których dostarczenia do KSP, w terminie odpowiednio: 5 dni od daty zawarcia umowy i 5 dni od daty odbioru końcowego dokumentacji projektowej wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 1 ust. 3 pkt 2 i 4 umowy nr WZP-4234/20/228/IR); kserokopii uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń

¹³⁶ Nr 644/2021 z 31 marca 2021 r.

¹³⁷ Wniosek złożony w dniu 28 września 2018 r. (uzupełniony na wniosek Starosty Otwockiego w dniu 31 listopada 2018 r.).

¹³⁸ 0,5 % kwoty umowy, za każdy dzień zwłoki w dotrzymaniu terminu.

o przynależności do Izby Inżynierów Budownictwa, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez wykonawcę dla kierowników budowy oraz robót branżowych; pierwszego planu BIOZ (do którego dostarczenia do KSP w terminie 2 dni od odbioru końcowego dokumentacji projektowej wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 1 ust 3 pkt 3 lit. b i c ww. umowy), a także potwierdzeń wpływu tych dokumentów (z innych dokumentów dotyczących tego zadania, w tym m.in. z oświadczeń załączonych do faktur wystawionych przez wykonawcę i z protokołu wprowadzenia na budowę wynika, że zostały one sporządzone w czasie realizacji inwestycji). Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie czy ww. warunki umowy zostały wykonane terminowo i czy należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne;

- dotyczącymi przebiegu realizacji zadania nr 2 w zakresie: uzgodnionego harmonogramu rzeczowo-finansowego dotyczącego przebiegu realizacji umowy nr WZP-4234/20/228/IR (do którego sporządzenia i dostarczenia do KSP w terminie 5 dni od daty zawarcia umowy wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 1 ust 3 pkt 1 ww. umowy) oraz jego zmian związanych m.in. ze zmianami terminów realizacji zadania określonymi w aneksach nr 1-5 (zmiany te, zgodnie z § 1 ust 3 pkt 1 ww. umowy, wymagały pisemnej zgody KSP); dowodów opłacenia składek polis OC wykonawcy obowiązujących w całym okresie realizacji zadania nr 2, a także potwierdzeń wpływu tych dokumentów. Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie, czy ww. warunki umowy zostały wykonane terminowo i czy należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne;

Należy zauważyć, że na braki w dokumentacji jednego z zadań inwestycyjnych wskazywała już kontrola wewnętrzna przeprowadzona w WiR w okresie 20 sierpnia - 5 września 2018 r. (opisana szczegółowo w obszarze 1. niniejszego wystąpienia). Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, iż sytuacja związana z brakami w dokumentacji zadań inwestycyjnych nie uległa od tego czasu poprawie, co w ocenie NIK świadczy o tym, iż podjęte dotąd w KSP działania w zakresie nadzoru nad tą dokumentacją były niewystarczające.

(akta kontroli, tom I str. 249-250, 258, tom II str. 367-370, tom III str. 91-130, tom IV str. 272-273, tom V str. 133-138, 142-143, 164, tom VII str. 23-25)

b) zaakceptowanie w KSP projektów umów z nowym (zmienionym) podwykonawcą i dalszym podwykonawcą w zadaniu nr 2 w sytuacji:

- przedstawienia projektu umowy z nowym podwykonawcą na wykonanie robót drogowych zawierającego tylko jeden z dwóch załączników wymaganych w § 7 ust. 5 umowy z wykonawcą zadania nr 2 oraz projektu umowy z dalszym podwykonawcą na wykonanie nawierzchni z asfaltobetonu, mimo iż nie zawierał on niektórych postanowień wymaganych w § 7 ust. 6 pkt 5 i 6¹³⁹ ww. umowy;
- przedstawienia niepoświadczonej za zgodność z oryginałem i niekompletnej umowy z ww. podwykonawcą robót drogowych, która nie zawierała żadnego z załączników wymaganych w § 7 ust. 8 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, co zgodnie z § 12 ust. 6 tej umowy stanowiłoby przesłankę do naliczenia na wykonawcę kar umownych. Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie czy zasadne było naliczenie wykonawcy kar umownych.

(akta kontroli tom II str. 367-370, tom III str. 91-130, tom IV str. 272-273, tom V str. 133-135, 142)

Komendant wyjaśnił m.in., iż dokonana analiza dokumentacji nie ujawniła dokumentów potwierdzających przyjęcie poszczególnych etapów umowy nr WZP-2636/18/109/IR (tj. elementów wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 1-4 ww. umowy) i w oparciu o posiadane zasoby (kadrowe i dokumentacyjne) brak jest możliwości precyzyjnego wyjaśnienia tego stanu rzeczy. Dotychczas w zasobach WiR nie ujawniono ww. notatek z trzech kontroli na terenie budowy w zadaniu nr 1 i brak jest

¹³⁹ Tj. w zakresie możliwości wypowiedzenia umowy, w przypadku, gdy dalszy podwykonawca nie dochowa terminu wykonania zleconych robót oraz oświadczenia, że podwykonawca zapoznał się z treścią umowy zawartej między zmwiającym a wykonawcą.

możliwości wyjaśnienia przyczyn tego stanu. W zasobach WiR nie ujawniono również dokumentacji związanej z zatrudnianiem podwykonawcy i dalszego podwykonawcy w zadaniu nr 2, a osoby mogące ewentualnie wyjaśnić tę sytuację nie pracują już w KSP. WiR nie posiada listy osób realizujących dokumentację projektową w zadaniu nr 2, aktualnie w KSP brak osób, które prowadziły to zadanie inwestycyjne i dostępu do poczty elektronicznej tych osób, WiR nie posiada również dokumentacji potwierdzającej przekazanie listy osób realizujących roboty budowlane w zadaniu nr 2. Na podstawie pisma z 12 kwietnia 2021 r. można przypuszczać, że wykaz osób został przekazany do KSP wcześniej. Ze względu na brak osób koordynujących zadanie oraz brak dostępu do poczty elektronicznej tych osób na chwilę obecną WiR nie posiada możliwości potwierdzenia przekazania wykazu osób. WiR nie posiada pierwszego planu BIOZ a także potwierdzeń wpływu ww. dokumentów. Zostały one przekazane do KSP wraz ze zgłoszeniem rozpoczęcia robót do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Pierwszy plan BIOZ sporządzony został na etapie wykonywania dokumentacji projektowej, był on podpisany przez kierownika budowy i znajdował się na budowie do jego śmierci. WiR nie posiada wiedzy, gdzie znajduje się plan BIOZ podpisany przez niego. Podczas wprowadzania na teren budowy wykonawca wpisał dane kierownika wraz z podpisem, w posiadaniu inwestora jest wersja papierowa lub elektroniczna bez wskazania osób i podpisów. Po śmierci pierwszego kierownika robót obowiązki przejął nowy kierownik robót, który przejmując obowiązki podpisał nowy plan BIOZ. W zasobach WiR nie ujawniono także dokumentów dotyczących uzgodnionego harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania nr 2 i jego zmian, a także dokumentacji dotyczącej przedłużenia przez wykonawcę tego zadania ważności polisy OC i dowodów jej opłacenia. Osoby odpowiedzialne za ten stan, mogące ewentualnie wyjaśnić tę sytuację nie pracują już w KSP. Ponadto odnośnie do użytego w wyjaśnieniach sformułowania „nie ujawniono w zasobach” Komendant wyjaśnił, że oznacza to, iż „(...) nie można z całą pewnością stwierdzić czy dany dokument jest w posiadaniu WiR, czy też nie.” Ponadto Komendant wyjaśnił, że sytuacja kadrowa WiR w okresie objętym kontrolą, w tym istotna fluktuacja zarówno pracowników, jak i kadry kierowniczej mogła powodować taki stan rzeczy.

(akta kontroli tom V str. 6, 9, 132-144, 151, 162-165, 279, 283-284, 400, 404)

Zdaniem NIK, powyższe przyczyny nie usprawiedliwiają braku lub niemożności odnalezienia dokumentów, na podstawie których realizowana i rozliczana była inwestycja. Zarówno przepisy powszechnie obowiązujące (np. Pzp, Pb), jak i wewnętrzne uregulowania (np. instrukcje obiegu dokumentów) wskazują obowiązki dotyczące przechowywania, przekazywania, zdawania i przyjmowania dokumentów, natomiast rzetelna kontrola zarządcza powinna zapewnić prawidłowe działania w tym zakresie.

- c) dopuszczenie do niewłaściwego posadowienia budynków w terenie przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych w ramach zadania nr 1, mimo prowadzenia bieżącego nadzoru nad realizacją robót oraz wizytacji na terenie budowy przez Koordynatorkę i inspektorów nadzoru przypisanych do umowy nr WZP-7270/18/326/IR. Nieprawidłowości tej nie zidentyfikowano również po odstąpieniu pierwszego wykonawcy od realizacji umowy. O ww. sytuacji KSP poinformował dopiero drugi wykonawca robót w dniu 10 grudnia 2019 r. w e-mailu skierowanym do pierwszego Koordynatora umowy nr WZP-5619/19/283/IR. Przeprowadzone przez drugiego wykonawcę w dniu 9 grudnia 2019 r. pomiary budynków postawionych przez pierwszego wykonawcę wykazały, że nowy budynek posterunku był przesunięty o około 0,5 m w stosunku do projektu zagospodarowania terenu, a budynek garażu o ok. 2,5-3,0 m w kierunku budynku posterunku, w taki sposób, że ograniczyło to szerokość drogi manewrowej przy parkingu. Mimo to działania związane z przywróceniem budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową zostały podjęte dopiero w dniu 7 sierpnia 2020 r., po zmianie osoby pełniącej rolę Koordynatora ww. umowy z dniem 6 lipca 2020 r. W dniu 7 sierpnia 2020 r. na terenie inwestycji odbyło się spotkanie z geodetą, który dokonał tyczenia budynków dla drugiego wykonawcy. Dopiero wtedy do złożenia

wyjaśnień wezwano była Koordynatorkę umowy, byłego kierownika budowy oraz pierwszego i drugiego wykonawcę¹⁴⁰. Ponadto wezwano byłego kierownika budowy oraz pierwszego wykonawcę do usunięcia ujawnionych usterek¹⁴¹. W toku czynności wyjaśniających ustalono, iż obiekty zostały wytyczone przez geodetę w dniu 28 marca 2019 r. prawidłowo, a szkic z tyczenia został przekazany byłemu kierownikowi budowy. Były kierownik budowy potwierdził, podczas spotkania w KSP, że ponosi wyłączoną odpowiedzialność za błędne usadowienie budynków i zaproponował usunięcie nieprawidłowości we własnym zakresie. Jednak nie podjął on żadnych działań. Pierwszy wykonawca w piśmie z 27 sierpnia 2020 r. poinformował, iż wobec odstąpienia od umowy nie jest związany jej zapisami, tym samym żadne jej postanowienia nie mogą stanowić podstawy do żądania do wykonania napraw w ramach udzielonej przez niego gwarancji. Wobec braku działań ze strony pierwszego oraz byłego kierownika budowy postanowiono zlecić drugiemu wykonawcy roboty dodatkowe w zakresie rozbiórki garażu za dodatkowym wynagrodzeniem na kwotę 73,8 tys. zł. Ponadto konieczne było wykonanie zamiennego projektu budowlanego oraz uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę, co zlecono wykonawcy pierwotnej dokumentacji projektowej za kwotę 11,7 tys. zł.

(akta kontroli tom V str. 13, tom VI str. 355- 475, tom VII str. 13-14, tom VIII str. 23-25)

Według wyjaśnień Komendanta informację o błędnym posadowieniu KSP uzyskała w dniu 10 grudnia 2019 r. po otrzymaniu wiadomości e-mail od drugiego wykonawcy, która była skierowana do ówczesnej Koordynatorki umowy. Nie przekazała ona jednak ww. informacji kierownictwu WiR, które dowiedziało się o możliwej nieprawidłowości dopiero w sierpniu 2020 r., po przejęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie przez inną osobę. Przyczyną ujawnienia nieprawidłowości dopiero po 18 miesiącach od rozpoczęcia inwestycji był najprawdopodobniej fakt, że nikt nie sprawdzał wytyczenia punktów przez geodetę. Ponadto wyjaśnił, iż kierownictwo WiR, z chwilą uzyskania informacji o nieprawidłowościach, podjęło niezwłoczne (opisane powyżej) czynności wyjaśniające oraz uzgodniło z aktualnym wykonawcą tryb postępowania w zaistniałej sytuacji. Wyjaśnił również, iż w ocenie WiR głównym odpowiedzialnym za ten stan rzeczy był ówczesny kierownik budowy, do obowiązków którego należało zapewnienie nienaruszalności wytyczonych punktów geodezyjnych. Odpowiedzialność służbową i zawodową ponosi również była Koordynator umowy, która zataiła ten fakt przed kierownictwem WiR. Wobec Koordynatora w dniu 12 sierpnia 2020 r.: złożono zawiadomienie do Mazowieckiej Izby Inżynierów Budownictwa (l.dz. WIR-4698/20) oraz wystąpiono do Rzecznika Dyscyplinarnego Korpusu Służby Cywilnej KSP o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w związku z niedopełnieniem obowiązków. Ponieważ stosunek pracy z Koordynatorem został rozwiązany z dniem 28 września 2020 r., postępowanie to zostało umorzone.

(akta kontroli tom V str. 7-9, 297-298)

8. W KSP drugiemu wykonawcy robót budowlanych w ramach zadania nr 1 nie naliczono kar umownych w łącznej wysokości 7,7 tys. zł¹⁴² z tytułu 2 i 5-dniowej zwłoki z przekazaniu do KSP odpowiednio:

- aktualnej polisy OC, oświadczenia kierownika budowy o przejęciu obowiązku kierowania robotami; kserokopii uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń o przynależności do Izby Inżynierów Budowlanych potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez wykonawcę dla kierownika budowy oraz planu BIOZ, do których przekazania do KSP, w terminie 5 dni od daty zawarcia umowy nr WZP-5619/19/283/IR (tj. do 18 listopada 2019 r.), wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 2 ust. 1 pkt 2 i 16 tej umowy;

¹⁴⁰ Pisma sygn. WIR-4610/2020, WIR-4611/2020, WIR-4612/2020 z 10 sierpnia 2020 r.

¹⁴¹ Pisma sygn. WIR-4837/20 z 18 sierpnia, WIR-5085/2020 z 31 sierpnia 2020 r.

¹⁴² Tj. 3,4 tys. zł z tytułu 2-dniowej zwłoki w przekazaniu dokumentacji wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 2 i 16 umowy nr WZP-5619/19/283/IR oraz 4,3 tys. zł z tytułu 5-dniowej zwłoki w przekazaniu operatu kolaudacyjnego, wskazanego w § 2 ust. 1 pkt 12 ww. umowy.

- operatu kolaudacyjnego, do którego przekazania do KSP, na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego (co nastąpiło w dniu 12 marca 2021 r.), wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 2 ust. 1 pkt 12 ww. umowy; co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 8 ww. umowy, który stanowi, iż wykonawca zobowiązany jest zapłacić KSP kary w wysokości 0,02% kwoty wynagrodzenia ryczałtowego za przedmiot umowy (wskazanej w § 1 ust. 5 pkt 1) za każdy dzień opóźnienia względem terminów wskazanych w § 2 ust. 1 ej umowy. Powyższe dokumenty wykonawca przekazał do KSP odpowiednio w dniach 20 listopada 2019 r. i 17 marca 2021 r.

(akta kontroli tom V str. 52-55, tom VII str. 26-27, 148-194, 342-389, 390, tom VIII str. 1-50)

Odnosnie do dokumentacji wskazanej w tirecie pierwszym Komendant wyjaśnił m.in., iż nie ujawniono materiałów mogących wyjaśnić fakt braku wyegzekwowania od wykonawcy należnych kar umownych, a osoby mogące wyjaśnić ww. sprawę nie pracują już w KSP oraz nie wyjaśnił przyczyn nienaliczenia kar umownych za nieterminowe przekazanie operatu kolaudacyjnego, wskazując jednocześnie, że Komisja odbiorowa inwestycji została powołana 16 marca 2021 r. i rozpoczęła czynności odbiorowe

17 marca 2021 r. (czynności zakończono 24 marca 2021 r.).

(akta kontroli tom V str. 8, 287, 295-296)

9. Środki trwałe i pozostałe środki trwałe, o łącznej wartości 13 180,4 tys. zł (w tym 4564,0 tys. zł dotyczące zadania nr 1 i na kwotę 8616,4 tys. zł - zadania nr 2), powstałe w wyniku badanych dwóch zadań inwestycyjnych, zostały ujęte w ewidencji księgowej KSP na kontach 011 – Środki trwałe i 013 – Pozostałe środki trwałe, w terminie od 2 do 11 miesięcy po dacie ostatecznego odbioru danego składnika majątku¹⁴³. Powyższe było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania oraz z art. 24 ust. 1 i 2 o rachunkowości, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco, i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(akta kontroli tom III str. 434-481, tom V str. 424-431, tom VIII str. 55-265)

W sprawie niewprowadzenia składników majątku do ewidencji środków trwałych w miesiącu ich przekazania dla zadania nr 1, Komendant wyjaśnił, iż dokumenty OT, OTPS i DK w programie SWOP ŚT wystawiają wydziały merytoryczne KSP. Zespół WFiB przypisuje dekrety księgowe i przesyła paczkami do programu SWOP FK. Komendant zaznaczył, iż WFiB przypominał wydziałom merytorycznym KSP o konieczności wprowadzenia składników majątku dotyczących rozliczenia inwestycji do ewidencji w miesiącu przekazania do użytkowania. W przypadku WiR składniki majątkowe zostały wprowadzone po terminie ze względu na konieczność uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę realizującego zadanie oraz ich weryfikację. W przypadku WZ wyjaśniono, iż w większości przypadków dokumenty były wystawiane na bieżąco i bez zbędnej zwłoki. Wskazano również, iż inwestycja miała miejsce w czasie pandemii koronawirusa, co było ogromnym utrudnieniem przy realizacji zadań związanych z inwestycją. Natomiast dla zadania nr 2 Komendant wyjaśnił, iż za wprowadzenie składników majątku do ewidencji środków trwałych odpowiadają wydziały merytoryczne KSP¹⁴⁴. W odniesieniu do sprzętu teletechnicznego WTI taką informację otrzymał 26 stycznia 2022 r. za pismem WIR-467/2022 i po jej otrzymaniu przystąpił do niezwłocznego wprowadzania asortymentu do ewidencji, które zakończono 31 stycznia 2022 r. W przypadku bramy wjazdowej wraz z automatyką

¹⁴³ Zatem długość zwłoki wynosiła od jednego do 10 miesięcy i liczona była od dnia ostatecznego odbioru do dnia sporządzenia dokumentów OT – Przyjęcie środka trwałego do użytkowania, OTPS - Przyjęcie pozostałego środka trwałego do użytkowania i DK – Dokument korygujący i ich zaksięgowania.

¹⁴⁴ Wynika to z § 38 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP, stanowiącej załącznik do obowiązującej wówczas decyzji nr 522/2020 Komendanta z 2 grudnia 2020 r. ws. wprowadzenia do użytku służbowego instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w KSP, który stanowi, że dokumenty obrotu aktywami trwałymi wystawiane przez komórki zaopatrujące w systemie SWOP ŚT, stanowiące podstawę przypisania w systemie algorytmów księgujących i wystawienia polecenia księgowania to m.in. OT, OTPS, DK.

problem powstał w momencie odmowy wprowadzenia jej na stan przez WTI. Po spotkaniu przełożonych wraz z osobami prowadzącymi ewidencję w WiR i WTI zostało ustalone, iż wszystkie bramy wraz z automatyką mają być wprowadzane przez WiR. Wszelkie zmiany dokonywane po 2021 r. były wprowadzane na podstawie danych przekazywanych przez inspektorów nadzoru oraz wyliczeń pozostałych wydziałów biorących udział w procesie inwestycyjnym, tj. WTI oraz WZ, WT, Wydział Administracyjno-Gospodarczy¹⁴⁵.

(akta kontroli tom V str. 281, 284-285, 294, 296-297, 389-395)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany przez KSP nadzór nad realizacją dwóch kontrolowanych inwestycji budowlanych był nierzetelny i nie w pełni skuteczny.

W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia na realizację jednego z kontrolowanych zadań (w formule zaprojektuj i wybuduj), stwierdzono m.in., iż w KSP skrócono termin składania ofert, mimo braku przesłanek, o których mowa w art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 tej ustawy. Ponadto w postępowaniu tym¹⁴⁶, niezgodnie z art. 143b ust. 5 Pzp ustalono termin przedłożenia przez wykonawcę potwierdzonych kopii umów z podwykonawcami robót budowlanych, a postanowienia dotyczące zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie określono w sposób niejednoznaczny (nieprecyzyjny), co było działaniem nierzetelnym.

Z wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego wykonawcami robót budowlanych zawarto umowy, które zawierały postanowienia zabezpieczające interesy KSP m.in. w zakresie: rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Prace dodatkowe wykonawcom robót zlecano w przypadkach przewidzianych w art. 144 Pzp oraz w zawartych umowach. Przy czym, w jednym przypadku, w KSP zaakceptowano wniosek wykonawcy inwestycji realizowanej w formule zaprojektuj i wybuduj i przedłużyła mu termin na wykonanie robót budowlanych, mimo iż nie przedłożył on wymaganego umową dokumentu na potwierdzenie głównej przesłanki wskazanej w uzasadnieniu do wniosku. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Ostateczne rozliczenie obu inwestycji nastąpiło po ich odbiorze końcowym, a do użytkowania obiektów przystąpiono po uzyskaniu zgód od właściwych organów nadzoru budowlanego. W KSP nie dotrzymano jednak, określonego w art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, terminu na wprowadzenie składników majątku o wartości 13 180,4 tys. zł, powstałych w wyniku analizowanych dwóch inwestycji do ewidencji księgowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, co skutkowało brakiem rzetelności ksiąg rachunkowych KSP, wymaganej art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

W KSP stwierdzono szereg braków w dokumentacji dotyczącej zarówno przygotowania, jak i realizacji obu badanych inwestycji budowlanych, w tym m.in. potwierdzającej przyjęcie od wykonawcy niektórych elementów dokumentacji projektowej, z przebiegu i ustaleń trzech kontroli przeprowadzonych przez inspektorów nadzoru na placu budowy, kopii umów z podwykonawcą dokumentacji projektowej i z dalszym podwykonawcą części robót drogowych, kopii dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane kierownika budowy jednego z zadań oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego tego zadania. Brak części z ww. dokumentów uniemożliwiał ustalenie czy określone w tym zakresie w umowach obowiązki wykonawcy zrealizowali terminowo czy też należało im naliczyć ewentualne kary umowne i w jakiej wysokości.

W odniesieniu do ww. zadania realizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj w KSP, niezgodnie z art. 27 Pb, spośród ustanowionych czterech inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych branż nie wyznaczono ich koordynatora. Nie ustanowiono również inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński¹⁴⁷ w decyzji zatwierdzającej projekt i udzielającej pozwolenia na budowę¹⁴⁸, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb. W KSP zaakceptowano projekty umów z nowym (zmienionym) podwykonawcą i dalszym

¹⁴⁵ Dalej: WAG.

¹⁴⁶ Tj. w załączniku nr 9 do Specyfikacji istotnych warunków zamówieni (dalej: SIWZ), a następnie w umowie zawartej z wykonawcą.

¹⁴⁷ na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

¹⁴⁸ Nr 644/2021 z 31 marca 2021 r.

podwykonawcą tego zadania, mimo iż wykonawca nie spełnił w tym zakresie warunków określonych w umowie. W szczególności nie wykazał on, że nowy podwykonawca odpowiada wymogom udziału ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a przekazane do KSP projekty umów nie zawierały części wymaganych zapisów lub załączników.

Podczas realizacji zadania nr 1, mimo bieżącego nadzoru nad realizacją robót oraz wizytacji na terenie budowy przez koordynatora i ustanowionych w KSP inspektorów nadzoru, dopuszczono do niewłaściwego posadowienia budynków przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych. Nieprawidłowości tej nie ujawniono również podczas działań przeprowadzanych przez przedstawicieli KSP na terenie budowy po jego odstąpieniu od umowy. Zidentyfikował ją i zgłosił KSP dopiero drugi wykonawca robót. Działania związane z przywróceniem budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową (po zmianach) w KSP podjęto dopiero po 11 miesiącach od odstąpienia od umowy przez pierwszego wykonawcę robót i po siedmiu miesiącach od ww. zgłoszenia, po zmianie osoby pełniącej rolę koordynatora. Pierwszemu wykonawcy naliczono karę umowną z tytułu odstąpienia od umowy i wobec braku zapłaty, podjęto działania w celu zaspokojenia tych roszczeń, z zabezpieczenia należytego jej wykonania, przez wystawcę gwarancji ubezpieczeniowej. Wobec bezskuteczności tych działań KSP skierowała sprawę na drogę sądową. W KSP podjęto działania w celu wystąpienia do tego wykonawcy z roszczeniem o zwrot dodatkowych kosztów poniesionych na przywrócenie budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową. Drugiemu wykonawcy tego zadania nie naliczono natomiast kar umownych w wysokości 7,7 tys. zł z tytułu opóźnień w przekazaniu do KSP niektórych dokumentów związanych z realizacją robót budowlanych (w tym aktualnej polisy odpowiedzialności cywilnej, potwierdzenia uprawnień budowlanych kierownika budowy i operatu kolaudacyjnego), wymaganych postanowieniami umowy.

OBSZAR

3. Utrzymanie obiektu budowlanego w okresie rękojmi i gwarancji

Opis stanu faktycznego

1. Na dzień 30 września 2021 r. KSP posiadała ogółem 148 punktów poboru energii¹⁴⁹, a na 30 kwietnia 2023 r. – 147 PPE.

W 2021 r. w KSP przeprowadzono analizy możliwości optymalizacji kosztów energii elektrycznej. Ich przebieg i wyniki zamieszczono w opracowanych w WAG notatkach służbowych z:

- 22 września 2021 r. – analizie poddano dane z faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej dotyczące 130 obiektów KSP i jednostek jej podległych za okres rozliczeniowy 5 miesięcy kalendarzowych. W tabeli pt. *Moc wykorzystana i energia bierna w obiektach KSP* zamieszczono uśrednione wartości kosztów za energię bierną oraz najwyższe wartości maksymalnej mocy pobranej, którą odnotowano w analizowanym 5-miesięcznym okresie rozliczeniowym. Przy czym dla 118 obiektów analizowano okres grudzień 2020 r.-kwiecień 2021 r., dla 11 okres listopad 2020 r.-marzec 2021 r., a dla jednego okres kwiecień-sierpień 2021 r. (po uruchomieniu przyłączy po remoncie). Z analizy wynikało, że w KSP i jednostkach jej podległych obowiązywała taryfa całodobowa, w wielu obiektach moc umowna nie była dostosowana do faktycznego zapotrzebowania, w kilku naliczano opłaty za przekroczenie mocy umownej, a w kilkunastu ponoszono wyższe opłaty za ponadumowny pobór energii biernej.
- 30 września 2021 r. dotyczącej „Analizy możliwości i optymalizacji kosztów energii elektrycznych w obiektach Komendy Stołecznej Policji i jednostek jej podległych - wnioski i kierunki działań” opracowanej po konsultacji z naczelnikiem WIR zaproponowano zmniejszenie mocy umownej w 16 PPE, gdzie wystąpiły przypadki jej przeszacowania i zwiększenie w 7 PPE, w których wystąpiły opłaty za przekroczenie mocy umownej. Dodatkowo, zaproponowano przeprowadzenie analiz zużycia energii dla 4 PPE, tj. w dwóch nowo wybudowanych obiektach, w jednym zmodernizowanym i jednym obiekcie, do którego zostały podłączone kontenery i w zależności od wyników

¹⁴⁹ Dalej: PPE.

analizy miała zostać podjęta decyzja o ewentualnym zmniejszeniu lub zwiększeniu mocy umownej. Zaproponowane kierunki działań zostały skierowane do wykonania przez WAG. Montaż urządzeń do kompensacji mocy biernej planowano etapowo w ramach remontów przeprowadzanych w kolejnych latach, w zależności od dostępnych środków i stanu technicznego obiektów. Jako priorytetowe wskazano obiekty (13 PPE), gdzie koszty energii biernej w 2021 r. przekroczyły 1,0 tys. zł/mies., a następnie te (26 PPE) z ww. kosztami poniżej 1,0 tys. zł/mies. Planowano wypracowanie dokładnych założeń na podstawie wstępnych inwentaryzacji i audytów elektroenergetycznych obiektów, a w kolejnym kroku sporządzenie dokumentacji projektowych, w których zostaną dobrane urządzenia do kompensacji mocy biernej. Zaproponowane kierunki działań zostały skierowane do wykonania przez WiR.

Obecny Zastępca Komendanta ds. Logistyki¹⁵⁰ wyjaśnił, że z dekretacji notatki służbowej z dnia 30 września 2021 r. wynikało, iż poprzedni Zastępca Komendanta ds. Logistyki w 2021 r., po jej otrzymaniu polecił Naczelnikom WAG i WiR podjęcie dalszych działań, w celu ograniczenia wydatków związanych z energią elektryczną. Zgodnie z kierunkami działań zaproponowanymi w notatce, WAG miał się zająć zagadnieniami dostosowania mocy umownej do faktycznych potrzeb, a WiR – obniżeniem kosztów związanych z energią bierną.

(akta kontroli tom X str. 204-230, tom XI str. 361-363, tom XVII str. 7, 67, 98)

W rezultacie powyższych analiz w latach 2021-2022 w KSP:

- zmniejszono moc umowną¹⁵¹ w 20 PPE¹⁵² i uzyskano oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji w zakresie opłaty sieciowej stałej, oszacowane przez Komendę na 270,0 tys. zł brutto;
- zwiększono moc umowną w 3 PPE, gdzie dotąd występowały jej przekroczenia i uzyskano oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji oszacowane przez KSP na 11,6 tys. zł brutto. W pozostałych 4 PPE zwiększenie mocy umownej wymagało zmiany parametrów przyłączenia i ze względu na brak środków finansowych na przystosowanie całej sieci energetycznej, nie przeprowadzono wskazanych działań. Oszczędności ze zmniejszenia lub zwiększenia mocy umownej wyniosły łącznie 281,6 tys. zł brutto;
- podjęto działania¹⁵³ w celu przeprowadzenia analizy w zakresie opłacalności zastosowania odpowiednich grup taryfowych, uwzględniających zużycie energii czynnej w strefach czasowych¹⁵⁴. Przy czym w KSP nie występowało do Operatorów sieci dystrybucyjnej¹⁵⁵ o tzw. dane profilowe dotyczące zużycia energii elektrycznej w oparciu o grafik dobowo-godzinowy¹⁵⁶, w celu doboru odpowiedniej strefowej grupy taryfowej dla poszczególnych PPE. WAG opracował i wdrożył własny System Rozliczania Energii¹⁵⁷, który polega na bieżącym monitorowaniu zużycia energii czynnej. System ten nie obejmował jednak opłat z tytułu dystrybucji energii. Badanie próby dwóch PPE o nr: PL_ZEWD_1417024375_02 i PL_ZEWD_1418050514_06 wykazało, iż w pierwszym zastosowano grupę taryfową C21 i opłata sieciowa zmienna za 2022 r.

¹⁵⁰ Stanowisko Zastępcy Komendanta Stołecznego Policji ds. logistyki zajmuje od dnia 1 marca 2022 roku.

¹⁵¹ W odniesieniu do 4 PPE nowo wybudowanych lub modernizowanych obiektów, w jednym PPE nie wystąpiono o zmniejszenie mocy umownej ze względu na zaplanowaną i zamontowaną stację ładowania pojazdów elektrycznych, a w pozostałych 3 PPE nie zmniejszono mocy umownej z uwagi na zakończenie inwestycji i udzielone gwarancje, które nadal trwają oraz w związku z zatwierdzonym projektem inwestycyjnym branży elektrycznej (w uzgodnieniu z inspektorem branży elektrycznej).

¹⁵² Dodatkowo w 2022 r. zmniejszono moc umowną w jednym PPE, co stanowi, iż w sumie dokonano zmniejszenia mocy umownej w 21 PPE.

¹⁵³ Wynika to z notatki służbowej z 22 września 2021 r. Jednostka kontrolowana nie przedstawiła żadnego dokumentu, który przedstawia wyliczenia do analizy opisowej zawartej w notatce.

¹⁵⁴ Posiadanie informacji o zużyciu energii czynnej w strefach czasowych umożliwia wyliczenie oszczędności w opłacie sieciowej zmiennej poprzez porównanie wydatków na dystrybucję energii w taryfie jednostrefowej (iloczyn zużycia i stawki opłaty sieciowej zmiennej) oraz wydatków w taryfie wielostrefowej (iloczyn zużycia w poszczególnych strefach czasowych i stawek sieciowych zmiennych obowiązujących w tych strefach). Analiza przeprowadzona dla jednostek sektora finansów publicznych (kontrola NIK nr P/19/083) wykazała, że znaczne zużycie energii odbywa się poza godzinami szczytu (np. w godzinach nocnych, czyli w porze doby, w której, przy zastosowaniu taryfy wielostrefowej, opłaty są najmniejsze).

¹⁵⁵ Dystrybutor energii elektrycznej, dalej: OSD lub Operator.

¹⁵⁶ Zarejestrowane przez układ pomiarowo-rozliczeniowy Operatora.

¹⁵⁷ Decyzja Komendanta nr 421/2015 z 19 października 2015 r. ws. kreślenia zasad funkcjonowania i sposobu prowadzenia wewnętrznego zbioru informacji Systemu Rozliczania Energii (SRE) w obiektach Policji na terenie objętym działaniem Komendanta Stołecznego Policji. Zgodnie z § 1 odczyt stanów liczników energii elektrycznej, centralnego ogrzewania, gazu i wody zainstalowanych w jednostkach i rejestrację odczytanych wartości odbywa się w programie SRE. Na podstawie § 2 ust. 3 wyznaczeni pracownicy dokonują odczytu wskazań liczników w każdy poniedziałek o g. 9.00 i piątek o g. 14.00 zainstalowanych w jednostce oraz wprowadzają dane do programu w dniu odczytu.

wyniosła 47,9 tys. zł brutto, a w drugim - grupę taryfową B21 i ww. opłata wyniosła 48,0 tys. zł brutto. Przy czym przy zastosowaniu dla tych PPE grupy taryfowej wielostrefowej odpowiednio: C24 – opłata sieciowa zmienna wyniosłaby 29,3 tys. zł brutto oraz B23 – ww. opłata wyniosłaby 29,0 tys. zł brutto, co oznaczało możliwość obniżenia ww. kosztów w 2022 r. odpowiednio o: 18,6 tys. zł i 19,0 tys. zł.

Po sporządzeniu analizy we wrześniu 2021 r. do czasu kontroli NIK nie podjęto jednak przewidzianych w niej działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej dla wskazanych w analizie PPE (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom IX str. 136 – 241, tom XV str. 145-257, tom XVII str. 8-9, 97-98, 101-102, 135, 226, 230-234, 444-445)

Badanie dokumentacji projektowej (projektów wykonawczych w branży elektrycznej) dotyczącej próby sześciu inwestycji budowlanych oddanych w KSP do użytkowania w latach 2017-2021¹⁵⁸ wykazało, że w:

- pięciu¹⁵⁹ projektach uwzględniono rozwiązania dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej;
- jednym¹⁶⁰ projekcie wykonawczym w branży elektrycznej nie zawarto rozwiązań projektowych dotyczących montażu układu do kompensacji energii biernej;
- dwóch¹⁶¹ z sześciu badanych inwestycji dokonano montażu układu do kompensacji energii biernej po oddaniu obiektu do użytkowania, a w pozostałych czterech – takich urządzeń nie zamontowano.

(akta kontroli tom XVI str. 435-436, 439-442, tom XVII str. 439)

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej wybranej próby 12 PPE w zakresie zrealizowanych przez KSP w latach 2019-2023 (do kwietnia) wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej o łącznej wartości 2450,7 tys. zł¹⁶² wykazała, że Komenda poniosła wydatki na:

A. opłaty za ponadumowny pobór energii biernej w zakresie PPE o nr:

- PL_ZEWD_1417062783_09 od lutego 2021 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 44,8 tys. zł, tj. 61,3% wydatków na usługi dystrybucji (73,1 tys. zł);
- PL_ZEWD_1418050515_08 od listopada 2021 do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 30,5 tys. zł, tj. 32,7% wydatków na usługi dystrybucji (93,3 tys. zł);
- 590380100007024999 w okresie od czerwca 2021 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 91,4 tys. zł, tj. 44,0% wydatków na usługi dystrybucji (207,9 tys. zł);
- PL_ZEWD_1417024375_02 od sierpnia 2020 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 90,3 tys. zł, tj. 26,3% wydatków na usługi dystrybucji (343,5 tys. zł);
- 590380100007692167 od września 2021 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 186,1 tys. zł, tj. 81,1 % wydatków na usługi dystrybucji (229,4 tys. zł);
- 590380100000594062 od września 2021 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 111,7 tys. zł, tj. 13,4 % wydatków na usługi dystrybucji (831,6 tys. zł);
- PL_ZEWD_1434123569_07 od czerwca 2020 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 90,8 tys. zł, tj. 58,2% wydatków na usługi dystrybucji (155,8 tys. zł). Przy czym w dniu 30 czerwca 2020 r. dokonano montażu urządzenia do kompensacji energii biernej (w KSP nie dysponowano jednak protokołem odbioru w zakresie uruchomienia kompensatora). Zamontowany układ do kompensacji energii biernej nie wyeliminował opłat za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej;
- 590380100000752059¹⁶³ od czerwca 2019 r. do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 52,0 tys. zł, tj. 49,2% wydatków na usługi dystrybucji (105,7 tys. zł). Z tego od czerwca 2019 r. do czerwca 2020 r. (13 miesięcy) ww. opłaty wyniosły łącznie 51,6 tys. zł, a od lipca 2020 r. do kwietnia 2023 r. (34 miesiące) zmniejszyły się i wyniosły łącznie

¹⁵⁸ „[...]” Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji.

¹⁵⁹ „[...]” Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji.

¹⁶⁰ „[...]” Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji.

¹⁶¹ „[...]” Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji.

¹⁶² Wartości brutto.

¹⁶³ Załącznik nr 1 pt. Wykaz punktów poboru energii objętych umową o świadczenie usług dystrybucji do umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej z 29 marca 2019 r. zawiera informację, iż z dniem wejścia w życie umowy rozpoczyna się świadczenie usług dystrybucji dla PPE o nr: PL0000010022500000000000002266497. W listopadzie 2022 r. zmieniono ww. nr PPE na 590380100000752059.

0,4 tys. zł¹⁶⁴. W dniu 4 czerwca 2019 r. dokonano montażu urządzenia do kompensacji energii biernej (w KSP nie dysponowano jednak protokołem odbioru w zakresie uruchomienia kompensatora). Przy czym ograniczenie poboru energii biernej wynikało z niepełnego wykorzystania do zasilania obiektów z tego PPE, który pierwotnie stanowił zasilanie podstawowe, a od lipca 2020 r. jest wykorzystywany jedynie jako zasilanie rezerwowe;

- 590380100000752066¹⁶⁵ od kwietnia 2020 r.¹⁶⁶ do kwietnia 2023 r. na łączną kwotę 23,4 tys. zł, tj. 16,3 % wydatków na usługi dystrybucji (143,7 tys. zł). Z tego od 29 kwietnia 2020 r. do 30 października 2020 r. (6 miesięcy) ww. opłaty wyniosły łącznie 23,4 tys. zł¹⁶⁷. Dopiero po tym okresie w KSP dokonano właściwej konfiguracji urządzenia do kompensacji energii biernej, które zostało zamontowane na tym PPE już w dniu 4 czerwca 2019 r. (w KSP nie dysponowano jednak protokołem odbioru w zakresie uruchomienia kompensatora). Skutkiem tego dopiero od listopada 2020 r. ww. opłaty zmniejszyły się i do kwietnia 2023 r. (30 miesięcy) wyniosły łącznie 26,47 zł¹⁶⁸;
- w trzech PPE o nr: PL_ZEWD_1418050514_06¹⁶⁹ od listopada 2021 r. do kwietnia 2023 r., w PPE nr PL_ZEWD_1434123706_03¹⁷⁰ od czerwca 2020 r. do kwietnia 2023 r. oraz w PPE nr 590380100007076028¹⁷¹ od czerwca 2021 r. do kwietnia 2023 r. nie ponoszono opłat za ponadumowny pobór energii biernej. Przy czym w odniesieniu do jednego z nich o nr PL_ZEWD_1434123706_03, mimo zamontowania kompensatora w dniu 30 czerwca 2020 r., w KSP nie dysponowano protokołem odbioru w zakresie jego uruchomienia.

(akta kontroli tom X str. 348-351, tom XI str. 29-31, 298-299, 402, 444-445, tom XVI str. 260-261 435-436, tom XVII str. 224-225, 448)

B. opłaty za przekroczenie mocy umownej w zakresie trzech PPE o nr:

- PL_ZEWD_1417024375_02 – za listopad i grudzień 2021 r., luty, marzec, listopad i grudzień 2022 r., styczeń, luty i marzec 2023 r. w kwotach odpowiednio: 0,1 tys. zł, 1,2 tys. zł, 1,8 tys. zł, 1,1 tys. zł, 0,6 tys. zł, 1,1 tys. zł, 2,0 tys. zł, 0,4 tys. zł i 0,8 tys. zł wyniosły łącznie 9,0 tys. zł, z uwagi na przekroczenie mocy umownej (77kW) nawet o 29,9%. Przy czym, wg informacji otrzymanej przez KSP w trakcie niniejszej kontroli z OSD, nie było możliwości zwiększenia mocy umownej (która była równa mocy przyłączeniowej) w ramach obowiązującej umowy. W tym celu konieczne byłoby najpierw zwiększenie mocy przyłączeniowej u Operatora (PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Warszawie), co wymagałoby od KSP poniesienia dodatkowych kosztów związanych, np. z rozbudową sieci i dostosowaniem lub wymianą przyłącza. W pozostałych okresach rozliczeniowych faktycznie pobrana moc nie przekroczyła mocy umownej. Za maj, czerwiec i lipiec 2023 r. nie wystąpiły opłaty za przekroczenie mocy umownej; Komendant wyjaśnił, iż dla ww. PPE w ostatnim okresie wystąpił znaczący wzrost liczby odbiorników energii elektrycznej. Wśród nowych urządzeń znajdują się m.in. nowe centralne jednostki nawiewne w oksydarni oraz systemy ogrzewania elektrycznego w budkach wartowniczych. Ponadto dokonano zmiany w umowie z Państwową Strażą Pożarną, przechodząc z umowy, tzw. sezonowej na całoroczny plan współpracy,

¹⁶⁴ Miesięczne opłaty za energię bierną pojemnościową obniżyły się do poziomu od 4,31 zł do 18,44 zł.

¹⁶⁵ Aneks nr 1 do umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej z 11 czerwca 2019 r. (wszedł w życie 7 czerwca 2019 r.) w § 1 zawierał zapis, iż załącznik nr 1 pt. Wykaz punktów poboru energii objętych umową o świadczenie usług dystrybucji do umowy zostaje rozszerzony o nowy obiekt – obiekt nr 2 kod PPE: PL0000010022500000000000002272151. W listopadzie 2022 r. zmieniono nr ww. PPE na 590380100000752066.

¹⁶⁶ Dla tego PPE faktury wystawiano za okresy rozliczeniowe począwszy od 29 kwietnia 2020 r.

¹⁶⁷ Tj. suma poniesionych opłat na fakturach za energię bierną pojemnościową w okresie 29 kwietnia - 30 października 2020 r. wyniosła 23,4 tys. zł brutto. Odliczono od tej wartości opłaty za energię bierną pojemnościową z trzech faktur (za 3 miesiące) przy pełnym zasiedleniu obiektu dla analizy podmiotu zewnętrznego i dokonania obliczeń oraz doboru urządzenia do kompensacji energii biernej o odpowiednich parametrach, tj. 13,0 tys. zł brutto. W okresie 31 października-30 listopada 2020 r. zniwelowano energię bierną pojemnościową w danym PPE do „0”. Odliczono również opłaty, które pojawiły się po konfiguracji urządzenia do kompensacji energii biernej w okresie późniejszym, tj. do kwietnia 2023 r. w wybranych miesiącach łącznie: 26,47 zł brutto. Po odliczeniu wartość 10,3 tys. zł brutto.

¹⁶⁸ Miesięczne opłaty za energię bierną pojemnościową obniżyły się do poziomu od 0,91 zł do 9,24 zł.

¹⁶⁹ Dla danego PPE pojawiła się jedynie w okresie rozliczeniowym od 28 lutego 2022 r. do 31 marca 2022 r. opłata za pobór energii biernej pojemnościowej w wysokości 0,26 zł brutto.

¹⁷⁰ Dla danego PPE pojawiły się jedynie w całym badanym okresie 2021-2023 opłaty za pobór energii biernej pojemnościowej łącznie o wartości 11,18 zł brutto (tj. 30 czerwca-31 lipca 2022 r. i 31 października-30 listopada 2022 r.).

¹⁷¹ Dla danego PPE pojawiła się jedynie w okresie rozliczeniowym 1-30 czerwca 2022 r. opłata za pobór energii biernej pojemnościowej w wysokości 3,73 zł brutto.

rozbudowano monitoring, powstały nowe obiekty przestrzeliwania broni, w których zamontowano m.in. klimatyzatory, urządzenia wentylacyjne, monitoring, oświetlenie alarmowe oraz odnowiono park maszynowy ze zwiększeniem wydajności maszyn. Ponadto, zważywszy na obecną sytuację na wschodniej granicy Polski, na terenie obiektu postawiono kontenery wykorzystywane obecnie przez FRONTEX¹⁷². W związku z tym konieczne stało się zapewnienie odpowiednich systemów ogrzewania i chłodzenia dla tych kontenerów.

Naczelnik WAG, podkreślił, iż przeprowadzona we wrześniu 2021 r. analiza mocy i energii biernej na tym obiekcie nie wykazała przekroczeń mocy umownej. Moc umowna o wielkości 77 kW jest maksymalną mocą przyłączeniową możliwą do uzyskania w aktualnym stanie technicznym obiektu. W związku z powyższym, zgodnie z sugestią Komendanta, w celu zmniejszenia opłat za energię elektryczną konieczna staje się modernizacja sieci elektrycznej wewnętrznej, co pozwoli na dostosowanie przyłącza oraz zmianę umowy przyłączeniowej i mocy umownej.

NIK zauważa, że przeprowadzona we wrześniu 2021 r. analiza poboru mocy i energii biernej nie mogła wykazać przekroczeń mocy umownej dla ww. PPE, ponieważ wystąpiły one (9-krotnie) po dacie jej przeprowadzenia i sporządzeniu stosownej notatki (22 września 2021 r.).

- PL_ZEWD_1418050515_08 – za styczeń i marzec 2022 r. w kwotach odpowiednio: 0,4 tys. zł i 4,9 tys. zł (łącznie 5,3 tys. zł), z uwagi na przekroczenie mocy umownej (60 kW). W pozostałych okresach rozliczeniowych faktycznie pobrana moc nie przekroczyła mocy umownej.

Według wyjaśnień Naczelnika WAG, przyczyną tych wahań było testowanie i ustawianie oświetlenia związane z nowo powstałymi obiektami i elementami infrastruktury oraz zróżnicowana liczba akcji i operacji policyjnych w trakcie roku, których nie można zaplanować z rocznym wyprzedzeniem. Dwukrotne wystąpienie przekroczenia mocy umownej nie uzasadniało jej zwiększenia.

- 590380100000594062 – za maj, czerwiec¹⁷³, wrzesień i październik 2021 r., styczeń, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad i grudzień 2022 r., styczeń i luty 2023 r. w kwotach odpowiednio: 0,6 tys. zł, 0,1 tys. zł, 0,5 tys. zł, 0,7 tys. zł, 0,3 tys. zł, 0,2 tys. zł, 5,0 tys. zł, 3,9 tys. zł, 3,9 tys. zł, 2,6 tys. zł, 0,8 tys. zł, 0,6 tys. zł, 1,3 tys. zł, 0,6 tys. zł (tj. 14 okresów rozliczeniowych na łącznie 21,1 tys. zł), z uwagi na przekroczenie mocy umownej (300 kW¹⁷⁴), nawet o 17 %. W pozostałych okresach rozliczeniowych faktycznie pobrana moc była zbliżona (96,0%) do mocy umownej. Ponadto weryfikacja faktur za maj-lipiec 2023 r. wykazała m.in., że w czerwcu i lipcu 2023 r. maksymalna moc pobrana wyniosła odpowiednio: 320,9 kW i 330,4 kW i KSP naliczono opłaty za przekroczenie mocy umownej na kwoty odpowiednio: 2,8 tys. zł brutto i 4,3 tys. zł brutto. Pomimo ponoszenia dodatkowych opłat, w okresie objętym kontrolą, w Komendzie nie podjęto działań, w celu dostosowania mocy umownej określonej dla tego PPE do faktycznych potrzeb.

(akta kontroli tom XI str. 30, 402, 290-291, tom XVII str. 63-66, 227-229, 123, 136-141, 143-163, 225, 227-229, 317-325, 435-438,)

2. Dokumentem uprawniającym KSP do żądania od drugiego wykonawcy robót w zadaniu nr 1 i wykonawcy zadania nr 2 naprawy wszelkich wad w przedmiocie umowy w okresie trwania rękojmi, gwarancji oraz wykonywania pozostałych obowiązków gwarancyjnych, były odpowiednio postanowienia: § 7 ust. 1 umowy nr WZP-5619/19/283/IR i § 14 ust. 16 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, w których ustalono okresy: rękojmi odpowiednio na: 60 i 60 miesięcy, gwarancji na roboty budowlane na 60 i 84 miesiące oraz gwarancji na zamontowane urządzenia na 46 i 60 miesięcy (jednak nie krócej niż gwarancja

¹⁷² Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

¹⁷³ W dwóch przypadkach (za maj i czerwiec 2021 r.) opłaty za przekroczenie mocy umownej (łącznie 0,7 tys. zł) wystąpiły przed sporządzeniem ww. notatki służbowej w zakresie analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej (wrzesień 2021 r.).

¹⁷⁴ Zgodnie z charakterystyką elektroenergetyczną obiektu dla PPE nr: 590380100000594062 zakres dopuszczalnej mocy umownej wynosi od 104 kW do 579 kW. Moc przyłączeniowa obiektu to 765 kW, zatem zwiększenie mocy umownej do wartości mocy przyłączeniowej nie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów (działanie bezinwestycyjne). W tym przypadku należałoby też wziąć pod uwagę maksymalny zakres dopuszczalnej mocy umownej określony w charakterystyce elektroenergetycznej obiektu dla danego PPE. Odbiorca ma możliwość zamówienia mocy umownej na następny rok w terminie określonym przez Operatora (wzór wniosku jest udostępniony na jego stronie internetowej).

producenta). Do dnia zakończenia kontroli¹⁷⁵ nie przeprowadzono ostatecznych odbiorów gwarancyjnych, ponieważ zgodnie z powyższymi umowami przewidziano je przed upływem ww. okresu gwarancji lub „po jego upływie, jeżeli Zamawiający reklamował wady przed upływem tego terminu i potwierdzony zostanie protokołem odbioru ostatecznego, podpisanym bez uwag przez Strony”.

Umowa zawarta z drugim wykonawcą robót w zadaniu nr 1 nie nakładała na niego obowiązków przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych, serwisów, konserwacji i przeglądów technicznych. W sytuacji wystąpienia w ww. okresach wad lub usterek obowiązywały ustalenia ww. umowy dotyczące gwarancji i rękojmi.

Komendant wyjaśnił m.in., że przedstawiciele WiR po zakończeniu inwestycji przekazują dokumentację budowy jednostce lub komórce organizacyjnej KSP, właściwej ds. administrowania obiektami, a użytkownikowi – dokumentację powykonawczą wraz z instrukcjami obsługi i eksploatacji instalacji i urządzeń będących na wyposażeniu obiektów. Ponadto przedstawiciele WiR uczestniczą wraz z przedstawicielami WAG, Wykonawcy oraz użytkownika w przeglądach gwarancyjnych na zakończenie trwania gwarancji określonej w umowach. Dodatkowo po uzyskaniu informacji lub zgłoszenia od użytkownika lub administratora o usterce lub awarii przedstawiciele WiR informują Wykonawcę o zaistniałej sytuacji, w celu wyegzekwowania zobowiązań z tytułu gwarancji i rękojmi.

W obiektach powstałych w wyniku realizacji zadania nr 1 (PP w Wiązownie), na podstawie art. 62 Pb, przeprowadzono m.in. pierwszą okresową kontrolę stanu technicznego obiektu (28 czerwca 2022 r.), przegląd techniczny urządzeń klimatyzacyjnych (28 listopad 2022 r.) oraz przegląd serwisowy kotła gazowego (25 maja 2022 r.).

(akta kontroli tom II str. 376-377, tom V str. 189-248, 298-299)

Natomiast w odniesieniu do zadania nr 2 w § 18 ww. umowy wskazano, iż wykonawca jest zobowiązany do konserwacji i serwisowania wszystkich wbudowanych urządzeń w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania gwarancji (dotyczy całego okresu gwarancji urządzeń, dla których zapisy gwarancyjne wymagają konserwacji i serwisowania celem utrzymania praw wynikających z gwarancji). Wszystkie przeglądy i konserwacje powinny być wykonane zgodnie z wymaganiami producenta, w tym także o ile będzie wymagane przez autoryzowany serwis producenta. Ponadto ustalono, iż wykonawca w całym okresie trwania gwarancji musi posiadać ważne dokumenty, potwierdzające wykonanie przeglądów gwarancyjnych i udostępnić je na żądanie zamawiającego, a zakres przeglądu gwarancyjnego powinien uwzględniać wszystkie czynności serwisowe i konserwacyjne przewidziane przez producenta do wykonania w ramach przeglądu gwarancyjnego.

(akta kontroli tom II str. 381)

Wykonawca zadania nr 2 opracował¹⁷⁶ i przekazał KSP dokument pt. *Warunki ogólne użytkowania i eksploatacji*¹⁷⁷, w celu wskazania obowiązków i prawidłowej eksploatacji przez korzystających z obiektu oraz określił procedury zgłaszania reklamacji i procedury serwisowe (z zastrzeżeniem, iż nie stanowi ona jedynej bazy wiedzy, lecz jest uogólnieniem warunków gwarancji na poszczególne elementy). W Instrukcji tej określono warunki eksploatacji oraz konserwacji i przeglądów¹⁷⁸ dotyczące m.in.:

- rozdzielnic i kabli (instalacja elektryczna) – w zależności od sposobu wykonywania eksploatacji technicznej obiektu, zgodnie z tabelą przeglądów, m.in. raz na 6 mies. (ogłędziny m.in. stanu połączeń torów głównych, torów pomocniczych), raz na 12 mies. (przeglądy m.in. kontroli połączeń śrubowych, czyszczenia izolatorów) przy stałej obsłudze, a raz na 3 mies. (ogłędziny m.in. stanu połączeń torów głównych, torów pomocniczych), raz na 6 mies. (przeglądy m.in. kontroli połączeń śrubowych, czyszczenia izolatorów) bez stałej obsługi¹⁷⁹;

¹⁷⁵ Tj. do 15 września 2023 r.

¹⁷⁶ W grudniu 2021 r. i przekazał wraz z operatem kołaudacyjnym.

¹⁷⁷ Dalej: Instrukcja użytkowania i eksploatacji lub Instrukcja.

¹⁷⁸ W Instrukcji wskazano, iż przestrzeganie przepisów Prawa budowlanego w zakresie należytego utrzymania obiektu budowlanego, jest również warunkiem uzyskania świadczeń z tytułu rękojmi i gwarancji oraz skuteczną likwidację ewentualnych szkód z tytułu ubezpieczenia.

¹⁷⁹ Pkt VII.1 ww. Instrukcji pt. *Instalacja elektryczna*.

- instalacji monitoringu CCTV¹⁸⁰, które powinny być wykonywane dwa razy w roku przez wykwalifikowany i przeszkolony personel (w okresie gwarancji – przez dostawcę systemu)¹⁸¹;
- konstrukcji stalowej (pokrycie dachu) wiat, które należy wykonywać systematycznie zgodnie z Pb (przeglądy okresowe dwa razy do roku na wiosnę i jesień)¹⁸²;
- instalacji odgromowej, którą należy sprawdzać nie rzadziej niż co pięć lat;
- pozostałych elementów (m.in. instalacja kanalizacji deszczowej, drogi, place i parkingi) określono bieżącą konserwację oraz wskazano, iż w przypadku stwierdzenia usterki zarządca obiektu powinien ją niezwłocznie zgłosić wykonawcy.

Mimo to, po oddaniu wybudowanych obiektów do użytku (28 grudnia 2021 r.) do 15 września 2023 r. wykonawca nie przeprowadził wymaganych Instrukcją ww. przeglądów instalacji elektrycznej, instalacji monitoringu CCTV (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W okresie rękojmi i gwarancji nie przeprowadzano remontów obiektów wybudowanych w ramach zadania nr 2, nie wystąpiły też przypadki przeprowadzenia w okresie gwarancji przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji urządzeń, co było obowiązkiem wykonawcy.

Mimo, iż w rozdziale II ust. 13 dokumentu pt. *Protokół badania wydajności oraz dorocznego przeglądu i konserwacji zewnętrznej sieci hydrantowej* z października 2021 r.¹⁸³ będącego częścią dokumentacji powykonawczej, wskazano, iż hydranty zewnętrzne powinny być co najmniej raz w roku poddawane przeglądom i konserwacji przez właściciela sieci wodociągowej przeciwpożarowej, to po oddaniu wybudowanych obiektów do użytku (28 grudnia 2021 r.) do dnia zakończenia kontroli wykonawca nie przeprowadził takiego przeglądu (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Ponadto w KSP po oddaniu wybudowanych obiektów do użytku (28 grudnia 2021 r.) do dnia zakończenia kontroli przeprowadzono tylko jedną kontrolę okresową (półroczną) stanu technicznego wiaty garażowej (30 maja 2023 r.) o powierzchni 9,2 tys. mkw (209 m x 44 m), co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 3 Pb (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 298, tom III str. 486-515, 516-527, tom V str. 188, 249-278, 285, 406, 408, tom VIII str. 285)

3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przesłanki do podjęcia przez KSP działań, w celu wyegzekwowania od wykonawców robót w zadaniach nr 1 i 2 realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji.

(akta kontroli tom V str. 188, 298)

4. W przypadku drugiego wykonawcy zadania nr 1 oraz wykonawcy zadania nr 2 nie wystąpiły zdarzenia uzasadniające skorzystanie przez KSP z ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania zwartych z nimi umów.

Natomiast w związku z naliczeniem pierwszemu wykonawcy zadania nr 1 kary umownej z tytułu odstąpienia przez niego od umowy z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego (§ 9 ust. 1 pkt 2 umowy WZP-7270/18/326/IR) na kwotę 376,52 tys. zł KSP wystąpiła z wezwaniem o jej zapłatę do Ubezpieczyciela, który wystawił gwarancję ubezpieczeniową stanowiącą zabezpieczenie należytego wykonania ww. umowy. Ubezpieczyciel w piśmie z 4 grudnia 2012 r. wskazał, iż nie widzi podstaw do dokonania wypłaty kary, ze względu na fakt, iż treść gwarancji nie może skutkować spełnieniem żądanego świadczenia. Stwierdzenie to ubezpieczyciel ponowił w piśmie z 3 stycznia 2020 r., wskazując na brak podstaw do wypłaty świadczenia ze względu na fakt niespełnienia wymogów formalnoprawnych, wymaganych dokumentem gwarancji oraz przepisami powszechnie obowiązującymi. Ze względu na odmowę wypłaty z gwarancji przez ubezpieczyciela sprawa została skierowana na drogę sądową.

(akta kontroli tom V str. 7, 88-105, 188, 284-287, 298)

5. Do dnia zakończenia kontroli w KSP nie dokonano zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umów dotyczących robót budowlanych wykonywanych w zakresie zadań nr 1 i 2,

¹⁸⁰ Monitoring wizyjny.

¹⁸¹ Pkt VII.3 ww. Instrukcji pt. *Instalacja monitoringu CCTV*.

¹⁸² Pkt VI.1 ww. Instrukcji pt. *Konstrukcja stalowa* i pkt. VI.2 pt. *Pokrycie dachowe*.

¹⁸³ Dalej: Protokół wydajności.

ponieważ nie upłynęły jeszcze terminy określone w gwarancjach ubezpieczeniowych przedstawionych przez obu wykonawców¹⁸⁴.

(akta kontroli tom II str. 581-589, VII str. 339-340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W KSP w 2022 r. nie przeprowadzono dwóch półrocznych kontroli okresowych stanu technicznego wiaty garażowej o powierzchni 9,2 tys. mkw. (209mx44m), powstałej w wyniku realizacji zadania nr 2. Było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 3 Pb, który stanowi, iż w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 tys. mkw. oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 tys. mkw., obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej w zakresie, o którym mowa w pkt 1, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada.

(akta kontroli tom II str. 298, tom III str. 486-505,
tom V str. 188, 249-278, 285, tom VIII str. 285)

Komendant wyjaśnił, iż brak przeprowadzenia ww. dwóch kontroli spowodowany był zaniechaniem wprowadzenia ww. obiektu do funkcjonującej już umowy na usługi wykonania kontroli stanu technicznego obiektów KSP przez pracownika WAG. Pierwsza kontrola okresowa (półroczna) stanu technicznego wiaty garażowej miała miejsce w dniu 30 maja 2023 r.

(akta kontroli tom V str. 400-405)

2. W KSP nie wyegzekwowano od wykonawcy zadania nr 2 przeprowadzenia w okresie 28 grudnia 2021 r. - 15 września 2023 r.¹⁸⁵ wymaganych w pkt VII.1 i pkt VII.3 *Instrukcja użytkowania i eksploatacji* oraz w rozdziale II ust. 13 dokumentu pt. *Protokół wydajności*, przeglądów instalacji elektrycznej (rozdzielnic i kabli) i instalacji monitoringu CCTV oraz przeglądów i konserwacji hydrantów zewnętrznych. Do ich wykonania, na podstawie zapisów w § 18 umowy nr WZP-4234/20/228/IR, zobowiązany był wykonawca. Powyższe zaniechanie NIK ocenia jako nierzetelność.

(akta kontroli tom III str. 486-515, tom V str. 407-408)

Komendant wyjaśnił m.in., iż w umowie nie określono konkretnych interwałów czasowych wykonywania czynności konserwacyjnych i serwisowych. Określa je wykonawca na podstawie dokumentacji wybudowanych urządzeń. Wykonawca nie przeprowadzał jeszcze przeglądów gwarancyjnych, serwisów i konserwacji, ponieważ jest to nowa inwestycja (18 miesięcy od odbioru). Użytkownik nie zgłaszał do tej pory problemów podlegających gwarancji. Ponadto wyjaśnił, iż użytkownik prowadzi ciągły nadzór eksploatacyjny i jeżeli zauważy wady lub usterki w wykonanych robotach lub funkcjonowaniu urządzeń niezwłocznie je zgłosi. W związku z brakiem informacji od zarządcy i użytkownika o wadliwym działaniu wybudowanych obiektów i urządzeń w ramach umowy nr WZP-4234/20/228/IR, WiR nie podejmował działań zmierzających do egzekwowania obowiązków umownych od wykonawcy.

(akta kontroli tom V str. 281-282, 285, 375-377, 401, 407-411)

NIK zauważa, iż zarówno przekazana do KSP *Instrukcja użytkowania i eksploatacji*, jak i dokument pt. *Protokół wydajności* określały niezbędną częstotliwość przeprowadzania wskazanych powyżej przeglądów poszczególnych elementów instalacji elektrycznej, instalacji monitoringu CCTV i hydrantów zewnętrznych.

3. W okresie objętym kontrolą w KSP nie podjęto skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków związanych z naliczeniem opłat na energię bierną pojemnościową, w tym nie przeprowadzono rzetelnej analizy dotyczącej zmniejszenia poboru energii dotyczącej m.in. zasadności montażu układów do kompensacji energii biernej¹⁸⁶. Skutkiem tego był

¹⁸⁴ Szczegółowy opis w pkt 4 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸⁵ Tj. po oddaniu wybudowanych obiektów do użytku do dnia 15 września 2023 r.

¹⁸⁶ Jeśli nie jest to możliwe we własnym zakresie, np. skorzystania z usług podmiotu zewnętrznego, który dokona obliczeń i dobierze urządzenie o odpowiednich parametrach. W badanych projektach wykonawczych w branży elektrycznej zawarto rozwiązania projektowe dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej. Natomiast w analizie kosztów usług dystrybucji energii elektrycznej w sporządzonej w 2021 r. montaż urządzeń do kompensacji energii biernej uzależniony został od sporządzenia dokumentacji projektowych, w których zostaną dobrane urządzenia do kompensacji mocy biernej. Nie

znaczny udział (od 13,4 % do 81,1 %) opłat za energię bierną pojemnościową w opłatach za dystrybucję, a szczegółowe badanie dokumentacji 12 PPE za lata 2019-2023 wykazało, iż w odniesieniu do dziewięciu¹⁸⁷ z nich KSP poniosła wydatki z tego tytułu w łącznej kwocie 707,9 tys. zł. Z tego w ośmiu PPE nie zamontowano układów do kompensacji energii biernej, a w przypadku trzech PPE¹⁸⁸ ponoszono powyższe opłaty, mimo zamontowania w nich ww. urządzeń. W odniesieniu do dwóch¹⁸⁹ z nich, zamontowane 4 czerwca 2019 r. kompensatory nie doprowadziły do zniwelowania opłat za energię bierną. W jednym PPE ograniczenie poboru energii biernej od lipca 2020 r. wynikało z rozpoczęcia wykorzystywania go jedynie jako zasilanie rezerwowe¹⁹⁰. W drugim PPE właściwej konfiguracji kompensatora dokonano dopiero po 17 miesiącach od montażu urządzenia i 6 miesiącach od rozpoczęcia wykorzystywania tego PPE¹⁹¹. W efekcie opłaty za energię bierną poniesione przez KSP w okresie od czerwca 2019 r. do kwietnia 2023 r. wyniosły łącznie 75,4 tys. zł. W przypadku trzeciego PPE¹⁹² nieprawidłowe działanie kompensatora, zamontowanego w dniu 30 czerwca 2020 r. w ramach realizowanej inwestycji, zostało zidentyfikowane dopiero w trakcie niniejszej kontroli, tj. po 37 miesiącach¹⁹³ od daty jego montażu. Skutkiem tego od czerwca 2020 r. do kwietnia 2023 r. z tytułu opłaty za energię bierną w KSP wydatkowano kwotę 90,8 tys. zł. Ponieważ obiekt znajdował się jeszcze w okresie gwarancji, wykonawca zadania inwestycyjnego w dniu 24 sierpnia 2023 r.¹⁹⁴ dokonał wymiany urządzenia na kompensator dynamiczny.

Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli tom XI str. 29-31, 298-299, 402, 444-445, tom XVI str. 260-261, 435-436, tom XVII str. 224-225, 448

Komendant wyjaśnił, iż nie jest w stanie wskazać przyczyn niedokonania zakupu i montażu urządzeń do kompensacji energii biernej. Spowodowane jest to brakiem osób decyzyjnych i inspektorów branży elektrycznej z okresu prowadzenia inwestycji. W zakresie PPE o nr: PL_ZEWD_1418050515_08 zadanie nie obejmowało swoim zakresem montażu układu do kompensacji mocy biernej. W przypadku PPE o nr: 590380100000752059 i 590380100000752066 montaż urządzenia nastąpił pod koniec trwania budowy, a za datę uruchomienia przyjął należy datę protokołu końcowego odbioru inwestycji tj. 4 czerwca 2019 r. Ponadto Zastępca Naczelnika WiR stwierdził, że pracownicy WiR nie są w stanie podać przyczyn poniesienia dodatkowych opłat za moc bierną. Można jedynie przypuszczać, że urządzenie zostało uruchomione na założenia projektowe, a w trakcie rozpoczęcia eksploatacji nastąpiła zmiana charakterystyki obciążenia po stronie odbiorców. Poza tym WiR nie prowadzi analiz zużycia energii i jeżeli nie otrzyma informacji o konieczności jakiegokolwiek działania związanego z poprawnością funkcjonowania m.in. urządzeń zamontowanych w obiekcie nie podejmuje działań. Ponadto Komendant wyjaśnił¹⁹⁵, że z uwagi na zmiany kadrowe w WiR oraz brak inspektora branży elektrycznej obecny Naczelnik WiR nie posiada wiedzy m.in. na temat przyczyn nieprzeprowadzenia konfiguracji i odpowiednich pomiarów. W zakresie PPE nr PL_ZEWD_1434123569_07 w KSP nie ujawniono dokumentu potwierdzającego montaż i uruchomienie urządzenia do kompensacji mocy biernej. Do czasu przekazania obiektu za konfigurację odpowiadał

dokonano weryfikacji, dla których PPE KSP w projektach wykonawczych w branży elektrycznej zawierała rozwiązania dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej.

¹⁸⁷ PPE o nr: PL_ZEWD_1417062783_09, PL_ZEWD_1418050515_08, 590380100007024999, PL_ZEWD_1417024375_02, 590380100007692167, 590380100000594062, PL_ZEWD_1434123569_07, 590380100000752059, 590380100000752066.

¹⁸⁸ PPE o nr: 590380100000752059, 590380100000752066 oraz PL_ZEWD_1434123569_07.

¹⁸⁹ PPE o nr: 590380100000752059, 590380100000752066.

¹⁹⁰ Do czerwca 2020 r. stanowił zasilanie podstawowe, a od lipca 2020 r. wykorzystywany jedynie jako zasilanie rezerwowe.

¹⁹¹ Dla tego PPE faktury wystawiano za okresy rozliczeniowe począwszy od 29 kwietnia 2020 r.

¹⁹² PPE nr PL_ZEWD_1434123569_07.

¹⁹³ Liczone do końca lipca 2023 r., tj. miesiąca poprzedzającego miesiąc montażu nowego kompensatora.

¹⁹⁴ Przeprowadzono uruchomienie Kompensatora dynamicznego LKD 15 W/R i próby zakończyły się wynikiem pozytywnym w dniu 24 sierpnia 2023 r. podpisano protokół uruchomienia kompensacji mocy biernej.

¹⁹⁵ Komendant Stołeczny Policji wyjaśnił, że ze względu na zmiany kadrowe tj. brak inspektora branży elektrycznej – od dnia 24 listopada 2021 r. nie jest już pracownikiem KSP oraz ówczesny Naczelnik WiR również nie pracuje już w KSP, brak możliwości udzielenia szczegółowych wyjaśnień w tym obszarze. W związku z rozwiązaniem umowy o pracę z inspektorem branży elektrycznej trwały kolejne procedury naboru na stanowisko inspektora branży elektrycznej, który miał przejąć zadania związane z konfiguracją urządzenia do kompensacji mocy biernej.

Wykonawca. Podjęto rozmowy z Wykonawcą w zakresie konfiguracji lub doboru urządzenia do kompensacji energii biernej. Efektem była wymiana urządzenia pierwotnie zamontowanego na zakończenie budowy na baterię kondensatorów, które co do zasady, niweluje energię bierną indukcyjną. Zamontowane urządzenie posiadało gwarancję na okres 60 miesięcy¹⁹⁶. W celu wyeliminowania ponoszenia kosztów za energię bierną dokonano wymiany¹⁹⁷ urządzenia¹⁹⁸ na kompensator dynamiczny w dniu 24 sierpnia 2023 r. Ponadto Komendant wyjaśnił, iż KSP będzie sukcesywnie dokonywała typowania lokalizacji do montażu układów do kompensacji energii biernej oraz że podjęte zostały czynności zmierzające do uruchomienia kompensacji energii biernej w kolejnych obiektach. W przypadku PPE nr 590380100007024999 WiR oczekuje na dostawę i montaż kompensatora energii biernej, a dla PPE nr PL_ZEWD_1417062783_09 na wrzesień 2023 r. zaplanowano pomiary. Komendant dodał, że wyposażenie kolejnych obiektów m.in. PL_ZEWD_1417024375_02 oraz PPE nr 590380100007692167 w kompensatory energii biernej nastąpi po uzyskaniu środków finansowych.

(akta kontroli tom XVII str. 169, 446-447)

NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą jednostka ponosiła znaczne wydatki na usługi dystrybucji energii elektrycznej i brak skutecznych działań, w celu ograniczenia opłat ponoszonych na energię bierną oraz szczegółowej analizy w tym zakresie uniemożliwiały realizację wydatków w sposób oszczędny.

4. Mimo, iż dla czterech analizowanych PPE o nr: PL_ZEWD_1434123569_07, PL_ZEWD_1434123706_03, 590380100000752059 i 590380100000752066 zamontowano urządzenia do kompensacji energii biernej, to w KSP zaniechano przeprowadzenia odbiorów po ich uruchomieniu (brak w KSP protokołów odbioru z uruchomienia tych urządzeń). Wobec czego w KSP nie dysponowano zweryfikowanymi informacjami, czy działają one w sposób prawidłowy. Wartość urządzenia zamontowanego w dwóch¹⁹⁹ z ww. czterech PPE nie była wyszczególniona i zawierała się w wartości robót elektrycznych w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych. Dla pozostałych dwóch PPE²⁰⁰, wartość ww. urządzenia zamontowanego w dniu 4 czerwca 2019 r. wynosiła łącznie 5,5 tys. zł. Po analizie przeprowadzonej w trakcie czynności kontrolnych NIK, urządzenia te wymagały następnej konfiguracji przez wyspecjalizowaną firmę²⁰¹. Powyższe zaniechanie NIK ocenia jako nierzetelność.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że datą protokołu odbioru końcowego inwestycji dotyczących PPE o nr: 590380100000752059 i 590380100000752066 był 4 czerwca 2019 r. Natomiast 30 czerwca 2020 r. to data protokołu odbioru końcowego inwestycji dla PPE o nr: PL_ZEWD_1434123569_07, PL_ZEWD_1434123706_03. KSP nie posiadała protokołów w zakresie uruchomienia tych kompensatorów. Po dokonanej wymianie urządzenia do kompensacji energii biernej dla dwóch z ww. PPE²⁰² na kompensator dynamiczny w dniu 24 sierpnia 2023 r. podpisano protokół uruchomienia kompensacji mocy biernej.

(akta kontroli tom XVI str. 435-436, tom XVII str. 169, 446-447)

5. Pomimo ponoszenia w latach 2021-2023 dodatkowych opłat, w KSP nie podjęto działań w celu ograniczenia występowania opłat za przekroczenie pobranej mocy poprzez dostosowanie mocy umownej określonej dla PPE o nr 590380100000594062 wynoszącej 300kW do faktycznych potrzeb. Skutkiem tego w 16 okresach rozliczeniowych²⁰³ (za maj, czerwiec, wrzesień i październik 2021 r., styczeń, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad i grudzień 2022 r., styczeń, luty, czerwiec i lipiec 2023 r.) przekroczono moc umowną (nawet o 17,0 %) i operator naliczył z tego tytułu opłaty na łączną kwotę 28,2 tys. zł.

¹⁹⁶ Z uwagi na zmiany kadrowe w WIR KSP oraz brak inspektora branży elektrycznej obecny Naczelnik nie posiada wiedzy m.in. na temat przeglądów urządzenia do kompensacji energii biernej ani dlaczego nie dokonano konfiguracji i pomiarów.

¹⁹⁷ Przeprowadzono uruchomienie Kompensatora dynamicznego LKD 15 W/R i próby zakończyły się wynikiem pozytywnym w dniu 24 sierpnia 2023 r. podpisano protokół uruchomienia kompensacji mocy biernej.

¹⁹⁸ Dostarczone urządzenie zostało wymienione w ramach gwarancji. KSP nie poniosła dodatkowych kosztów.

¹⁹⁹ Nr: PL_ZEWD_1434123569_07 i PL_ZEWD_1434123706_03.

²⁰⁰ Nr: 590380100000752059 i 590380100000752066.

²⁰¹ Dla dwóch PPE o nr: PL_ZEWD_1434123569_07 i PL_ZEWD_1434123706_03.

²⁰² Nr: PL_ZEWD_1434123569_07 i PL_ZEWD_1434123706_03.

²⁰³ W dwóch przypadkach (za maj i czerwiec 2021 r.) opłaty za przekroczenie mocy umownej (łącznie 0,7 tys. zł) wystąpiły przed sporządzeniem ww. notatki służbowej w zakresie analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej (wrzesień 2021 r.).

Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Podkreślić należy, że zwiększenie mocy umownej do wartości mocy przyłączeniowej²⁰⁴ nie wymagało poniesienia dodatkowych kosztów (działanie bezinwestycyjne), ponieważ moc przyłączeniowa obiektu to 765 kW, a zgodnie z charakterystyką elektroenergetyczną obiektu dla tego PPE zakres dopuszczalnej mocy umownej wynosił od 104 kW do 579 kW. Ponadto odbiorca (KSP) miał możliwość zamówienia mocy umownej na następny rok w terminie określonym przez Operatora na wzorze wniosku udostępnionym przez Operatora na jego stronie internetowej.

Komendant wyjaśnił, że wystąpienie opłat za przekroczenie mocy umownej w fakturach dla ww. PPE spowodowane było przeprowadzeniem w drugiej połowie 2021 r. modernizacji i gruntowego remontu Stołecznego Stanowiska Kierowania²⁰⁵ KSP, zajmującego znaczną część budynku, która została wyposażona w nowoczesny sprzęt informatyczny, salę odpraw, pomieszczenie do monitoringu, ścianę z ekranem, nowe serwerownie i system klimatyzatorów, a także oświetlenie LED. Zwiększony pobór energii związany był z użyciem sprzętu i urządzeń elektrycznych, z uwagi na trwające prace modernizacyjne. Komendant dodał, że w okresie letnim 2022 r. odnotowano wzmożone działanie klimatyzatorów i centrali wentylacyjnych chłodzących budynek, a w okresie zimowym na przełomie lat 2022 i 2023 urządzeń grzewczych. Wystąpiło też zwiększenie wykorzystania oświetlenia LED. Ponadto pobór energii ulega dodatkowym zwiększeniom w różnych okresach w ciągu roku, związanych z porą roku, a także intensyfikacją prac SSK KSP, w związku z realizacją ustawowych zadań Policji, np. przy zabezpieczaniu imprez masowych, protestów, itp. Ograniczenie poboru mocy wymagałoby wyłączenia lub ograniczenia działania niezbędnych urządzeń i systemów. Komendant dodał, że nie podejmowano działań w celu zwiększenia mocy umownej we wskazanym okresie rozliczeniowym, gdyż analiza zużycia energii dla obiektów KSP, w tym dla badanego obiektu, obejmująca okres przed wrześniem 2021 r. nie wykazała przekroczenia mocy umownej w tym obiekcie. Kolejna analiza²⁰⁶ mocy wykorzystanej i energii biernej zaplanowana została na 2024 r. W okresie, kiedy wystąpiły przekroczenia mocy umownej nie podejmowano działań, zmierzających do ich uniknięcia, ponieważ uznano, że były one spowodowane czasowymi pracami związanymi z modernizacją SSK KSP.

(akta kontroli tom XVII str. 220-221, 225)

NIK zauważa, że w jednostkach powinna być rzetelnie prowadzona analiza mocy pobieranej, na podstawie danych pozyskanych z faktur za usługi dystrybucji energii elektrycznej, a także analiza przewidywanych zwiększeń mocy w związku z planowanymi pracami remontowymi lub planowanym montażem i wykorzystywaniem nowych urządzeń, które zwiększą pobór mocy. Istotne zmiany technologiczne w zakresie funkcjonowania instalacji elektrycznej, wprowadzane przez odbiorcę energii podczas modernizacji i remontów mogą wpłynąć na wszystkie elementy opłat dystrybucyjnych ponoszonych na etapie eksploatacji danego obiektu.

6. W okresie objętym kontrolą w KSP nie przeprowadzono rzetelnej i kompleksowej analizy ponoszonych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej w zakresie opłaty sieciowej zmiennej. Między innymi nie podejmowano działań na rzecz dokonania rozeznania zużycia energii w poszczególnych strefach czasowych w odniesieniu do poszczególnych PPE, w celu doboru właściwej grupy taryfowej²⁰⁷ oraz nie występowało do OSD o dane profilowe. Podjęcie ww. działań umożliwiłoby zastosowanie wielostrefowej grupy taryfowej i ograniczyło wydatki ponoszone przez KSP. Analizy takiej nie przeprowadzono w szczególności w odniesieniu do dwóch PPE o nr PL_ZEWD_1417024375_02 i PL_ZEWD_1418050514_06, w związku z czym w KSP nie dokonano zmiany stosowanej grupy taryfowej odpowiednio:

²⁰⁴ Z przeprowadzonej analizy wynika, iż w tym przypadku należałoby też wziąć pod uwagę maksymalny zakres dopuszczalnej mocy umownej określony w charakterystyce elektroenergetycznej obiektu dla danego PPE.

²⁰⁵ Dalej: SSK.

²⁰⁶ Aktualnie z uwagi na ograniczenia kadrowe i coraz większe obciążenie zadaniami pracowników, brak jest możliwości prowadzenia takiej analizy w trybie ciągłym.

²⁰⁷ Uwzględniającej zapotrzebowanie na energię w poszczególnych strefach czasowych.

- C21 i opłata sieciowa zmienna za 2022 r. wyniosła 47,9 tys. zł, mimo iż zastosowanie grupy taryfowej wielostrefowej C24 spowodowałoby zmniejszenie tej opłaty o 18,6 tys. zł (do kwoty 29,3 tys. zł);
- B21 i opłata sieciowa zmienna za 2022 r. wyniosła 48,0 tys. zł, mimo iż zastosowanie grupy taryfowej wielostrefowej B23 spowodowałoby zmniejszenie tej opłaty o 19,0 tys. zł (do kwoty 29,0 tys. zł);

co potwierdziły dane o zużyciu energii czynnej w rozbiciu na strefy czasowe pozyskane od PGE Dystrybucja S.A.

Natomiast analiza optymalizacji kosztów energii elektrycznej zakończona we wrześniu 2021 r. w zakresie ponoszonych opłat za usługi dystrybucji została przeprowadzona w oparciu o dane z niejednolitych i zaledwie pięciu okresów rozliczeniowych, co nie tylko uniemożliwiało porównanie danych pomiędzy różnymi PPE, ale również wychwycenie zmienności okresowej/sezonowej, czy też uznanie wybranych odczytów jako incydentalne, nie stanowiące reguły dla danego PPE. Zatem nie wszystkie wnioski płynące z tej analizy były prawidłowe. Przykładowo dla PPE o nr 590380100000594062 dwukrotnie w maju i czerwcu 2021 r., wystąpiły opłaty za przekroczenie mocy umownej, co nie zostało dostrzeżone podczas zakończonej później ww. analizy, ponieważ dla tego PPE objęto nią okres listopad 2020 r.-marzec 2021 r.

Komendant wyjaśnił, że we wrześniu 2021 r. notatkę z analizy sporządzono w oparciu o posiadaną wiedzę dotyczącą funkcjonowania Policji, doświadczenie zawodowe oraz powszechne zasady logiki. Analiza wykazała, że z uwagi na specyfikę funkcjonowania formacji mundurowej, jaką jest Policja, dynamikę jej działania, nieprzewidywane zdarzenia i ruchome grafiki pracy, a także brak możliwości, przy obecnie istniejących instalacjach elektrycznych, oddzielenia w obiekcie pomieszczeń, które pracują całodobowo od tych, które nie pracują całodobowo oraz zamontowania w nich oddzielnych liczników poboru energii, bardziej zasadnym będzie pozostawienie taryfy całodobowej. Ponadto Komendant wyjaśnił, że KSP nie występowała do operatorów o dane profilowe z uwagi, iż w planie finansowym KSP nie przewidziano środków na odpłatne zamówienie takich analiz. Komendant dodał, że poprzednio zatrudniony inspektor branży elektrycznej w KSP udzielił informacji, iż nie wszystkie obiekty KSP wyposażone są w urządzenia pomiarowe umożliwiające uzyskanie danych profilowych. W tym zakresie KSP nie występowała jednak o dane profilowe do operatora i nie uzyskała informacji na piśmie, iż nie ma możliwości przedstawienia takich danych dla PPE w KSP. Dodatkowo z uwagi na posiadane wówczas przekonanie, że dane generowane z Systemu Rozliczania Energii (SRE) są wystarczające do prowadzenia analizy optymalizacji kosztów energii elektrycznej, a posiadana taryfa całodobowa jest najkorzystniejsza dla obiektów KSP – nie podejmowano dalszych działań w kierunku pozyskania dodatkowych, odpłatnych danych profilowych. Komendant dodał, że analiza kosztów dystrybucji energii elektrycznej przeprowadzona we wrześniu 2021 r. nie uwzględniała jednolitych 5-miesięcznych okresów rozliczeniowych, ponieważ w kwietniu i maju 2021 r. zgromadzono wszystkie faktury wystawione dla 130 obiektów KSP za okres listopad 2020 r.-marzec 2021 r. (dla obiektów, dla których nie było faktur za kwiecień 2021 r.) lub grudzień 2020 r.-kwiecień 2021 r. Analiza rozpoczęła się po zgromadzeniu wszystkich faktur i trwała od maja do sierpnia 2021 r. We wrześniu 2021 r. sporządzono wnioski z analizy. Dla 129 obiektów nie analizowano danych od maja 2021 r. do sierpnia 2021 r. (jedynie dla 1 PPE po uruchomieniu przyłączy po remoncie), gdyż w tym okresie trwała już analiza wcześniej zgromadzonych danych. Aby przeprowadzić analizę z zachowaniem ciągłości realizacji zadań przypisanych WAG, niezbędne było przyjęcie do analizy określonego zamkniętego czasookresu. Ponadto Komendant wskazał, iż poza sporządzeniem analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej we wrześniu 2021 r. nie analizowano w okresie objętym kontrolą na bieżąco kosztów dystrybucji energii elektrycznej, gdyż, z uwagi na bardzo dużą liczbę obiektów, bieżąca analiza wymagałaby zatrudnienia dodatkowej osoby. Dlatego też WAG, przeprowadzając analizę dla własnych potrzeb w 2021 r. wobec braku innych wytycznych przyjął wskazany sposób działania. Kolejna analiza została zaplanowana na 2024 r.

(akta kontroli tom X str. 204-222, tom XVII str. 7-9,98, 204-205, 440-445)

NIK zauważa, że przed podjęciem działań prooszczędnościowych niezbędne jest przeprowadzenie, na podstawie otrzymanych faktur, rzetelnej i kompleksowej analizy

ponoszonych opłat za dystrybucję energii elektrycznej. Analizy powinny obejmować swoim zakresem wszystkie PPE, będące w dyspozycji odbiorcy energii elektrycznej, poszczególne rodzaje opłat za usługi dystrybucji oraz obejmować okresy umożliwiające jak najlepsze dostosowanie postanowień umów o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej do faktycznych potrzeb jednostki.

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór KSP nad realizacją określonych w umowach obowiązków w czasie trwania rękojmi i gwarancji nie zawsze był rzetelny. W efekcie, od wykonawcy zadania zrealizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj nie wyegzekwowano przeprowadzania przeglądów i konserwacji, które były wymagane w przekazanych przez niego instrukcjach. Nie przeprowadzono również dwóch półrocznych kontroli okresowych stanu technicznego jednego z obiektów powstałych podczas realizacji ww. zadania, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. W odniesieniu do pozostałych dwóch wykonawców robót, w okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przesłanki do podjęcia przez KSP działań w celu wyegzekwowania od wykonawców robót, realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji.

W wyniku przeprowadzonej w KSP w 2021 r. analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej, dokonano zmniejszenia mocy umownej w 20 punktach poboru energii²⁰⁸ i zwiększenia mocy umownej w trzech kolejnych PPE, co przyniosło oszczędności szacowane na 281,6 tys. zł. W okresie objętym kontrolą w KSP nie przeprowadzono jednak rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej w zakresie energii biernej oraz analizy umożliwiającej dobór dla poszczególnych PPE optymalnych, wielostrefowych grup taryfowych. Nie podjęto również skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej oraz przekroczeń mocy umownej dla jednego PPE. W efekcie w KSP ponoszono wyższe opłaty z tego tytułu w szacowanej wysokości 773,7 tys. zł.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Sporządzanie programów inwestycji zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.
2. Wyznaczanie, w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, terminów składania ofert i przedkładania zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych.
3. Jednoznaczne określanie, zarówno w specyfikacji warunków zamówienia, jak i w zawieranych umowach o zamówienie publiczne, postanowień dotyczących zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w tych umowach.
4. Zawieranie aneksów zgodnie z warunkami określonymi w umowach.
5. Każdorazowe wyznaczanie:
 - a) przy budowie obiektów budowlanych wymagających ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych specjalności koordynatora ich czynności na budowie, zgodnie z art. 27 Prawa budowlanego,
 - b) inspektora nadzoru inwestorskiego danej branży w przypadku, gdy obowiązek ten wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Prawa budowlanego.
6. Egzekwowanie od wykonawców robót wykonania ich obowiązków (wynikających z umów i przepisów prawa) dotyczących:
 - a) wykazania, że podwykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia (w przypadku zmiany albo rezygnacji z podwykonawcy, na którego zasoby wykonawca się powoływał);
 - b) przedkładania potwierdzonych kopii umów zawartych przez wykonawców z podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami.

²⁰⁸ Dalej: PPE.

7. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia realizacji inwestycji budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową i właściwymi pozwoleniami.
8. Zapewnienie kompletności dokumentacji dotyczącej realizowanych w KSP inwestycji budowlanych.
9. Nakładanie na wykonawców kar, przewidzianych w umowach na realizację inwestycji budowlanych, w przypadkach braku lub nieterminowej realizacji przez nich obowiązków umownych.
10. Wprowadzanie składników majątku do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania, zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.
11. Egzekwowanie od wykonawców robót przeprowadzania, w okresie rękojmi i gwarancji, świadczenia usług, przeglądów konserwacyjnych i serwisowych.
12. Przeprowadzanie rzetelnych i kompleksowych analiz ponoszonych opłat z tytułu dystrybucji energii elektrycznej.
13. Dokonywanie odbiorów urządzeń do kompensacji energii biernej, po ich uruchomieniu i konfiguracji.
14. Podjęcie działań w celu ograniczenia wydatków na opłaty:
 - a) za przekroczenie mocy umownej dla PPE o numerze: 590380100000594062;
 - b) z tytułu ponadumownego poboru energii biernej;
 - c) ponoszone w związku nieoptymalnym ustaleniem dla poszczególnych PPE grup taryfowych, nieuwzględniającym faktycznego zużycia energii czynnej w poszczególnych strefach czasowych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 26 październik 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy:

Inga Piotrowska
główny specjalista kontroli państwowej
/-/

.....
podpis

Michał Maliński
specjalista kontroli państwowej
/-/

.....
podpis

Magdalena Żywicka
doradca prawny

/-/

.....
podpis

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

/-/

.....
podpis