



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.009.02.2023

Pan

**nadinspektor Waldemar Wołowiec
Komendant Wojewódzki Policji
z siedzibą w Radomiu**

**Komenda Wojewódzka Policji
z siedzibą w Radomiu,
ul. 11 Listopada 37/59,
26-600 Radom**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/066 - Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu ¹ ul. 11 Listopada 37/59, 26-600 Radom.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Wołowicz, Komendant Wojewódzki Policji z siedzibą w Radomiu ² , od 27 maja 2021 r.
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. Ilona Kacperek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/77/2023 z 11 kwietnia 2023 r. oraz nr LWA/161/2023 z 31 sierpnia 2023 r., 2. Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/78/2023 z 11 kwietnia 2023 r. oraz nr LWA/162/2023 z 31 sierpnia 2023 r. 3. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/110/2023 z 10 maja 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-9)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2023 w Komendzie planowano i realizowano inwestycje budowlane, jednak nie zawsze rzetelnie oraz zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umów.

W KWP, nie w pełni prawidłowo planowano i przygotowano realizację dwóch badanych inwestycji budowlanych⁵. Na ich realizację uzyskano wymagane zgody oraz opracowano dla nich programy inwestycyjne, które w przypadku jednej inwestycji nie spełniały wymogów określonych w przepisach prawnych. W obu przypadkach dokumentacja projektowa była zgodna odpowiednio z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁶ i decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W odniesieniu do budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pułtusku⁷, wykonawcy prawidłowo naliczono i wyegzekwowano kary umowne za nieterminowe przekazanie dokumentacji projektowej. Natomiast w odniesieniu do budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Zwoleniu⁸, od wykonawcy nie wyegzekwowano wykonania obowiązku przedstawienia potwierdzonej kopii umowy z podwykonawcą na opracowanie projektu budowlanego oraz nie naliczono kary umownej z tego tytułu. Ponadto zapłaty za dokumentację projektową na rzecz tego wykonawcy dokonano przed pełną realizacją I etapu umowy.

Zamówienia publiczne na opracowanie dokumentacji projektowej i roboty budowlane zostały udzielone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Zawarte umowy zawierały postanowienia należycie zabezpieczające interesy KWP m.in. w zakresie rękojmi i gwarancji jakości, kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Dla obu inwestycji uzyskano pozwolenia na budowę, a roboty budowlane zostały rozpoczęte

¹ Dalej: KWP lub Komenda.

² Dalej: Komendant. Poprzednio: od 9 lutego 2016 r. do 14 czerwca 2019 r. Komendantem był insp. Tomasz Michulka, od 18 lipca 2019 r. do 17 lipca 2019 r. - p.o. mł. insp. Zbigniew Mikołajczyk, a od 8 stycznia do 26 maja 2020 r. - nadinsp. Michał Ledzion.

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 Budowa dwóch nowych komend powiatowych Policji: w Pułtusku i Zwoleniu.

⁶ Dalej: mpzp.

⁷ Dalej: KPP w Pułtusku.

⁸ Dalej: KPP w Zwoleniu.

i zrealizowane terminowo, w okresie ważności ww. pozwoleń. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Przystąpiono do użytkowania obiektów po uzyskaniu zgód od właściwych organów nadzoru budowlanego. Nadzór nad realizacją robót budowlanych umów był sprawowany na ogół prawidłowo. W szczególności w odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z obowiązków przedstawiania potwierdzonych kopii umów z podwykonawcami naliczano i egzekwowano kary przewidziane w umowie. Natomiast w odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie wyegzekwowano od wykonawcy prawidłowego prowadzenia dziennika budowy.

NIK negatywnie ocenia nieustanowienie przy realizacji obydwu inwestycji inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej, skutkiem czego odbioru robót w tej branży dokonywała osoba bez stosownych uprawnień.

W okresie objętym kontrolą w KWP analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej i podjęto skuteczne działania w zakresie wprowadzenia oszczędności w wydatkach z tego tytułu przy realizacji dwóch zakończonych inwestycji budowlanych.

W przypadku zakończonej budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu co roku przeprowadzano kontrole stanu technicznego powstałych obiektów. W okresie rękojmi i gwarancji tej inwestycji KWP egzekwowała przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych, w trakcie których stwierdzano wady i usterki oraz wyznaczano terminy ich usunięcia. O wadach i usterekach, zgłaszanych przez użytkownika, KWP na bieżąco informowała wykonawcę robót budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, który nie wywiązywał się z obowiązku terminowego ich usuwania. Mimo to w KWP nie naliczono kar umownych z tego tytułu ani nie skorzystano z możliwości ich usunięcia w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad. Natomiast w odniesieniu do KPP w Pułtusk, usterka stwierdzona po trzech miesiącach od rozpoczęcia użytkowania obiektów, została usunięta zgodnie z postanowieniami umowy na koszt wykonawcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

1.1. W latach 2017-2023 w KWP inwestycje były realizowane na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, w szczególności na podstawie: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² oraz obowiązujących w Policji Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji¹³ 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 budowlanych.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów¹⁴ KWP wyjaśnił m.in., że Wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji¹⁵, w okresie objętym kontrolą w KWP nie stosowano, gdyż przestały one obowiązywać od momentu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji

⁹ Dz.U. z 2010 r. nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie ws. programu inwestycji lub rozporządzenie w sprawie programu inwestycji.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: ugn.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Pb lub Prawa budowlanego.

¹³ Dalej także: KGP.

¹⁴ Dalej: WliR.

¹⁵ Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 9, poz. 42, dalej: Wytyczne nr 1 w sprawie planowania inwestycji.

z budżetu państwa¹⁶. Ponadto, powołując się na opinię prawną Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji z 16 maja 2023 r.¹⁷, stwierdził, że nie ma obowiązku ich stosowania.

(akta kontroli tom I str. 68,74, 77)

Komórką organizacyjną wyznaczoną w KWP do zabezpieczenia, w zakresie nieruchomości, funkcjonowania Komendy i podległych jednostek znajdujących się na obszarze terytorialnego zasięgu działania Komendanta był WliR, do którego zadań należało m.in.:

- opracowywanie programów inwestycji, programów funkcjonalno-użytkowych, sporządzanie kosztorysów inwestorskich i dokumentacji przetargowej na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz wykonawstwo zadań inwestycyjnych i remontowych;
- nadzór nad realizacją zleconych zadań inwestycyjnych, w tym nadzór inwestorski, w zakresie jakości i ilości wykonanych robót budowlanych, kontrolowanie rozliczeń finansowych robót budowlanych, w tym sprawdzanie i weryfikacja faktur za wykonane roboty budowlane, uczestnictwo w odbiorach technicznych oraz przekazywanie obiektów do użytku;
- sporządzanie zbiorczych planów dla zadań inwestycyjnych na potrzeby podległych jednostek oraz ich rozliczanie;
- występowanie do organów właściwych w sprawach uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz zgłaszanie zamiaru wykonywania robót remontowych;
- przeprowadzanie przeglądów technicznych użytkowanych nieruchomości oraz konserwacja i utrzymanie w sprawności urządzeń technicznych zainstalowanych w budynkach Policji, zakładanie książek obiektów budowlanych oraz nadzór nad ich prowadzeniem w podległych jednostkach, prowadzenie bieżącej konserwacji nieruchomości w obiektach Policji na obszarze terytorialnego zasięgu działania Komendanta Wojewódzkiego Policji.

(akta kontroli tom I str. 11-57)

W strukturze WliR wyodrębniono m.in. Nieetatowy Zespół Inwestycji i Remontów, nadzorowany przez Zastępcę Naczelnika Wydziału, do którego zakresu zadań należało m.in.: przygotowanie i konsultowanie rozwiązań funkcjonalno-użytkowych i koncepcji projektowych zadań inwestycyjno-remontowych, nadzór nad realizacją tych zadań, weryfikacja rozliczeń i faktur za wykonane roboty, przygotowanie dokumentacji technicznej i kosztorysów inwestorskich, prowadzenie sprawozdawczości z realizacji zadań inwestycyjno-remontowych, rozliczanie zakończonych zadań inwestycyjnych, sporządzanie projektów planów inwestycyjnych i remontowych, a także dokonywanie kontroli technicznych obiektów.

(akta kontroli tom I str.58-65)

W WliR zatrudnionych było m.in. sześciu¹⁸ specjalistów posiadających uprawnienia budowlane w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej (trzy osoby), elektrycznej (jedna osoba) i sanitarnej (dwie osoby).

(akta kontroli tom I str. 66, 67)

1.2. Badaniu szczegółowemu poddano opracowane w KWP trzy programy inwestycji dotyczące dwóch zadań:

- pn. *Komenda Powiatowa Policji w Zwoleniu – budowa nowej siedziby przy ul. Batalionów Chłopskich 14*¹⁹;
- pn. *Komenda Powiatowa Policji w Pułtusku – budowa nowej siedziby przy ul. M. Skłodowskiej-Curie*, którą realizowano w dwóch etapach (tj. w zakresie opracowania programu inwestycji i dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku), w związku z czym opracowano Program inwestycji dla każdego etapu,

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831.

¹⁷ Opinia przedmiocie obowiązywania i stosowania ww. Wytycznych nr 1, przekazana przy piśmie znak Kpp-6401/23/MST.

¹⁸ Wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 12 kwietnia 2023 r.

¹⁹ Realizowana w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

które uzgodniono z KGP odpowiednio w dniach: 23 lipca i 18 października 2018 r. oraz 17 listopada 2020 r

(akta kontroli tom I str. 68-71)

Analiza ww. programów inwestycji wykazała, że przy planowaniu zadań stosowano zasady opisane w Wytycznych nr 1 w sprawie planowania inwestycji. Zadania zostały objęte wnioskami o umieszczenie inwestycji w projekcie planu inwestycyjnego, które zawierały wymagane dane m.in. w zakresie uzasadnionych potrzeb inwestowania, potrzeb użytkowych, układu funkcjonalnego itp. Program inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu zawierał elementy wymagane w § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. programu inwestycji, w szczególności: dane o planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji inwestycji, analizę opłacalności, planowane do uzyskania efekty rzeczowe, okres realizacji oraz źródła finansowania.

Programy inwestycji obu etapów zadania budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku dotyczyły całości zadania inwestycyjnego i m.in. określały szacunkowy łączny koszt całej inwestycji. Część danych zawartych w ww. programach była niepełna i niespójna co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 136-173; tom III str. 1-11, 14, 18-25, 89-188, 190-197; tom VI str. 174)

W odniesieniu do sporządzenia dwóch odrębnych Programów inwestycji dla zadania dotyczącego budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku Zastępca Komendanta wyjaśnił, że budowa ta pierwotnie planowana była w ramach jednego etapu²⁰, jednak dysponent wyższego stopnia (Biuro Logistyki Policji Komendy Głównej Policji²¹) pismem z 18 czerwca 2018 r.²² poinformował KWP o wyrażeniu zgody na opracowanie programu najpierw na I etap tj. dokumentację projektowo-kosztorysową.

(akta kontroli tom III str. 190)

Programy uzgodniono z użytkownikami obiektów i wydziałami KWP, od których pozyskiwano dane do opracowania programów²³.

Wartość kosztorysowa inwestycji (WKI) została ustalona zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, w szczególności WKI budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu oraz WKI I etapu (opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej) budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku ustalono w oparciu o wskaźniki cenowe, natomiast WKI budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku (II etap) – w oparciu o kosztorys inwestorski. Uwzględniono przy tym odpowiednio: koszty przygotowania terenu i przyłączenia obiektu do sieci, budowy obiektów podstawowych, instalacji, zagospodarowania terenu, wyposażenia oraz prac przygotowawczych i projektowych oraz obsługi inwestorskiej.

(akta kontroli tom I str. 136-139, 167, tom III str. 1-4. 18-25)

Obie nieruchomości, na których realizowano badane inwestycje, pozostawały w trwałym zarządzie KWP na podstawie odpowiednio decyzji Starosty Zwoleńskiego²⁴ oraz umowy sprzedaży²⁵.

(akta kontroli tom I str. 78-80, 88-96, 107-126, 174)

1.3. Budowa nowej siedziby KPP w Zwoleniu została ujęta w Planie inwestycji Policji KGP na 2018 r. z 7 lutego 2018 r. pod pozycją „KPP Zwoleń – ul. Kochanowskiego 10 – budowa nowej siedziby”, do realizacji w latach 2018-2021 i WKI w wysokości 25 000,0 tys. zł (z tego 339,0 tys. zł to środki finansowe z budżetu państwa zaplanowane na 2018 r.). Środki na zadanie budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu zostały ujęte w planie finansowym KWP na

²⁰ Pismo do Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP nr IR-4193/2018 z 15 czerwca 2018 r.

²¹ Dalej: BLP KGP.

²² Nr Cnz-3465/3433/DS./2018

²³ M.in. Wydział Kadr i Szkolenie (w zakresie stanu zatrudnienia w jednostce), Wydział Transportu (w zakresie pojazdów), Wydział Gospodarki Materiałowo-Technicznej (w zakresie szacunkowych kosztów pierwszego wyposażenia), Wydział Łączności i Informatyki (w zakresie kosztów wyposażenia teleinformatycznego).

²⁴ Decyzja nr GMP.N.6844.6.2017 z 17 października 2017 r., na mocy której działkę nr 373/13 położoną w Zwoleniu oddano w trwały zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji z/s w Radomiu

²⁵ [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 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. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

2018 r. w dniu 30 marca 2018 r.²⁶. Na ten dzień KWP nie dysponowała zgodą, o której mowa w art. 135 ust. 1 uofp. Przedmiotowej zgody Minister Inwestycji i Rozwoju udzielił w dniu 18 września 2018 r.²⁷. W związku z opracowaniem i uzgodnieniem z KGP programu inwestycji w trakcie roku budżetowego, w dniu 10 sierpnia 2018 r. dokonano korekty planu inwestycyjnego, aktualizując WKI ustaloną w Programie, która wynosiła 17 877,4 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 178-190)

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że KWP nie występuje o ujęcie poszczególnych zadań inwestycyjnych w planie finansowym jednostki, a jedynie występuje do BLP KGP o zgodę na opracowanie programu inwestycyjnego, po jej uzyskaniu ponownie występuje o akceptację/uzgodnienie Programu oraz ujęcie zadania w planie inwestycyjnym, co następuje skutkiem przyznania środków finansowych w planie finansowym jednostki. Zadanie to zostało zgłoszone do projektu planu inwestycyjnego na lata 2017-2020 w 2016 r. do analizy globalnych potrzeb inwestycyjno-remontowych. Wartość inwestycji została wstępnie oszacowana na kwotę 25 000,0 tys. zł oraz wstępnie zaplanowano wydatkowanie środków na poszczególne lata. Dopiero po uzgodnieniu w dniu 23 lipca 2018 r. Programu inwestycyjnego wartość zadania została zaktualizowana wraz z szacowanym wydatkiem w poszczególnych latach. O ujęciu środków w planie finansowym KWP decyduje KGP.

(akta kontroli tom I str. 228-233)

Budowa nowej siedziby KPP w Pułtusk (I etap) została ujęta w Planie inwestycji Policji KGP na 2018 r. z 24 sierpnia 2018 r. pod pozycją „*KPP Pułtusk – budowa nowej siedziby przy ul. Ogrodowej – dokumentacja*”, do realizacji w latach 2018-2019 i WKI w wysokości 500,0 tys. zł (środki budżetu państwa). W związku z opracowaniem i uzgodnieniem w dniu 22 października 2018 r. Programu inwestycji zaktualizowano WKI, która wyniosła 920,0 tys. zł. W 2019 r., w związku z umową z wykonawcą zawartą 15 grudnia 2018 r., na ww. zadanie zaplanowano do wydatkowania kwotę 258,3 tys. zł.

Inwestycja pn. *KPP Pułtusk – budowa nowej siedziby* (etap II) została ujęta w planie inwestycyjnym Policji na 2020 r. w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r., w ramach której dokonano zwiększenia środków finansowych na wydatki związane z budownictwem służbowym Policji. Na dzień 18 listopada 2020 r. (data zaakceptowania przez KGP ostatecznego podziału środków na zadania inwestycyjne realizowane w poszczególnych jednostkach) WKI ustalono na 30 687,0 tys. zł. Termin realizacji inwestycji określono na lata 2020-2022. KWP dysponowała zgodą, o której mowa w art. 135 ust. 1 uofp. Przedmiotowej zgody Minister Inwestycji i Rozwoju udzielił w dniu 12 listopada 2019 r.²⁸

(akta kontroli tom I str. 131-132, 179, 180, tom III str. 1-4, 18-25)

Na wykonanie robót budowlanych na nieruchomościach uzyskano zgodę Wojewody Mazowieckiego, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn²⁹, w dniach odpowiednio: 24 kwietnia 2018 r.³⁰ i 10 lutego 2020 r.³¹ W obu przypadkach zgoda Wojewody Mazowieckiego została wydana przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie robót budowlanych³².

(akta kontroli tom I str. 97-106, 127-135)

1.4. Przeprowadzane w kontrolowanym okresie kontrole wewnętrzne oraz audyty nie obejmowały swoim zakresem realizacji zadań związanych z prowadzeniem inwestycji w latach 2017-2023.

²⁶ Decyzja KGP znak FB-2809/2018 z 4 kwietnia 2018 r.

²⁷ Pismo znak DPN-IV.4756.33.MB. KWP sporządziła wniosek o wyrażenie zgody w dniu 31 lipca 2018 r. w związku z poleceniem BLP KGP wydanym w piśmie znak Cnz-4256/4221/DS./2018 z 25 lipca 2018 r.

²⁸ Pismo znak: DGN IV.4756.45.2019.MM.1.

²⁹ Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn (w stanie prawnym obowiązującym od 23 sierpnia 2017 r. do 8 września 2021 r.) jednostka organizacyjna ma prawo z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbioru obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego.

³⁰ Zarządzenie nr 182 w sprawie wyrażenia zgody na zabudowę budynkiem nowej siedziby KPP w Zwoleniu na nieruchomości położonej w Zwoleniu przy ul. Batalionów Chłopskich 14 pozostającej w trwałym zarządzie KWP.

³¹ Zarządzenie nr 55 w sprawie wyrażenia zgody na zabudowę obiektami nowej siedziby KPP w Pułtusku nieruchomości położonej w Pułtusku przy ul. M. Skłodowskiej-Curie pozostającej w trwałym zarządzie KWP.

³² Dla budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu ogłoszenie o postępowaniu opublikowano 22 sierpnia 2018 r., a dla budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku – 6 listopada 2020 r.

1.5. Badanie szczegółowe postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie programu inwestycji oraz projektów budowlanych i wykonawczych na zadanie – KPP Pułtusk budowa nowej siedziby przy ul. Curie - Skłodowskiej³³ wykazało, że wybór wykonawcy został przeprowadzony zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁴ oraz z uregulowaniami wewnętrznymi, tj. decyzją nr 45/18 Komendanta z 7 marca 2018 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie³⁵. W szczególności wartość zamówienia ustalono z zachowaniem zasad określonych w art. 32 i art. 35 upzp, tj. w oparciu o aktualne wskaźniki cenowe oraz nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania³⁶. Wyboru wykonawcy dokonano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania. W dniu 13 grudnia 2018 r. z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza i nie podlegała odrzuceniu zawarto umowę nr 239/U/2018³⁷. Zawarta umowa była zgodna z projektem stanowiącym załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia³⁸ oraz warunkami wynikającymi z oferty. Od wykonawcy wyegzekwowano, na dzień zawarcia umowy, wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (gwarancja ubezpieczeniowa na okres obejmujący czas realizacji umowy).

Przed zleceniem opracowania programu inwestycji oraz dokumentacji projektowej (postępowanie wszczęto 15 listopada 2018 r.) objęte badaniem zadanie zostało ujęte w planie inwestycyjnym (w sierpniu 2018 r.)

(akta kontroli tom I str. 270-281, tom III- str. 26-55)

1.6. W ww. umowie na projekt nowej siedziby KPP w Pułtusku, a także w umowie nr 195/U/2018 z 3 października 2018 r. na zadanie inwestycyjne pn. *Komenda Powiatowa Policji w Zwoleniu – budowa nowej siedziby przy ul. Batalionów Chłopskich 14* (inwestycja realizowana w formule zaprojektuj i wybuduj³⁹), od wykonawców dokumentacji projektowej wymagano odpowiednio:

- zgodności opracowanej dokumentacji z przepisami prawa budowlanego, ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰, aktami wykonawczymi, a także z mpzp⁴¹;
- opracowania i sprawdzenia przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności;
- określono kary umowne, w tym za odstąpienie od umowy (10% wynagrodzenia brutto), za opóźnienie/zwłokę w opracowaniu dokumentacji projektowej lub w usunięciu wad ujawnionych dokumentacji projektowej przy jej odbiorze lub stwierdzonych w trakcie realizacji robót na podstawie tego projektu (0,2% wynagrodzenia brutto za etap I za każdy dzień zwłoki),
- nałożono obowiązek usunięcia wad w sytuacji wystąpienia zastrzeżeń do dokumentacji stanowiącej przedmiot umowy (w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty przekazania zastrzeżeń przez KWP, oraz usunięcia wad stwierdzonych w trakcie realizacji robót budowlanych⁴²;
- nałożono obowiązek uzyskania zgody KWP na zawarcie umowy z podwykonawcą;

³³ Numer sprawy 88/18, postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego. Etap I budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: upzp.

³⁵ L.dz. WKS-I-48/18. Decyzja obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.

³⁶ Postępowanie wszczęto 15 listopada 2018 r., natomiast wartość zamówienia oszacowano 6 listopada 2018 r.

³⁷ Dalej: umowa na projekt nowej siedziby KPP w Pułtusku.

³⁸ Dalej: SIWZ.

³⁹ Pierwszym etapem wykonania przedmiotu umowy było opracowanie dokumentacji projektowej – projektu budowlanego do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, dalej: umowa na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu. Przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego opisano w części 2 pkt 2.2. wystąpienia.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴¹ Dotyczy KPP w Zwoleniu. W przypadku KPP w Pułtusku brak mpzp.

⁴² W terminie nie dłuższym niż 14 dni (dotyczy KPP w Zwoleniu) lub 5 dni (dotyczy KPP w Pułtusku) od daty zgłoszenia wad przez Zamawiającego.

- określono obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego w trakcie prac realizowanych na podstawie dokumentacji⁴³; w ramach którego wykonawca zobowiązał się do wyjaśniania wątpliwości, dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań.
- przeniesienie, w ramach wynagrodzenia za dokumentację projektową, całości autorskich praw majątkowych oraz własności projektów budowlanych i wykonawczych na inwestora z chwilą ich przekazania KWP.

W przypadku umowy na opracowanie dokumentacji projektowej KPP w Pułtusku nałożono również obowiązek udzielania wyjaśnień do dokumentacji na etapie procedury udzielania zamówienia publicznego na wybór wykonawcy robót budowlano-montażowych (w terminie 2 dni od daty przekazania pytań przez KWP).

Ponadto, w § 14 umowy na projekt budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku wykonawca, w ramach nadzoru autorskiego, zobowiązany został m.in. do:

- udzielania wszelkich wyjaśnień do dokumentacji na etapie procedury udzielania zamówienia publicznego na wybór wykonawcy robót budowlano-montażowych,
- wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań oraz uzupełniania szczegółów dokumentacji projektowej na etapie wykonywania robót budowlano-montażowych realizowanych na podstawie przedmiotowej dokumentacji,
- uzgadniania z KWP i wykonawcą robót realizowanych na podstawie projektu, możliwości wprowadzania rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, w odniesieniu do materiałów oraz rozwiązań technicznych i technologicznych,
- zatwierdzania do realizacji zmian w dokumentacji zamiennej opracowanej na wniosek KWP lub wykonawcy robót.

W umowie tej nie przewidziano zobowiązania wykonawcy do dokonywania aktualizacji dokumentacji projektowej na etapach uzyskiwania pozwolenia na budowę, postępowania na wybór wykonawcy robót lub realizacji robót budowlanych.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że umowa zawarta była na wykonanie programu inwestycji oraz dokumentacji projektowej i wykonawczej wraz z jej nadzorem autorskim. Nie można było przewidzieć w momencie zawarcia umowy na dokumentację, że będzie ona wymagała zmian projektowych.

(akta kontroli tom I str. 308, 309, 311-318, tom III str. 56-68, 201-214)

Umowa na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu w formule zaprojektuj i wybuduj, w § 9 przewidywała możliwość zawarcia umowy z podwykonawcą w zakresie realizacji dokumentacji projektowej, pod warunkiem przekazania KWP kopii projektu umowy, a w przypadku zgody KWP na zawarcie umowy – podpisaną umowę z podwykonawcą. Zgodnie z § 10 ust. 6 umowy, termin na przekazanie kopii umowy na dostawy lub usługi, z wyłączeniem umów o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego, wynosił 7 dni od jej zawarcia. Za nieprzedłożenie do zaakceptowania kopii umowy w §17 ust. 2 pkt 2 lit. g umowy przewidziano karę umowną w wysokości 2,5 tys. zł.

Projekt budowlany nowej siedziby KPP w Zwoleniu został opracowany przez podwykonawcę, na zawarcie umowy z którym KWP nie wyraziła zgody⁴⁴, z uwagi na stwierdzone uchybienia w projekcie, które jednak nie powodowały sprzeczności projektu umowy o podwykonawstwo z umową generalną. W dniu 22 listopada 2018 r. KWP wezwała wykonawcę do przedstawienia wcześniejszej umowy (bez wskazania terminu), na podstawie której podwykonawca opracował dokumentację projektową, która została zaakceptowana i odebrana przez KWP. Wykonawca nie przedstawił wymaganego dokumentu. W związku z wystawioną przez wykonawcę fakturą za wykonanie pierwszego etapu zamówienia⁴⁵ do KWP wpłynęło oświadczenie ww. podwykonawcy o uregulowaniu wobec niego przez wykonawcę 100% należności z tytułu realizacji umowy podwykonawczej oraz dowód zapłaty

⁴³ Analiza dokumentacji finansowej obydwu inwestycji wykazała, że nie zawierano odrębnych umów ani nie dokonywano płatności na usługi pełnienia nadzoru autorskiego.

⁴⁴ Projekt umowy z podwykonawcą został przekazany do KWP w dniu 19 października 2018 r. i w związku z zastrzeżeniami KWP był zmieniany kilkakrotnie, tj. 8, 19 i 23 listopada 2018 r. Wykonawca przesłał poprawione projekty. Pismem z 21 listopada 2021 r. KWP nie wyraziła zgody na zawarcie umowy.

⁴⁵ W opisie merytorycznym do faktury za wykonanie I etapu inwestycji, nr 0014/12/18 z 21 grudnia 2018 r. na kwotę 750,0 tys. zł, pracownik merytoryczny WliR wskazał, że przedmiot faktury został wykonany przez powyższego podwykonawcę

tej należności na kwotę 172,2 tys. zł, co stanowiło 1,6% wartości umowy. Mimo iż wykonawca umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie przekazał do KWP poświadczoną za zgodność kopii umowy z podwykonawcą projektu budowlanego, w KWP nie naliczono wykonawcy kary umownej przewidzianej § 17 ust. 2 pkt 2 lit. g umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 313, 343, 351, 353, 354, 356-407; tom II str. 79, 81-84)

Zgodnie z § 14 ust. 1 umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu wykonawca przeniósł na KWP autorskie prawa majątkowe oraz własność projektów budowlanych i wykonawczych z chwilą ich przekazania (20 grudnia 2018 r.). Przy czym, w związku nieprzekazaniem przez wykonawcę do KWP kopii poświadczoną za zgodność umowy z podwykonawcą w KWP nie było możliwości zweryfikowania czy podwykonawca – projektant przeniósł wcześniej swoje prawa autorskie na wykonawcę.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że zapis § 11 przedłożonego projektu umowy z ww. podwykonawcą uwzględniał przeniesienie praw autorskich na wykonawcę, z tego też względu przyjęto, że zawarta pomiędzy wykonawcą i podwykonawcą umowa regulowała przeniesienie tych praw. Do dnia 12 września 2023 r.⁴⁶ (tj. 4 lata i 8,5 miesiąca od odbioru przez KWP projektu budowlanego) podwykonawca nie wystąpił z żadnymi roszczeniami w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 406, 407)

1.7. Dokumentacja projektowa budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach zawierała opracowania niezbędne do wszczęcia procedury udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane⁴⁷, w szczególności projekty budowlane, projekty wykonawcze, przedmiary, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych (STWIORB) oraz informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ).

(akta kontroli tom IV str. 272-329)

W odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu w formule zaprojektuj i wybuduj, przedmiot zamówienia (tj. *Zaprojektuj i wybuduj – „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Zwoleniu, ul. Batalionów Chłopskich 14*) opisano zgodnie z art. 31 ust. 2 upzp za pomocą Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU), który spełniał wymogi określone w rozdziale 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁴⁸. W szczególności wskazano w nim przeznaczenie robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne.

(akta kontroli tom I str. 234, 282-307)

1.8. Budowa nowej siedziby KPP w Pułtuskach była realizowana na obszarze, dla którego nie został opracowany mpzp, w związku z czym, zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, KWP uzyskał decyzję Burmistrza Pułtuska o lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁹. Natomiast dla obszaru, na którym realizowano budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu, obowiązywał mpzp⁵⁰.

(akta kontroli tom I str. 346, 347, tom III str. 223-232)

1.9. W umowie na projekt budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach wykonawca zobowiązał się wykonać i dostarczyć przedmiot umowy w dwóch etapach: etap I - program inwestycji w terminie do 21 grudnia 2018 r. i etap II - dokumentacja projektowa w terminie do 30 kwietnia 2019 r.

⁴⁶ Data udzielenie wyjaśnień przez Zastępcę Komendanta.

⁴⁷ W postępowaniu o udzielenie zamówienia na roboty budowlane (II etap budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach), wszczętym 6 listopada 2020 r. (sprawa nr. 41/20) przedmiot zamówienia opisano zgodnie z art. 31 ust. 1 upzp, tj. za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWIORB opracowanych w wyniku udzielenia zamówienia w postępowaniu - numer sprawy 88/18.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129

⁴⁹ Decyzja znak GGA.6733.11.2019 z 9 kwietnia 2019 r.

⁵⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Zwoleniu nr XLVIII/328/2013 z 28 listopada 2013 r. – działka położona na terenach usług publicznych.

Program inwestycji przekazano do KWP 5 marca 2019 r., a dokumentację projektową 24 maja 2019 r. Po uwzględnieniu uwag zgłoszonych w dniach 7 czerwca i 24 lipca 2019 r. przez Wydział Łączności i Informatyki KWP⁵¹ dotyczących masztu antenowego, końcowego odbioru dokumentacji projektowej dokonano 2 sierpnia 2019 r.

Wysokość wynagrodzenia wykonawcy wg umowy wyniosła ogółem 258,3 tys. zł brutto i nie uległa zmianie. W związku z przekroczeniem terminów realizacji obu ww. etapów realizacji umowy odpowiednio o 73 dni i 23 dni, wykonawcy naliczono kary umowne w łącznej kwocie 19,3 tys. zł, które potrącono z wynagrodzenia⁵². Zapłaty za drugą, ostatnią fakturę, wystawioną przez wykonawcę w dniu podpisania ww. protokołu odbioru końcowego, w KWP dokonano terminowo, w dniu 2 września 2019 r.

Po ostatecznym odbiorze dokumentacja została załączona do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, skierowanego do Starosty Pułtuskiego 12 sierpnia 2019 r., który stwierdził, że projekt budowlany nie spełnia wymagań Prawa budowlanego i postanowieniem nr 179/2019 z 27 września 2019 r.⁵³ nałożył obowiązek uzupełnienia braków we wniosku w terminie 30 dni. Następnie, postanowieniem nr 192/2019 z 6 listopada 2019 r.⁵⁴ Starosta, na wniosek KWP, przedłużył termin wykonania zaleceń do 31 grudnia 2019 r. Ostatecznie, po dokonaniu korekty wniosku, w dniu 8 stycznia 2020 r. Starosta decyzją nr 4/2020 z 8 stycznia 2020 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę. Brakujące elementy dokumentacji projektowej, ujawnione przez Starostę, zostały wykonane w ramach ww. umowy na projekt nowej siedziby KPP w Pułtusku i KWP nie poniosła w związku z tym dodatkowych wydatków.

(akta kontroli tom III str. 56-68, 70-73, 82-87, 233-236, tom VI str. 6-8)

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pn. *KPP Pułtusk – budowa nowej siedziby przy ul. M. Skłodowskiej Curie*⁵⁵ nie nastąpiły zmiany w dokumentacji projektowej w wyniku pytań potencjalnych oferentów.

(akta kontroli tom III str. 237-241)

Z uwagi na możliwość ograniczenia kosztów wykonania elewacji budynków poprzez zmianę technologii z płyt HPL (tj. z docieplenia wełną mineralną na wykonanie elewacji metodą lekkomokrą na styropianie wraz z wykonaniem biernych pasów ochrony przeciwpożarowej), w dniu 24 września 2021 r. KWP zawarła z wykonawcą umowy na projekt budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku umowę nr 72/WIR/2021⁵⁶ na wykonanie rewizji do dokumentacji, na podstawie której realizowano roboty budowlane objęte zakresem umowy na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku. Zgodnie z ww. umową nr 72/WIR/2021 wykonawca zobowiązany został do wykonania, w terminie do dwóch tygodni od jej zawarcia, projektu wykonawczego elewacji ze szczegółami, uzgodnienia dokumentacji z rzeczoznawcą do spraw przeciwpożarowych oraz do sporządzenia charakterystyki energetycznej. Wynagrodzenie Wykonawcy określone w umowie wyniosło 9,8 tys. zł. Ostatecznego odbioru przedmiotu umowy⁵⁷ dokonano protokołem zdawczo-odbiorczym 18 listopada 2021 r.

Za nieterminową realizację umowy naliczono Wykonawcy karę umowną w wysokości 0,4 tys. zł, która została uregulowana 3 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 201-214, 216-220)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że rewizja dokumentacji dotyczyła zmian w projekcie wykonania elewacji kompleksu budynków z płyt HPL, tj. z docieplenia wełną mineralną na wykonanie elewacji metodą lekkomokrą na styropianie wraz z wykonaniem biernych pasów ochrony przeciwpożarowej. Poprzednio zawarta umowa z ww. wykonawcą⁵⁸ w zakresie nadzoru autorskiego nie obejmowała wykonania zmian projektowych takich, jak zmiana

⁵¹ Dalej: WLiI.

⁵² 10,8 tys. zł za zwłokę w opracowaniu Programu Inwestycji i 8,5 tys. zł za zwłokę w opracowaniu dokumentacji projektowej.

⁵³ Znak: WBA.6740.383.2019

⁵⁴ Znak: WBA.6740.383.2019

⁵⁵ W wyniku tego postępowania z wybranym wykonawcą zawarto w dniu 30 grudnia 2020 r. nr 208/U/2020 na wykonanie robót budowlanych. Dalej: umowa na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku.

⁵⁶ Do umowy zawarto w dniu 7 października 2021 r. aneks 1/2021.

⁵⁷ Po uwzględnieniu uwag wniesionych 22 października 2021 r. i 2 listopada 2021 r.

⁵⁸ Nr 208/U/2020 z 30 grudnia 2020 r.

technologii wykonania elewacji, która obejmowała uzyskanie opinii rzeczoznawcy ds. przeciwpożarowych.

(akta kontroli tom III str. 215, tom VI str. 6-12)

Dokumentacja projektowa opracowana w ramach I etapu umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu została przygotowana z zachowaniem wymogów określonych w umowie, w szczególności z zachowaniem terminu, który upływał 15 listopada 2018 r. i po weryfikacji przez wyznaczonego pracownika WliR, posiadającego uprawnienia budowlane, uznana za kompletną. Dokumentacja uwzględniała w szczególności: właściwości funkcjonalno-użytkowe budynków, wskaźniki powierzchniowo-kubaturowe oraz wymagania zamawiającego w odniesieniu do zagospodarowania terenu, architektury, konstrukcji, izolacji, wykończenia obiektu itp.

Za opracowanie dokumentacji projektowej KWP zapłaciła kwotę zgodną z umową, tj. 750,0 tys. zł. Nie stwierdzono wystąpienia przesłanek do naliczenia kar umownych.

Dokumentacja została załączona do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę złożonego w dniu 30 listopada 2018 r. do Starosty Zwoleńskiego, który nie stwierdził w niej braków ani nieprawidłowości.

W trakcie realizacji robót dokonano zmian w projekcie budowlanym wymagających zmiany warunków pozwolenia na budowę. Projekt zamienny⁵⁹ został zatwierdzony przez Starostę Zwoleńskiego 10 czerwca 2020 r.⁶⁰

Zapłaty za dokumentację budowlaną zapłacono przed pełną realizacją I etapu umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 307, 343, 346, 347, 349, 350; tom II str. 73, 78, 79, 81-84)

1.10. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Pb, KWP uzyskała dla budowy nowych siedzib: KPP w Pułtusku i KPP w Zwoleniu (realizowanej w formule zaprojektuj i wybuduj)⁶¹ pozwolenia na budowę w dniach odpowiednio 9 stycznia 2019 r.⁶² oraz 8 stycznia 2020 r.⁶³. Roboty budowlane rozpoczęto po uzyskaniu ww. pozwoleń.

(akta kontroli tom I str. 233-236, 344, 346-348; tom II str. 13; tom III str. 233-236; tom IV str. 17-19)

1.11. Poddane badaniu szczegółowemu inwestycje nie były realizowane na obiektach objętych ochroną konserwatorską lub wpisanych do rejestru zabytków.

(akta kontroli tom I str. 141, 148, 149; tom III str. 101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sporządzenie niezgodnie z wymogami § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. programu inwestycji dwóch Programów inwestycji dotyczących obu etapów budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku:

- a) w Programie dotyczącym I etapu inwestycji (tj. opracowanie dokumentacji projektowej) nie uwzględniono zapisów dotyczących oceny ekonomicznej efektywności inwestycji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia), danych o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na finansowanie inwestycji w kolejnych latach realizacji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. e), danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. f). W ww. programie nie uwzględniono także harmonogramu rzeczowo-finansowego obejmującego całość inwestycji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. d).

⁵⁹ Zmiany dotyczyły zagospodarowania terenu w zakresie architektury, instalacji sanitarnych, dróg oraz budynku socjalno-garażowego z wiatą i kojcami dla psów.

⁶⁰ Decyzja nr 35/20 stała się ostateczna w dniu 17 czerwca 2020 r.

⁶¹ W przypadku budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu zgłoszenia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zwoleniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych dokonano w dniu 16 stycznia 2019 r. Pierwsze wpisy dotyczące przyjęcia funkcji kierownika budowy oraz wytyczenia linii regulacyjnej i stałych punktów odniesienia w dzienniku budowy dokonano w tym samym dniu.

⁶² Decyzja Starosty Zwoleńskiego nr 6/19 z 9 stycznia 2019 r. stała się ostateczna w dniu 14 stycznia 2019 r.

⁶³ Decyzja Starosty Pułtuskiego nr 4/2020 z 8 stycznia 2020 r. stała się ostateczna w dniu 12 lutego 2020 r.

Wskazano jedynie terminy realizacji dla I etapu (dotyczącego sporządzenia dokumentacji projektowej).

- b) w programie dotyczącym II etapu inwestycji (tj. robót budowlanych) nie uwzględniono zapisów w zakresie oceny efektywności ekonomicznej inwestycji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) oraz wskazano, że inwestor nie przewiduje dzielenia zadania na etapy pomimo, że inwestycja realizowana była w dwóch etapach (przygotowanie wraz z dokumentacją projektową i roboty budowlane), przy czym w §6 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia wskazano, iż analiza celowości i możliwości dotyczy etapowania realizacji inwestycji (a nie jej etapów).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że dane o planowanym okresie budowy i zagospodarowania wybudowanych budynków KPP ujęte są w Programie inwestycji dotyczącym II etapu zadania natomiast w odniesieniu do braku źródeł finansowania poinformował, że źródłem finansowania omawianego zadania inwestycyjnego, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie, jest budżet państwa z którego finansowana jest Policja. Źródło finansowania wskazywane jest w programach inwestycyjnych, które posiadają dodatkowe źródła finansowania/dofinansowania np. Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub Funduszu Wsparcia Policji. Ponadto wskazał, że program inwestycyjny dotyczący II etapu inwestycji przewidywał wykonanie robót budowlanych, instalacyjnych wraz z zagospodarowaniem terenu oraz zakup pierwszego wyposażenia i w realizacji tego etapu inwestor nie przewidywał etapowania.

(akta kontroli tom III str. 5-11, 14, 89-188, tom. VI str. 2-3)

2. KWP dokonała w dniu 31 grudnia 2018 r. zapłaty za opracowanie dokumentacji projektowej budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, po jej odbiorze końcowym w dniu 20 grudnia 2018 r. jednak przed pełną realizacją I etapu zamówienia, tj. przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, co było niezgodne z § 11 ust. 1 lit. a w zw. z § 6 ust. 1 pkt 10 umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu oraz pkt 3.4 lit. I) SIWZ stanowiącej załącznik do umowy. Zgodnie z umową do I Etapu wchodziło również uzyskanie w imieniu KWP zgody właściwego organu na prowadzenie robót, w oparciu o obowiązujące przepisy. Wniosek o pozwolenie na budowę złożono 30 listopada 2018 r., natomiast pozwolenie na budowę uzyskano w dniu 9 stycznia 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 73, 79, 81-84)

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że zamawiający brał czynny udział na etapie zatwierdzania projektu i udzielenia pozwolenia na budowę przez Starostę Zwolenińskiego. Płatność dokonano, ponieważ zakończyły się wszystkie robocze ustalenia wykonawcy i WliR ze Starostwem Powiatowym w Zwoleniu, a środki finansowe w planie inwestycyjnym przyznawane są na dany rok budżetowy i określony cel, który został zrealizowany.

(akta kontroli tom II str. 85)

3. W KWP nie wyegzekwowano od wykonawcy projektu i budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu przedłożenia do zaakceptowania potwierdzonej kopii umowy zawartej przez niego z podwykonawcą projektu budowlanego, co było niezgodne z art. 143b ust 8 upzp oraz nie naliczono temu wykonawcy kary umownej z tego tytułu, w wysokości 2,5 tys. zł, przewidzianej w § 17 ust. 2 pkt 2 lit. g umowy zawartej z tym wykonawcą.

(akta kontroli tom I str. 351-405)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że kara umowna nie została naliczona z uwagi na fakt, że KWP nie miała wiedzy w zakresie spełnienia przesłanek do jej naliczenia, tj. czy faktycznie została zawarta umowa, ponieważ nie otrzymała kopii zawartej umowy, a jeśli została zawarta to kiedy i czy faktycznie został niedotrzymany 7-dniowy termin dostarczenia kopii umowy oraz jaka była jej wartość, tj. czy była równa lub wyższa niż 0,5% wartości umowy z Wykonawcą. Wskazał również, że okres poddany badaniu kontrolnemu, w którym ujawniono powyższą nieścisłość obejmował proces decyzyjny ówczesnego kierownictwa podmiotu kontrolowanego, dlatego niemożliwe jest

jednoznaczne wskazanie przyczyn i okoliczności uzasadniających ujawniony stan faktyczny.

(akta kontroli tom I str. 406, 407)

NIK zwraca uwagę, że co najmniej od dnia 28 grudnia 2018 r. KWP posiadała wiedzę o zawarciu i wartości umowy z ww. podwykonawcą, o czym świadczy opis merytoryczny na fakturze nr 0014/12/18 z 21 grudnia 2018 r. wystawionej przez wykonawcę za wykonanie I etapu zamówienia, a także oświadczenie podwykonawcy o otrzymaniu 100% wynagrodzenia i dowód zlecenia płatności przez wykonawcę na rzecz podwykonawcy w kwocie 172,2 tys. zł, która to kwota przekraczała 0,5% umowy generalnej.

(akta kontroli tom II str. 81-84, tom VI str. 402, 404, 405)

4. W KWP w sposób nierzetelny dokonano odbioru dokumentacji będącej wynikiem realizacji przez wykonawcę umowy na projekt budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, ponieważ:

- a) w dniu 2 sierpnia 2019 r. w KWP dokonano ostatecznego odbioru dokumentacji dotyczącej budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, po czym w dniu 27 września 2019 r., w trakcie prowadzonego postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, Starosta Pułtusk wezwał Inwestora, (tj. KWP reprezentowaną przez pełnomocnika - wykonawcę) do uzupełnienia braków w przedłożonym do zatwierdzenia wniosku wraz z projektem budowlanym. Obowiązek uzupełnienia braków w dokumentacji dotyczył m.in.: braku uzgodnienia inwestycji w zakresie kolizji urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w Dębem; braku podstawowych wyników obliczeń układu konstrukcyjnego do nowo projektowanych obiektów zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁶⁴; oraz braku naniesienia na projekcie zagospodarowania terenu nieprzekraczalnej linii zabudowy, zgodnie z decyzją nr 16/2019 Burmistrza Miasta Pułtusk z 9 kwietnia 2019 r. oraz braku uzgodnień planowanej inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej na naradzie koordynacyjnej w Starostwie Powiatowym w Pułtusk.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że przedmiotowa dokumentacja w dniu 2 sierpnia 2019 r. została odebrana ze wskazaniem „bez uwag”, gdyż wykonawca projektu budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk ostatecznie naniósł wszystkie dotychczas sugerowane przez KWP uwagi, które zgłaszano na etapie opracowania dokumentacji. Dokumentacja została odebrana i zweryfikowana odpowiednio – pod kątem rozwiązań funkcjonalno-użytkowych oraz zgodności z *Programem inwestycji*. W KWP przyjęto, że wykonawca działając w dobrej wierze, legitymując się wymaganymi prawem uprawnieniami oraz deklarowanym doświadczeniem, skutecznie dopełnił ciężącego na nim zobowiązania, polegającego na dostarczeniu dokumentacji projektowej wykonanej zgodnie ze sztuką budowlaną. Ówczesna struktura etatowa kontrolowanego podmiotu nie przewidywała etatu, który umożliwiłby zatrudnienie osoby dysponującej stosownymi uprawnieniami, dającymi możliwość dokonania weryfikacji takiej dokumentacji. Wobec czego, tylko organ wydający pozwolenie na budowę mógł dokonać tak szczegółowej analizy co do kolizji urządzeń melioracyjnych itd.

(akta kontroli tom III str. 56-68, 70-73, 82-87, 199, 233-236)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że zgodnie z pkt II.A. ust. 2 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁶⁵ w związku z art. 69 st. 1 pkt 3 ufp, do obowiązków kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym m.in. zadbanie, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania.

⁶⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935 – obowiązujące do 19 września 2020 r.

⁶⁵ Określonych w komunikacie Ministra Finansów nr 23 z 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Fin. Nr 15, poz. 84), <https://www.gov.pl/attachment/d8930382-7167-4f4d-bc29-9e1a4c595e50>.

- b) w dniu 6 marca 2019 r. KWP zaakceptowała i 16 kwietnia 2019 r. dokonała zapłaty kwoty 63,0 tys. zł brutto⁶⁶, za sporządzony przez wykonawcę umowy projekt budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, Program Inwestycji opracowany dla II etapu tej budowy, który zawierał dane wzajemnie niespójne lub niezgodne z danymi zawartymi we wniosku do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 27 sierpnia 2019 r.⁶⁷ o wyrażenie, na podstawie art. 135 ust. 1 upf, zgody na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk, tj. w zakresie budynków:
- garażowo-magazynowego ze strzelnicą w ww. Programie inwestycji w pkt. 4.1 (Dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji) wskazano, iż powierzchnia zabudowy wynosi 614,6 m², powierzchnia użytkowa – 1050,2 m², a kubatura – 4302,2 m³, podczas gdy wartości te zamieszczone w pkt. 4.4.8 (Wykaz pomieszczeń) wynosiły odpowiednio 621,6 m² (różnica 7 m²), 1071,8 m² (różnica 21,6 m²), 4351,2 m³ (różnica 49 m³);
 - budynku biurowego w ww. Programie inwestycji w pkt. 4.1. i w pkt 4.3.13 (Wykaz pomieszczeń) wskazano, iż powierzchnia użytkowa wynosi 2187,5 m², a kubatura – 9371,6 m³, podczas gdy wartości te zamieszczone w ww. wniosku wynosiły odpowiednio: 2147,2 m² (różnica 40,3 m²) i 10 041,0 m³ (różnica 669,4 m³);
 - budynku garażowego ze strzelnicą w ww. Programie inwestycji w pkt 4.1. i 4.4.8. wskazano, iż powierzchnia zabudowy wynosi odpowiednio: 614,6 m² i 621,6 m², powierzchnia użytkowa: 1050,2 m² i 1071,8 m², a kubatura 4302,2 m³ i 4351,2 m³, podczas gdy wartości te zamieszczone w ww. wniosku wyniosły odpowiednio 619,9 m² (różnica odpowiednio 5,3 m² i 1,7 m²), 1035,1 m² (różnica odpowiednio: 15,1 m² i 36,7 m²) i 4952 m³ (różnica odpowiednio: 649,8 m³ i 600,8 m³).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że niespójność danych wynika z omyłki pisarskiej autora Programu inwestycji. Rozbieżność mogła również powstać z przyjętego przez autora sposobu/metodologii obliczania powierzchni/kubatury. Omyłka pisarska nie miała wpływu na zwiększenie wartości inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 127-130, tom III str. 98, 171, 180-181, 190)

OCENA CZĄSTKOWA

KWP nie w pełni prawidłowo planowała i przygotowała realizację dwóch badanych inwestycji budowlanych. Na ich realizację uzyskano wymagane zgody oraz opracowano dla nich programy inwestycji, które w przypadku inwestycji dot. budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, nie spełniały wszystkich wymogów określonych w przepisach prawnych. Dane przedstawione w programie dot. II etapu tej inwestycji były wzajemnie niespójne. Dokumentacja projektowa obu inwestycji była zgodna odpowiednio z mpzp i decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W odniesieniu do jednej inwestycji, wykonawcy prawidłowo naliczono i wyegzekwowano kary umowne za nieterminowe przekazanie dokumentacji projektowej. Natomiast w przypadku drugiej inwestycji od wykonawcy nie wyegzekwowano wykonania obowiązku przedstawienia kopii umowy z podwykonawcą na opracowanie projektu budowlanego oraz nie naliczono kary umownej z tego tytułu. Zapłaty za dokumentację projektową nowej siedziby KPP w Zwoleniu dokonano przed pełną realizacją I etapu umowy.

⁶⁶ Kwota zapłaty po potrąceniu kary umownej w wysokości 10,8 tys. zł.

⁶⁷ Znak: IR-6151/2019

2. Realizacja inwestycji budowlanych

2.1. W latach 2017-2022 wydatki majątkowe KWP wyniosły łącznie 132 064,4 tys. zł, tj. w poszczególnych latach odpowiednio: 16 741,3 tys. zł, 26 262,9 tys. zł, 14 973,7 tys. zł, 19 783,1 tys. zł, 29 110,3 tys. zł i 25 193,1 tys. zł oraz stanowiły odpowiednio: 3,3%, 5,1%, 2,7%, 3,1%, 4,3% i 3,4% wydatków KWP ogółem⁶⁸. Wydatki inwestycyjne (§ 605) wyniosły łącznie 83 515,7 tys. zł (odpowiednio: 10 428,7 tys. zł, 20 139,4 tys. zł, 12 076,2 tys. zł, 10 292,2 tys. zł, 14 826,9 tys. zł i 15 752,3 tys. zł). Wydatki te zostały pokryte w 77,7% z budżetu państwa⁶⁹, 18,8% z Funduszu Wsparcia Policji⁷⁰ i 3,5% ze środków unijnych⁷¹.

W kontrolowanym okresie realizowano łącznie 33 budowlane zadania inwestycyjne. Dziewięć inwestycji realizowano w 2017 r., 12 w 2018 r., 10 w 2019 r., po siedem w latach 2020 i 2021 i sześć w 2022 r.

Na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu w latach 2018-2020 wydatkowano łącznie 12 237,8 tys. zł (tj. odpowiednio: 750,0 tys. zł, 4406,1 tys. zł i 7081,7 tys. zł). Wydatki w całości sfinansowano z budżetu państwa. Natomiast na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk w latach 2018-2023 do dnia 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano łącznie 27 420,0 tys. zł (tj. odpowiednio: 258,3 tys. zł⁷², 10 023,4 tys. zł, 14 074,6 tys. zł i 3063,7 tys. zł⁷³). Wydatki pokryto w 57,3% (15 712,5 tys. zł⁷⁴) z budżetu państwa i 42,7% (11 707,5 tys. zł) z Funduszu Wsparcia Policji. Zaangażowanie środków oraz wydatki na obydwa zadania nie przekroczyły planu po zmianach.

(akta kontroli tom I str. 75-76; tom II str. 71-78, tom IV str. 56-62)

2.2. Badanie szczegółowe dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dotyczące dwóch kontrolowanych zadań (w tym jedno realizowane w formule zaprojektuj i wybuduj⁷⁵), wykazało m.in., że postępowania przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi na dzień ich wszczęcia przepisami upzp oraz uregulowaniami wewnętrznymi, wskazanymi w części III.1 niniejszego wystąpienia. W szczególności wartość zamówień ustalono z zastosowaniem reguł określonych w art. 33 upzp, tj. na podstawie odpowiednio: kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej⁷⁶ lub planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁷⁷ oraz z zachowaniem terminu określonego w art. 35 upzp, tj. nie wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania⁷⁸. Wyboru wykonawców dokonano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania. Umowy zawarto z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze i nie podlegały odrzuceniu. Zawarte umowy były zgodne z projektami umów stanowiącymi załączniki do SIWZ oraz warunkami wynikającymi z ofert. Od wykonawców wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (gwarancje ubezpieczeniowe).

(akta kontroli tom I str. 234-281, 330, 331, tom 237-241, 416-418)

W obydwu umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe, którego kwota była zgodna z wynagrodzeniem wskazanym w ofertach. Rozliczenie przedmiotu umowy miało odbywać się fakturami częściowymi oraz

⁶⁸ Wydatki ogółem wyniosły: 510 824,2 tys. zł w 2017 r., 510 665,0 tys. zł w 2018 r., 559 711,3 tys. zł w 2019 r., 635 386,7 tys. zł w 2020 r., 673 496,9 tys. zł w 2021 r. i 732 706,0 tys. zł w 2022 r.

⁶⁹ 64 890,5 tys. zł, w tym: 7471,2 tys. zł w 2017 r., 17 691,7 tys. zł w 2018 r., 11 877,2 tys. zł w 2019 r. (w tym 1855,4 tys. zł wydatki niewygasające w 2018 r.), 10 162,2 tys. zł w 2020 r., 14 826,9 tys. zł w 2021 r. (w tym 13 428,8 tys. zł wydatki niewygasające w 2020 r.) i 2861,3 w 2022 r.

⁷⁰ 15 733,3 tys. zł, w tym: 2463,3 tys. zł w 2017 r., 50,0 tys. zł w 2018 r., 199,0 tys. zł w 2019 r., 130,0 tys. zł w 2020 r. i 12 891,0 tys. zł w 2022 r.

⁷¹ 2891,9 tys. zł, w tym: 494,2 tys. zł w 2017 r. i 2397,7 tys. zł w 2018 r.

⁷² Za I Etap inwestycji (opracowanie Programu Inwestycji i dokumentacji projektowej)

⁷³ Wydatki w latach 2021-2023 r. za II Etap inwestycji wyniosły łącznie 27 161,7 tys. zł.

⁷⁴ W tym wydatki niewygasające na koniec 2020 r. – środki wydatkowane w 2021 r. w kwocie 10 023,5 tys. zł.

⁷⁵ Dotyczy budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu.

⁷⁶ Dotyczy zamówienia na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk (II Etap inwestycji).

⁷⁷ Dotyczy zamówienia na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

⁷⁸ Postępowanie na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu wszczęto 22 sierpnia 2018 r., wartość zamówienia oszacowano w dniu 25 lipca 2018 r. Postępowanie na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk wszczęto 6 listopada 2020 r., wartość zamówienia oszacowano 23 października 2020 r.

fakturą końcową, za wykonane i odebrane elementy robót. Podstawę zapłaty stanowiły miały faktury wystawione w ciągu 14 dni od daty potwierdzenia bezusterkowego odbioru prac/robót. Podstawą wystawienia faktur miały być protokoły odbioru wykonanych robót, podpisane przez inspektora nadzoru (dotyczy faktur częściowych) lub komisję odbioru (dotyczy faktury końcowej). Łączna wartość faktur częściowych nie mogła przekroczyć 90% wynagrodzenia⁷⁹. Termin zapłaty za faktury częściowe i końcową wynosił 30 dni kalendarzowych od daty doręczenia wraz z kompletem dokumentów rozliczeniowych do WliR.

(akta kontroli tom I str. 308-329, tom III str. 277-302)

Zgodnie z art. 142 ust. 5 upzp umowy na roboty budowlane zawierały postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian w wysokości wynagrodzenia w przypadkach zmiany: stawki podatku VAT, wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁸⁰, zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych⁸¹.

W przypadku umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu wynagrodzenie wyniosło 10 750,0 tys. zł (w tym 750,0 tys. zł za sporządzenie dokumentacji projektowej – opisane w pkt. 1.10 niniejszego wystąpienia, i 10 000,00 tys. zł za roboty budowlane) i nie uległo zmianie. Natomiast określone w umowie na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk wynagrodzenie wynosiło 23 226,5 tys. zł brutto i uległo zwiększeniu w wyniku trzykrotnego aneksowania umowy, do 25 367,5 tys. zł brutto, tj. o 9,2%, co zostało opisane w pkt. 2.8.

W obydwu umowach, zgodnie z warunkami przetargów i ofertami, wykonawcy udzielili KWP rękojmi i gwarancji wynoszącej, zgodnie z ofertą, odpowiednio 5 lat (KPP w Zwoleniu) i 7 lat (KPP w Pułtusk), co zostało opisane w punkcie 3.2 wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 308-310, 322, tom II str. 1, tom III str. 278-279, 287, 403-404)

2.3. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy KWP, w szczególności:

- warunki odstąpienia od umowy (m.in. w przypadku wystąpienia okoliczności powodującej, że wykonanie przedmiotu umowy nie leży w interesie publicznym, w przypadku niewykonywania robót zgodnie z dokumentacją techniczną lub harmonogramem wykonania poszczególnych etapów);
- prawo naliczania wykonawcy kar umownych w przypadkach nierealizowania obowiązków wynikających z umowy (kary umowne opisane w punkcie 2.22. wystąpienia);
- zobowiązanie wykonawcy do wykonania przedmiotu umowy zgodnie m.in. z dokumentacją projektową, harmonogramem rzeczowo-finansowym, obowiązującymi przepisami i normami, a także wytycznymi i zaleceniami KWP, uzgodnionymi w trakcie realizacji przedmiotu umowy;
- zobowiązanie wykonawcy do zapewnienia ochrony mienia znajdującego się na terenie robót budowlanych, jak również do jego ubezpieczenia z tytułu szkód, które mogą zaistnieć w związku z określonymi zdarzeniami losowymi oraz od odpowiedzialności cywilnej, a także od następstw nieszczęśliwych wypadków pracowników wykonawcy przed terminem przekazania placu robót budowlanych;
- obowiązek powiadamiania inspektora nadzoru o gotowości do odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu;
- obowiązek uczestniczenia, na żądanie KWP, w naradach i innych czynnościach w trakcie realizacji przedmiotu umowy oraz w okresie gwarancji i rękojmi;
- zasady, warunki i terminy dokonania odbioru końcowego robót;
- zasady zawierania umów z podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami, w tym zasady zatrudniania pracowników i odpowiedzialności wykonawcy za działania lub brak działań podwykonawców;

⁷⁹ W przypadku KPP w Zwoleniu – wynagrodzenia za II etap umowy.

⁸⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 2207.

⁸¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 46, ze zm.

- obowiązek przygotowania i przekazania na dzień odbioru końcowego kompletu dokumentacji tj. protokołów badań, rozruchów technologicznych, prób i sprawdzeń, certyfikatów, atestów materiałowych, świadectw bezpieczeństwa, projektów powykonawczych z naniesionymi zmianami wprowadzonymi w trakcie budowy, gwarancji producenta na zamontowane urządzenia oraz oświadczenia, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z dostarczoną dokumentacją z uwzględnieniem wskazówek, pisemnych uzgodnień i poleceń przekazanych w trakcie realizacji prac oraz rozliczenia rzeczowe robót. Wyniki analizy sposobu weryfikacji realizacji ww. obowiązków przez KWP opisano w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 308-325, tom III str. 277-292)

2.4. W przypadku obu analizowanych inwestycji wykonawcy robót, przed podpisaniem umów, wnieśli zabezpieczenie należytego ich wykonania⁸² w formie gwarancji ubezpieczeniowej obejmującej cały okres obowiązywania umów w wysokości: 10% (tj. 1075,0 tys. zł)⁸³ w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu i 5% (tj. 1161,3 tys. zł)⁸⁴ ceny ofertowej brutto w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk.

(akta kontroli tom I str. 330-332, tom III str. 289, 416-418)

2.5. Roboty budowlane w obydwu inwestycjach rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwoleń na budowę. W szczególności wnioszek o:

- pozwolenie na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu złożono do Starosty Zwoleńskiego 30 listopada 2018 r., po bezusterkowym przyjęciu dokumentacji projektowej opracowanej w ramach I Etapu zamówienia. Przekazanie placu budowy Wykonawcy nastąpiło 2 stycznia 2019 r. z określeniem m.in. terminu rozpoczęcia robót po uzyskaniu prawomocnego pozwolenia na budowę. Po uzyskaniu pozwolenia na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu, 9 stycznia 2019 r., złożono 16 stycznia 2019 r. do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁸⁵ w Zwoleniu zawiadomienie o planowanym na ten dzień terminie rozpoczęcia budowy. Analiza zapisów dziennika budowy wykazała, że pierwsze czynności na budowie⁸⁶ rozpoczęto w tym samym dniu.
- zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk złożono do Starosty Pułtuskiego 12 sierpnia 2019 r.⁸⁷, po przyjęciu dokumentacji projektowej opracowanej w ramach I etapu inwestycji. Przekazanie placu budowy Wykonawcy nastąpiło 5 stycznia 2021 r. Po uzyskaniu 8 stycznia 2020 r. pozwolenia na budowę złożono, 21 stycznia 2021 r., do PINB w Pułtusk zawiadomienie o planowanym na ten dzień terminie rozpoczęcia budowy. Z analizy zapisów dziennika budowy wynikało, że pierwsze czynności na budowie⁸⁸ podjęto w tym samym dniu.

(akta kontroli tom I str. 344-348; tom II str. 13, tom III str. 234-235, 419-422)

2.6. W poddanych badaniu szczegółowemu umowach z wykonawcami robót budowlanych zawarto postanowienia dotyczące możliwości i spełnienia warunków zawarcia przez nich umów z podwykonawcami, które były zgodne z art. 143a i art. 143d upzp. W umowach w szczególności określono:

- obowiązek przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, a także projektu jej zmiany, oraz poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i jej zmian;

⁸² Gwarancje obejmowały również zabezpieczenie należytego usunięcia wad i usterek w okresie gwarancji

⁸³ Gwarancja ubezpieczeniowa nr 2PM/UL2018/50 z 1 października 2018 r. zmieniona aneksem nr 1 z 25 czerwca 2020 r., w którym pierwotny okres gwarancji obowiązujący od dnia zawarcia umowy na roboty budowlane (3 października 2018 r.) do dokonania bezusterkowego odbioru przedmiotu umowy jednak nie później niż do dnia 28 sierpnia 2020 r. wydłużono do dnia 28 października 2020 r. – w związku z wydłużeniem terminu realizacji umowy na roboty budowlane.

⁸⁴ Gwarancja ubezpieczeniowa nr 32GG26/0279/20/0002 z 29 grudnia 2020 r., zmieniona aneksem nr 1 z 21 września 2022 r. i aneksem nr 2 z 8 grudnia 2022 r., którymi pierwotny okres gwarancji obowiązujący od 30 grudnia 2020 r. do 30 września 2022 r. wydłużono do 2 kwietnia 2023 r. – w związku z wydłużeniem terminu realizacji umowy na roboty budowlane oraz zwiększono kwotę gwarancji z 1 161,3 tys. zł do kwoty 1 268,4 tys. zł – adekwatnie do wzrostu wartości umowy.

⁸⁵ Dalej: PINB.

⁸⁶ Wpis kierownika budowy o przyjęciu obowiązków, wytyczenie linii regulacyjnej i stałych punktów odniesienia oraz położenia obiektów budowlanych na gruncie przez uprawnionego geodetę.

⁸⁷ Wniosek w imieniu KWP złożył pełnomocnik (projektant).

⁸⁸ Wpis kierownika budowy o przejęciu obowiązków.

- obowiązek wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do projektu jej zmiany lub sprzeciwu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do jej zmian – termin ten określono na 14 dni od przedstawienia projektów umów, zmian oraz kserokopii umów zawartych z podwykonawcami;
- obowiązek przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz ich zmian (wyłączono z tego obowiązku umowy, których wartość nie przekracza 0,5% wartości umowy z wykonawcą); W przypadku umów w zakresie realizacji dokumentacji projektowej wymagano dodatkowo przedstawienia oświadczenia, że podwykonawca posiada stosowne uprawnienia do wykonywania powierzonych mu części zamówienia;
- termin zapłaty wynagrodzenia wykonawcy uwarunkowany przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom – wymagano również przedstawienie oświadczeń podwykonawców o otrzymaniu zapłaty od wykonawcy;
- termin zapłaty określony w umowie o podwykonawstwo, który nie mógł być dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia wykonawcy faktury lub rachunku, potwierdzających wykonanie dostawy, usługi lub robót budowlanych;
- wysokość kar umownych z tytułu braku zapłaty podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (0,8% wynagrodzenia), nieterminowej zapłaty (0,1% za każdy dzień zwłoki), nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, a także nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany (2,5 tys. zł), braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty (2,5 tys. zł).

W ww. umowach wskazano, że maksymalna suma wynagrodzeń przysługujących podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom nie może przekroczyć kwoty wynagrodzenia przysługującego wykonawcom za realizację inwestycji.

Ponadto nałożono obowiązek zawarcia w umowach z podwykonawcami analogicznych, jak w umowie z wykonawcą, postanowień w zakresie obowiązku zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy osób wykonujących czynności bezpośrednio związane z wykonywaniem robót budowlanych w szczególności z branż: budowlanej, sanitarnej i elektrycznej w całym okresie realizacji zamówienia na czas zapotrzebowania wykonywania prac przez fachowców. Niespełnienie tego warunku skutkowało zgłoszeniem zastrzeżeń lub sprzeciwu do umów z podwykonawcami.

(akta kontroli tom I str. 308-310, 313, 314, 317, 318, tom III str. 280-281, tom IV str. 1-2)

W odniesieniu do obu analizowanych inwestycji w WliR prowadzono w arkuszu kalkulacyjnym rejestry umów z podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami, które służyły do bieżącej ich analizy pod kątem nieprzekroczenia wartości umowy z wykonawcą, zarówno podczas zgłaszania projektu umowy podwykonawczej, jak i po uwzględnieniu dokonanych zapłat przez wykonawcę na rzecz podwykonawców. Wykaz ten nie zawierał jednej umowy zawartej przez dalszego podwykonawcę z kolejnym dalszym podwykonawcą realizacji II etapu (roboty budowlane) umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu. KWP nie dysponowała kopią tej umowy.

Analiza wykazała, że przy realizacji umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu, na II etapie dotyczącym robót budowlanych, zawartych zostało łącznie dziewięć umów podwykonawczych, w tym jedna zawarta przez podwykonawcę z dalszym podwykonawcą (na wykonanie kompletnej instalacji: elektrycznej, niskoprądowej) oraz jedna zawarta przez dalszego podwykonawcę z kolejnym dalszym podwykonawcą (na dostawę urządzeń telekomunikacyjnych).

We wszystkich umowach zaewidencjonowanych w KWP w ww. rejestrze zawarto analogiczne do umowy z wykonawcą postanowienia w zakresie obowiązku zatrudnienia pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy. Terminy zapłaty podwykonawcom za wykonane roboty

określono zgodnie z wymogami w § 10 ust. 7 umowy z wykonawcą, tj. 30 dni od dnia dostarczenia faktury. Umowy z podwykonawcami oraz zmiany do nich zostały zaakceptowane przez KWP. Wynagrodzenia na rzecz podwykonawców zostały zapłacone – każdorazowo do faktury za wykonane roboty wykonawca dołączał dowody zapłat oraz oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu zapłaty. Łączna wartość umów podwykonawczych zaakceptowanych przez KWP w ramach II etapu umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu wyniosła 5068,3 tys. zł, co stanowiło 50,7% wartości tej umowy (10 000,0 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 351-355, tom IV str. 1-2, 7-9)

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od kolejnego dalszego podwykonawcy uzyskano informację, z której wynika, że w ramach inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu dalszy podwykonawca instalacji elektrycznej zawarł z nim umowę na dostawę urządzeń telekomunikacyjnych, której wartość netto wyniosła 196,7 tys. zł⁸⁹, co stanowiło 2,25% wartości netto umowy z wykonawcą⁹⁰. Umowa ta nie została zgłoszona przez dalszego podwykonawcę do KWP, pomimo, że w myśl § 10 ust. 6 umowy z wykonawcą, miał on obowiązek przedłożenia KWP poświadczoną za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w terminie 7 dni od jej zawarcia, jeżeli wartość tej umowy przekraczała 0,5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego. Obowiązek taki, na podstawie art. 143b ust 8 upzp, oprócz wykonawcy obejmował również podwykonawców i dalszych podwykonawców realizujących umowy o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi w ramach zamówienia (umowy generalnej) na roboty budowlane. W KWP nie dysponowano kopią umowy dalszego podwykonawcy zawartej z jego podwykonawcą.

Mimo licznych wizyt na budowie przeprowadzanych przez inspektorów nadzoru inwestorskiego (około 60 wizyt potwierdzonych wpisami w dziennikach budowy oraz 15 narad koordynacyjnych), w KWP nie posiadano informacji na temat zawartej umowy oraz dokonywanych na rzecz dalszego podwykonawcy dostaw urządzeń telekomunikacyjnych⁹¹. Wobec powyższego ww. umowa nie została zaewidencjonowana w opisanym powyżej rejestrze umów z podwykonawcami oraz nie naliczono wykonawcy kary umownej z tytułu nieprzekazania do KWP kopii przedmiotowej umowy (2,5 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 351, 352, 409-465; tom II str. 13; tom VI str. 158-171)

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że na etapie realizacji umowy dalszy podwykonawca nie zgłaszał kolejnych podwykonawców zarówno na dostawy, jak i usługi. W KWP nie posiadano wiedzy o innych umowach, a w trakcie wizyt na budowie nie było wątpliwości co do braku wykonywania prac przez innych, niezgłoszonych dostawców – podwykonawców. Pomimo trwającej pandemii, nadzór inspektorów poszczególnych branż budowlanych był prowadzony przez cały okres budowy niezmiennie. Zapisy umowy z podwykonawcą oraz podwykonawcy z dalszym podwykonawcą były tożsame z umową generalną. Obowiązek zgłoszenia podwykonawcy/dostarczenia kopii umowy z dalszym podwykonawcą spoczywał na każdym z nich. Brak wiedzy o zawartej umowie skutkował brakiem przesłanek do naliczenia kary umownej. Inwestor posiadał wiedzę, że urządzenia zostały dostarczone i zamontowane przez podwykonawcę i jego dalszego podwykonawcę, ponieważ zakres dostarczonych umów jasno na to wskazywał. Inwestor nie żądał od każdego informacji od kogo, gdzie i za ile kupił dostarczane urządzenia czy materiały ponieważ to tajemnica handlowa firmy, a zawarte umowy podwykonawcze nakładały obowiązki na każdą ze stron.

(akta kontroli tom I str. 465-466)

Również wykonawca budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu wyjaśnił⁹², iż nie posiadał informacji na temat umowy zawartej przez dalszego podwykonawcę z kolejnym dalszym

⁸⁹ Umowa nr 19062020/1255 z 19 czerwca 2020 r., wartość umowy 49,8 tys. USD netto. Do przeliczenia wartości na złote zastosowano średni kurs dolara amerykańskiego NBP na dzień zawarcia umowy, tj. 3,9532 zł.

⁹⁰ Wartość brutto umowy nr 195/U/2018 10 750,0 tys. zł, wartość netto przy VAT 23%: 8 739,8 tys. zł.

⁹¹ KWP była w posiadaniu projektu umowy na dostawę urządzeń telekomunikacyjnych pomiędzy podwykonawcą a dalszym podwykonawcą, na którego zawarcie nie wyraziła zgody. Z posiadanych przez WliR informacji nie wynikało czy umowa doszła do skutku, wobec czego NIK wystosowała do dostawcy zapytanie czy i dla kogo dokonywał dostaw w ramach tej inwestycji.

⁹² Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

podwykonawcą na dostawę urządzeń telekomunikacyjnych. Nie były mu znane: warunki tej umowy w zakresie przedmiotu, wartości czy też obowiązków stron określonych w umowie, informacje dotyczące tego, kto, gdzie i kiedy dokonywał dostaw tych urządzeń, w tym czy były one dostarczane na teren budowy bezpośrednio przez firmę ww. kolejnego dalszego podwykonawcę (dostawcę). Z uwagi, iż nie posiadał on informacji o ww. umowie, nie mógł poinformować Inwestora – KWP, o tym fakcie.

(akta kontroli tom VI str. 172,173)

Przy realizacji budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach zawartych zostało łącznie 21 umów podwykonawczych, w tym jedna zawarta przez podwykonawcę z dalszym podwykonawcą (na dostawę m.in. systemów LAN i VOICE). We wszystkich umowach zawarto analogicznie do umowy z wykonawcą postanowienia w zakresie obowiązku zatrudnienia pracowników. Terminy zapłaty podwykonawcom za wykonane roboty określono zgodnie z wymogami w § 6 ust. 7 umowy z wykonawcą, tj. 30 dni od dnia dostarczenia faktury. Łączna wartość umów z podwykonawcami i dalszym podwykonawcą budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach wyniosła 11 442,0 tys. zł, co stanowiło 45,1% wartości wynagrodzenia wykonawcy określonego w umowie i aneksach (25 367,5 tys. zł). Każdorazowo do faktury za wykonane roboty wykonawca dołączał dowody zapłaty wynagrodzenia na rzecz podwykonawców oraz oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu zapłaty.

W zakresie zawierania umów z podwykonawcami i dalszymi podwykonawcami budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach stwierdzono m.in. trzy przypadki nieprzedłożenia do KWP w terminie określonym w:

- § 6 ust. 1 umowy z wykonawcą do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo lub projektu jej zmiany;
- § 6 ust. 4 umowy z wykonawcą poświadczoną za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany.

Wykonawcy naliczono z tego tytułu kary umowne określone odpowiednio w § 11 ust. 2 pkt 2 lit. d i § 11 ust. 2 pkt 2 lit. e umowy na budowę nowej siedziby KPP w Pułtuskach. Szczegółowy opis zamieszczono w pkt 2.22 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom IV str. 1-2, 7-10, tom VI str. 95-100)

W obu badanych inwestycjach nie stwierdzono przypadków bezpośredniego występowania podwykonawców lub dalszych podwykonawców do KWP o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

(akta kontroli tom I str. 353, 354; tom IV str. 1-2)

2.7. W trakcie budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu wystąpił jeden przypadek udzielenia zaliczki na roboty budowlane, zgodnie z postanowieniami umowy nr 195/U/2018. Wysokość zaliczki wyniosła 514,5 tys. zł. Zaliczka została udzielona na realizację zakresu robót określonych w harmonogramie załączonym do wniosku. Termin na wykonanie robót i rozliczenie zaliczki ustalono na 31 marca 2020 r. Zabezpieczeniem zaliczki była wpłata środków pieniężnych na konto KWP w wysokości stanowiącej 100% zaliczki.

W dniu 31 marca 2020 r. pracownicy WliR w obecności kierownika budowy odebrali wykonane roboty o wartości 723,4 tys. zł, przewyższającej wysokość udzielonej zaliczki. Mimo, iż zakres tych robót nie pokrywał się ze wskazanymi we wniosku, to w KWP przyjęto rozliczenie zaliczki, ponieważ zapisy umowy (§ 27 ust. 8) nie obligowały wykonawcy do zwrotu zaliczki w takiej sytuacji⁹³. Na podstawie ww. rozliczenia wykonawca wystawił fakturę, w której pomniejszył kwotę należną za wykonane roboty o udzieloną zaliczkę⁹⁴. Roboty wskazane w załączniku do wniosku o zaliczkę zostały ostatecznie rozliczone w protokołach odbioru częściowego z 15 maja, 1 czerwca i 4 listopada 2020 r. Zabezpieczenie zaliczki zwrócono po terminie, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁹³ Wykonawca był zobowiązany do jej zwrotu jedynie w sytuacji, gdy: nie rozpoczął wykonywania robót objętych zakresem przedmiotu umowy w terminie i nie podejmuje ich pomimo wezwania przez zamawiającego; przerwał realizację przedmiotu umowy i przerwa trwa dłużej niż 7 dni kalendarzowych, pomimo wezwania go do wznowienia robót i wyznaczenia mu w tym celu ostatecznego terminu; nie przedstawił rozliczenia dotychczas pobranej zaliczki; lub nie wykonał zakresu robót odpowiadającego wartości wysokości pobranej zaliczki (zapis dotyczy sytuacji udzielenia kilku zaliczek).

⁹⁴ Zapłaty dokonano w dniach 23 i 24 kwietnia 2020 r. na kwotę 208,9 tys. zł. Kolejna faktura za roboty wystawiona została 25 maja 2020 r. na podstawie protokołu odbioru robót.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że zmiana zakresu robót i rozliczenia zaliczki wynikała z konieczności zachowania kolejności wykonywania poszczególnych etapów robót, tj. robót sanitarnych i budowlanych, które wykonuje się przed robotami elektrycznymi, na które udzielono zaliczki. W związku z tym, że wykonawca wykonywał prace bez zwłoki i nie zachodziło ryzyko niewykonania dalszych etapów robót, zaliczka została rozliczona innymi robotami.

(akta kontroli tom II str. 73, 74, 80, 86-103)

W trakcie budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku wykonawcy, zgodnie z § 21 umowy udzielono pięciu zaliczek we wnioskowanych kwotach na łączną kwotę 11 810,3 tys. zł, w tym czterech po 2322,6 tys. zł i jedną w wysokości 2519,9 tys. zł. Wysokość każdej zaliczki stanowiła 10% aktualnej na dzień jej udzielenia wartości umowy.

Zaliczki zostały udzielone na realizację zakresu robót określonych w załączniku do wniosku. Termin na wykonanie robót i rozliczenie zaliczki ustalono odpowiednio na 20 listopada 2021 r., 22 lutego, 24 maja, 30 lipca i 22 listopada 2022 r. Zabezpieczeniem były gwarancje ubezpieczeniowe w wysokości stanowiącej 100% zaliczek⁹⁵.

Odbioru robót objętych zaliczkami dokonali inspektorzy nadzoru inwestorskiego przy udziale kierownika budowy odpowiednio w dniach: 18 listopada 2021 r., 21 lutego, 2 i 6 maja oraz 22 listopada 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 152-242)

2.8. W trakcie realizacji obu badanych inwestycji w umowach z wykonawcami robót budowlanych dokonywano zmian, które nie wymagały zmiany pozwolenia na budowę.

Umowę na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu zmieniono 2-krotnie, na wniosek wykonawcy. Aneks nr 1 z 30 grudnia 2019 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 5 i ust 1e upzp, wprowadzono możliwość zabezpieczenia zaliczki na poczet wykonania zamówienia w formie pieniądza⁹⁶. Aneks nr 2 z 8 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15r ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹⁷, przedłużono termin realizacji zadania o dwa miesiące, tj. do 31 sierpnia 2020 r., z uwagi na okoliczności dotyczące nieobecności pracowników oraz problemów z dostawami materiałów budowlanych. Na żądanie KWP wykonawca przedstawił dokumenty potwierdzające okoliczności powołane we wniosku⁹⁸.

(akta kontroli tom II str. 1-8)

Umowę na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku zmieniono 3-krotnie, w tym raz na wniosek wykonawcy i dwukrotnie na podstawie protokołów konieczności:

- aneksem nr 1/2022 z 11 sierpnia 2022 r., w związku z niedotrzymaniem terminu realizacji umów przyłączeniowych [...] ⁹⁹ oraz na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 i 3 upzp w związku z dwoma wnioskami wykonawcy z 8 grudnia 2021 r. i 28 lipca 2022 r. dotyczącymi odpowiednio: podwyższenia wynagrodzenia umownego oraz waloryzacji kosztów pracowników za roboczogodzinę, a także przerwaniem łańcuchem dostaw zgłoszonym przez wykonawcę podczas spotkania zorganizowanego w KWP 29 czerwca 2022 r., przesunięto termin realizacji przedmiotu umowy do 23 grudnia 2022 r. oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 25 006,0 tys. zł.

W dniu 8 grudnia 2021 r. wykonawca złożył wniosek o podwyższenie wynagrodzenia umownego o kwotę 3718,9 tys. zł, na podstawie art. 632 § 2 i art. 357¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰⁰ oraz art. 15r ust. 4 ustawy

⁹⁵ Z 16 września 2021 r. (obowiązująca do 20 grudnia 2021 r.), z 26 listopada 2021 r. (obowiązująca do 24 marca 2022 r.), z 7 marca 2022 r. (obowiązująca do 24 czerwca 2022 r.), z 20 maja 2022 r. (obowiązująca do 30 sierpnia 2022 r.), z 1 września 2022 r. (obowiązująca do 22 grudnia 2022 r.).

⁹⁶ § 27 ust. 2 przewidywał pierwotnie trzy formy zabezpieczenia zaliczki: gwarancję bankową, gwarancję ubezpieczeniową oraz poręczenie bankowe.

⁹⁷ Dz. U. z 2021, poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

⁹⁸ M.in. oświadczenia kontrahentów w zakresie dostaw materiałów, listy obecności i zaświadczenia lekarskie.

⁹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji. Wyłączenia tego dokonano w interesie Spółki.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

o przeciwdziałaniu COVID-19. Natomiast wnioskiem z 28 lipca 2022 r. wykonawca wystąpił o waloryzację kosztów pracowników za roboczogodzinę za lata 2021 i 2022 na podstawie § 4 pkt 6 ppkt 2 umowy na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk¹⁰¹. Do wniosku nie załączono listy pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, ponieważ KWP była już w posiadaniu takich wykazów¹⁰².

Zawarcie aneksu poprzedzone zostało pozyskaniem od Prokuraturii Generalnej opinii z 18 lutego 2022 r. i 18 maja 2022 r., w których wskazano przesłanki do zawarcia aneksu oraz przeprowadzeniem w KWP w dniach 16 marca, 3 czerwca i 3 sierpnia 2022 r. szczegółowych analiz finansowych, których wyniki zostały zatwierdzone przez Zastępcę Komendanta.

W wyniku ww. analiz w kwocie podwyższenia w KWP nie uwzględniono wynagrodzenia za pozycje rozliczone i zapłacone w 100% (542,4 tys. zł netto), pozycje częściowo rozliczone i zapłacone (320,8 tys. zł netto), pozycje nieuwzględnione w kosztorysie ofertowym w zakresie materiałów (377,3 tys. zł netto), koszty robocizny (491,4 tys. zł netto), wysokości kosztów pośrednich (386,7 tys. zł netto) i wzrostu cen materiałów pomocniczych dotyczących pozycji rozliczonych i zapłaconych (23,8 tys. zł netto). Za zasadne uznano podwyższenie wynagrodzenia umownego o kwotę pozycji częściowo nierozliczonych (39,9 tys. zł netto), pozycji nierozliczonych w 100% (1404,8 tys. zł netto), z tytułu wzrostu cen materiałów pomocniczych dotyczących pozycji nierozliczonych i niezapłaconych (2,0 tys. zł netto).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz wyniki negocjacji z wykonawcą KWP zaakceptowała podwyższenie wynagrodzenia umownego o 1779,6 tys. zł (tj. o 7,7%), w tym wynikającego z wniosku z 8 grudnia 2021 r. o 1444,9 tys. zł (co stanowiło 47,7% wnioskowanej kwoty) i z wniosku z 28 lipca 2022 r. o 334,7 tys. zł.

- aneksem nr 2/2022 z 12 sierpnia 2022 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 2 upzp oraz Protokołu konieczności nr 1/2022 wykonania robót dodatkowych koniecznych do wykonania w ramach umowy i kosztorysami ofertowymi branży budowlanej, elektrycznej i sanitarnej, zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 25 198,7 tys. zł (tj. o 192,7 tys. zł). Zmiany dotyczyły: docieplenia stropu parteru budynku garażowego w części gdzie znajdują się pomieszczenia nieogrzewane oraz przegród pionowych pomiędzy pomieszczeniami ogrzewanymi i nieogrzewanymi w celu zminimalizowania kosztów eksploatacji, wydzielenia pomieszczenia Sułtelp w nowej lokalizacji, doposażenia hali strzelań w dodatkowy hydrant i wykonanie instalacji elektrycznej do zamontowanych klap przeciwpożarowych w instalacji wentylacji mechanicznej, zgodnie z zaleceniami wstępnej kontroli Państwowej Straży Pożarnej w Pułtusk.
- aneksem nr 3/2022 z 22 września 2022 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 2 upzp oraz Protokołu konieczności nr 3/2022 wykonania robót dodatkowych koniecznych do wykonania w ramach umowy i kosztorysami ofertowymi branży teletechnicznej, zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy do kwoty 25 367,5 tys. zł (tj. o 168,8 tys. zł). Zmiany dotyczyły wykonania sterowania i monitoringu zamontowanych klap przeciwpożarowych w instalacji wentylacji mechanicznej zgodnie z zaleceniami Państwowej Straży Pożarnej w Pułtusk.

(akta kontroli tom III str. 305-418, tom VI str. 14-16, 27-57)

2.9. Przy realizacji obu inwestycji, w KWP sprawowano nadzór m.in. poprzez wyznaczenie w umowie inspektorów nadzoru inwestorskiego branż budowlanej, elektrycznej i sanitarnej, w tym jednego z nich na koordynatora ich czynności. Przebieg nadzoru był dokumentowany w dzienniku budowy oraz protokołach z narad koordynacyjnych odbywających się na budowie¹⁰³, w których uczestniczyli inspektorzy nadzoru inwestorskiego oraz przedstawiciele wykonawcy (głównie kierownik budowy). W trakcie narad oceniano m.in. stan zaawansowania robót, stwierdzano ewentualne opóźnienia w stosunku do harmonogramu,

¹⁰¹ Nr 208/U/2020 z 30 grudnia 2020 r.

¹⁰² Wykonawca przez cały okres trwania umowy wywiązywał się z realizacji Nałożonego przez KWP pismem z 2 lutego 2021 r. obowiązku przedkładania do 15 dnia każdego miesiąca m.in. kopii umów o pracę osób zatrudnionych przez wykonawcę i podwykonawców.

¹⁰³ W przypadku budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu odbyło się łącznie 15 narad koordynacyjnych.

sprawdzano liczbę osób pracujących na budowie i wyznaczano terminy na przedstawienie dokumentacji dotyczącej ich zatrudnienia, przedstawiano ewentualne zalecenia. Ponadto w ramach nadzoru inspektorzy dokonywali odbioru poszczególnych etapów robót, co dokumentowano protokołami, które stanowiły podstawę do wystawienia faktur.

(akta kontroli tom I str. 308, 323, 324; tom II str. 13, 14;
tom III str. 423; tom IV str. 17-19.)

Podczas realizacji robót budowlanych w ramach obu kontrolowanych zadań inwestycyjnych w KWP nie ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego specjalności telekomunikacyjnej, mimo iż takie prace zostały zaprojektowane i je wykonywano, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przy odbiorze robót budowlanych KWP nie zapewniła udziału inspektora nadzoru specjalności telekomunikacyjnej, a odbioru robót budowlanych w zakresie instalacji teletechnicznych¹⁰⁴ dokonywał inspektor nadzoru branży elektrycznej. W nadzorze nad realizacją obu badanych inwestycji w zakresie instalacji teletechnicznych brali udział przedstawiciele Wydziału Łączności i Informatyki¹⁰⁵, którzy opiniowali i akceptowali wnioski o zatwierdzenie materiałów i urządzeń. Pracownicy WŁiI brali udział w naradach koordynacyjnych obejmujących problematykę w branży teletechnicznej, a także byli członkami komisji dokonujących końcowego odbioru robót.

(akta kontroli tom II str. 13, 14, 26-62, 105, 106; tom IV str. 65-99)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że nadzór nad zadaniami w zakresie zagadnień teletechnicznych był sprawowany przez inspektora branży elektrycznej. Udział w nadzorze brał również Naczelnik WŁiI wraz z podległymi pracownikami, zgodnie z posiadanymi kompetencjami merytorycznymi – na etapie projektowym (celem zachowania integralności policyjnych systemów teletechnicznych) oraz na etapie wykonawczym w zakresie funkcjonalności urządzeń, konfiguracji sprzętowej oraz poprawności instalacji.

(akta kontroli tom II str. 27-28)

Na polecenie BLP KGP, KWP przekazywała co kwartał do KGP sprawozdania z realizacji planów inwestycyjnych, a zawarte w nich dane finansowe były uzgadniane z głównym księgowym KWP. W sprawozdaniach przekazywano informacje dotyczące realizowanych inwestycji w zakresie wysokości poniesionych wydatków oraz stanu zaawansowania inwestycji.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że wszelkie tematy w zakresie postępów realizacji zadania były przedstawiane w trakcie odbywających się odpraw przy udziale Naczelnika WliR.

(akta kontroli tom II str. 10, 12)

Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁰⁶ dla obu badanych inwestycji założono i prowadzono dzienniki budowy. Zawierały one w szczególności oznaczenie inwestora, inwestycji, rodzaju robót, pozwolenia na budowę, wykonawcy robót. Wpisy były dokonywane w sposób trwały i czytelny w porządku chronologicznym, przez osoby uprawnione, wskazane w § 9 ust. 1 rozporządzenia. Wpisy dotyczące przebiegu robót oznaczone były datą i wskazaniem osoby dokonującej wpisu.

Dzienniki budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach były prowadzone w sposób nie budzący zastrzeżeń w zakresie rejestracji zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania robót¹⁰⁷. Natomiast dzienniki budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie zawierały niektórych

¹⁰⁴ W ramach obydwu inwestycji zrealizowano instalacje teletechniczne tj. sieć LAN, system radiokomunikacyjny, system sygnalizacji alarmu włamania, kontroli dostępu, system cyfrowej telewizji dozorowej oraz system sygnalizacji alarmu pożaru.

¹⁰⁵ Dalej: WLiI.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2018 poz. 963, dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy

¹⁰⁷ Dziennik budowy został wydany przez Starostę Pułtuskiego 5 stycznia 2021 r., tj. podlegał przepisom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu określonym w tym dniu (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333). Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 tej ustawy „W przypadku robót budowlanych wymagających ustanowienia kierownika budowy prowadzi się: dziennik budowy; dziennik rozbiórki - w przypadku robót budowlanych polegających wyłącznie na rozbiórce; dziennik montażu – w przypadku robót

elementów wymaganych ww. rozporządzeniem, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 13-15, tom IV str. 17-19)

Przeprowadzone oględziny kontrolowanych inwestycji nie wykazały widocznych odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego. W ich efekcie wybudowano główne budynki komend, budynki socjalno-garażowe z zapleciami kynologicznymi, a w przypadku KPP w Pułtusk również ze strzelnicą, oraz wiaty garażowe. Tereny zostały zagospodarowane m.in. dojazdami, miejscami parkingowymi oraz zielenią.

(akta kontroli tom II str. 63-70; tom IV str. 38-54)

2.9. Analiza objętych badaniem dwóch inwestycji wykazała, że płatności na rzecz wykonawców dokonywano po zatwierdzeniu protokołów odbioru robót częściowych i za roboty faktycznie wykonane. Wartość robót ujęta na fakturach wystawionych przez wykonawców odpowiadała wartości z protokołów odbioru robót częściowych oraz końcowego protokołu odbioru robót i była zgodna z zasadami rozliczeń określonymi w umowach o roboty budowlane. Nie stwierdzono przekroczenia terminów płatności. W przypadku, gdy na danym etapie roboty były wykonane przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę, egzekwowano od wykonawcy przedstawienie dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom oraz oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu zapłaty.

(akta kontroli tom II str. 73-80; tom IV str. 1-2, 55)

2.10. Umowa na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu (§ 20 ust. 7) nałożyła na wykonawcę obowiązek przedłożenia na dzień rozpoczęcia odbioru końcowego niezbędnych dokumentów, tj. protokołów badań, rozruchów technologicznych, prób i sprawdzeń, certyfikatów, atestów materiałowych, świadectw bezpieczeństwa na urządzenia zastosowane podczas robót budowlanych, projektów wykonawczych z naniesionymi zmianami wprowadzonymi w trakcie budowy w jednym egzemplarzu, gwarancji producenta na zamontowane urządzenia itp., dokumentów wymaganych prawem budowlanym, a także oświadczenia, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z ofertą z uwzględnieniem wskazówek, pisemnych uzgodnień i poleceń przekazywanych w trakcie realizacji prac oraz rozliczenia rzeczowego robót. Zgodnie z § 11 ust. 6 umowy przekazanie ww. dokumentacji było jednym z warunków zapłaty za fakturę za przedmiot umowy.

(akta kontroli tom I str. 308, 314, 315, 319)

Umowa na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk (§ 14 ust. 7) nałożyła na Wykonawcę obowiązek sporządzenia i przedłożenia na dzień odbioru końcowego niezbędnych dokumentów, tj. protokołów badań, certyfikatów, atestów materiałowych oraz oświadczenia, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z ofertą z uwzględnieniem wskazówek, pisemnych uzgodnień i poleceń przekazywanych w trakcie realizacji prac. Zgodnie z postanowieniami § 14 ust. 8 ww. umowy warunkiem przystąpienia przez KWP do odbioru końcowego było przekazanie mu przez Wykonawcę wraz z ze zgłoszeniem gotowości do odbioru oryginału dziennika budowy wraz z jego dwoma kserokopiami oraz dokumentacji powykonawczej, tj. kserokopii całości projektu budowlanego i projektu wykonawczego z naniesionymi zmianami wraz z oświadczeniem kierownika budowy o kompletności dokumentacji. Przekazanie ww. dokumentacji było jednym z warunków realizacji faktury końcowej określonych w § 7 ust. 9 umowy.

Powyższa dokumentacja została przekazana przez wykonawców zgodnie z ww. warunkami umów.

(akta kontroli tom II str. 105, 106, 119, 298, tom III str. 281-282, 285, tom IV str. 104-125)

2.11. Po bezusterkowym odbiorze końcowym robót budowlanych wykonanych w ramach umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu, 30 listopada 2020 r. KWP złożyła do PINB w Zwoleniu wnioski o pozwolenie na użytkowanie obiektów budowlanych. Działając na podstawie art. 31^{zy}¹ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, w dniu 4 grudnia 2020 r. Inspektor nie zgłosił sprzeciwu do zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektów¹⁰⁸.

budowlanych polegających wyłącznie na montażu. Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót."

¹⁰⁸ Zaświadczenie znak PINB.70032-3.29.2020 z 4 grudnia 2020 r.

Przed złożeniem wniosku o pozwolenie na użytkowanie KWP, zgodnie z art. 56 Pb, zawiadomiła właściwe miejscowo jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania, które następnie przeprowadziły kontrole obiektów¹⁰⁹. Państwowy Inspektor Sanitarny nie zgłosił sprzeciwu wobec dopuszczenia obiektów do użytkowania. Natomiast Komendant Powiatowy Straży Pożarnej wniósł uwagi m.in. w zakresie braków formalnych oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektów z projektem budowlanym, niespełniania wymogów w zakresie kąta otwierania okien napowietrzających na poziomie piwnicy i parteru budynku oraz braku zasilania kotłowni gazowej. Po usunięciu i wyjaśnieniu przez wykonawcę zastrzeżeń i przeprowadzeniu kolejnej kontroli¹¹⁰, w dniu 20 października 2020 r., Komendant wydał stanowisko, w którym nie zgłosił sprzeciwu ani uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Do użytkowania obiektu przystąpiono po uzyskaniu od PINB stosownego pozwolenia.

(akta kontroli tom II str. 105-145, 234; tom VI str. 402, 405)

Wniosek w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie nowej siedziby KPP w Pułtusk został złożony do PINB w Pułtusk 31 marca 2023 r. po dokonaniu bezusterkowego odbioru końcowego inwestycji. Działając na podstawie art. 59 w związku z art. 81 ust. 1 pkt 2 i art. 55 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego PINB udzielił 13 kwietnia 2023 r.¹¹¹ warunkowego pozwolenia na użytkowanie. Do użytkowania obiektu przystąpiono 9 maja 2023 r. Warunek ustalony przez PINB dotyczył usunięcia do 31 sierpnia 2023 r. nieprawidłowości zawartych w stanowisku Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Pułtusk¹¹² z 31 marca 2023 r.¹¹³, tj. niezgodności wykonania obiektu z projektem polegającej na: braku zapewnienia osłony lub obudowy części przewodów i kabli elektrycznych, braku wysunięcia ściany oddzielenia przeciwpożarowego występującej na granicy stref poza lico ściany zewnętrznej budynku, braku zapewnienia przepustów instalacyjnych w elementach oddzielenia przeciwpożarowego, stosownie do klasy odporności ogniowej, braku zasilania urządzenia sygnalizacyjno-alarmowego zabezpieczającego przed powstaniem wybuchu oraz braku wykonania wewnątrz zbiornika przeciwpożarowego usytuowanego na terenie KPP w Pułtusk, zakończenia przewodu ssawnego koszem ssawnym z zaworem zwrotnym. Po usunięciu ww. nieprawidłowości i zawiadomieniu o tym fakcie PINB¹¹⁴ oraz Komendanta PSP w Pułtusk¹¹⁵ PINB potwierdził wykonanie warunku nałożonego decyzją nr 23/2023 pismem z 7 sierpnia 2023 r.¹¹⁶

(akta kontroli tom IV str. 126-141, 262)

2.12. W umowie na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu określono termin wykonania robót na 30 czerwca 2020 r., który został wydłużony aneksem do 31 sierpnia 2020 r. i w tym dniu wykonawca zgłosił roboty do odbioru końcowego. Do odbioru przystąpiono 25 września 2020 r. (tj. zgodnie z terminem określonym w § 20 ust. 6 umowy z wykonawcą), sporządzając protokół rozpoczęcia odbioru robót. W związku ze stwierdzonymi wadami, zgodnie z umową, wyznaczono termin na ich usunięcie do dnia 9 października 2020 r. W ramach nadzoru wyznaczono dwa spotkania komisji, w dniach 2 i 7 października 2020 r., w trakcie których sporządzano protokoły stwierdzając częściowe usunięcie wad. W dniu 9 października przystąpiono do odbioru końcowego robót, z którego spisano protokół. Komisja uznała wykonanie robót za zgodne z dokumentacją oraz prawidłowe pod względem technicznym, lecz z wadami. Wyznaczono Wykonawcy termin na usunięcie wad do 8 listopada 2020 r. Wskazano, że przekazanie obiektu nastąpi po ich usunięciu i bezusterkowym odbiorze robót. Ostatecznie odbioru dokonano 4 listopada

¹⁰⁹ Protokół kontroli Powiatowej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej w Zwoleniu nr ZNS.711.15.17.2020 z 15 września 2020 r. oraz protokół ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Zwoleniu znak PZ.5564.26.2.2020 z 21 września 2020 r.

¹¹⁰ Protokół znak PZ.5564.26.6.2020 z 19 października 2020 r.

¹¹¹ Decyzją nr 23/2023.

¹¹² Dalej: Komendant PSP w Pułtusk.

¹¹³ Znak: PZ.5261.8.1.2023.

¹¹⁴ Pismo nr IR-8912/23 z 24 lipca 2023 r.

¹¹⁵ Pismo nr IR-8913/23 z 24 lipca 2023 r.

¹¹⁶ Nr PINB.5121.8.2023.

2020 r., a w protokole zapisano, iż roboty budowlane wykonano bezusterkowo. Odbioru dokonała komisja wyznaczona przez Komendanta, w skład której wchodził inspektorzy nadzoru inwestorskiego posiadający uprawnienia budowlane w zakresie robót konstrukcyjno-budowlanych, sanitarnych i elektrycznych przy udziale kierownika budowy.

(akta kontroli tom I str. 67, 308, 309; tom II str. 1, 5, 105-119)

W umowie na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusk termin zakończenia realizacji inwestycji określono na 31 sierpnia 2022 r. Termin ten został wydłużony aneksem do 23 grudnia 2022 r. i w tym dniu wykonawca zgłosił roboty do odbioru. Odbioru końcowego dokonano 16 stycznia 2023 r. sporządzając stosowny protokół.

W związku z wadami stwierdzonymi w czasie odbioru, stosownie do postanowień § 15 ust. 1 pkt 1 lit b umowy, w KWP wyznaczono termin na ich usunięcie do 2 lutego 2023 r.¹¹⁷. Końcowego, pusterkowego odbioru robót dokonano 14 lutego 2023 r. W protokole stwierdzono, że roboty te wykonano bezusterkowo i w terminie. Odbioru dokonała komisja, w skład której wchodził m.in. inspektorzy nadzoru inwestorskiego posiadający uprawnienia budowlane w zakresie robót konstrukcyjno-budowlanych, sanitarnych i elektrycznych przy udziale przedstawicieli Wykonawcy, w tym kierownika budowy

(akta kontroli tom III str. 278, 306, tom IV str. 66-99)

2.13. W dniu bezusterkowego końcowego odbioru robót budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, inspektorzy nadzoru budowlanego wraz z kierownikiem budowy sporządzili protokół odbioru wykonanych robót, w którym stwierdzono wykonanie w 100% robót budowlanych oraz wartości robót wykonanych w okresie rozliczeniowym tj. od 1 lipca do 4 listopada 2020 r.¹¹⁸. Protokół stanowił podstawę do wystawienia faktury przez wykonawcę. Termin zapłaty przypadła zgodnie z umową 30 dni od dnia dostarczenia faktury wraz z zatwierdzonymi przez WliR kompletnymi dokumentami¹¹⁹. Ostatni wymagany dokument (oświadczenie podwykonawcy o otrzymaniu zapłaty) wpłynął 30 grudnia 2020 r. (termin zapłaty upływał 29 stycznia 2021 r.). Zapłaty dokonano 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 73, 79, 80)

W protokole z końcowego bezusterkowego odbioru robót budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, komisja powołana przez Zastępcę Komendanta¹²⁰, przy udziale przedstawicieli wykonawcy, stwierdziła wykonanie robót pod względem technicznym zgodnie z dokumentacją oraz określiła, że wartość wykonanych robót zostanie ustalona po sprawdzeniu rachunku przez inspektora nadzoru. Faktura końcowa na kwotę 2536,8 tys. zł, wystawiona przez wykonawcę 14 lutego 2023 r. została uregulowana 31 marca 2023 r. zgodnie z postanowieniami umowy.

(akta kontroli tom IV str. 60, 98-99, 145-150)

2.14. W KWP do konta 080 – *Środki trwałe w budowie* prowadzona była ewidencja analityczna, pozwalająca na wyodrębnienie kosztów inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów środków trwałych wraz z ustaleniem źródeł ich finansowania oraz umożliwiającą wycenę poszczególnych obiektów środków trwałych oraz tytułów wartości niematerialnych i prawnych.

Łączne wydatki zaewidencjonowane na koncie 080-041 (KPP w Zwoleniu) wynosiły 27 255,5 tys. zł i były zgodne z kwotami wynikającymi z faktur oraz kwotą wykazaną w sprawozdaniu z realizacji inwestycji.

Łączne wydatki zaewidencjonowane na kontach dotyczących inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk (która na dzień zakończenia kontroli pozostawała w trakcie realizacji), 080-044 (I etap na opracowanie dokumentacji budowlanej) i 080-049 (II etap), wg stanu na 31 sierpnia 2023 r. wynosiły 27 420,0 tys. zł.

¹¹⁷ Za wyjątkiem dwóch pozycji, dla których termin usunięcia ustalono na dzień 30 kwietnia 2023 r. (posianie trawy) i na 6 miesięcy po rozpoczęciu użytkowania obiektu (montaż kompensatorów mocy biernej).

¹¹⁸ Jest to okres od ostatniego odbioru częściowego, który miał miejsce 1 lipca 2020 r.

¹¹⁹ Były to m.in. dokumenty wymagane Prawem budowlanym np. protokoły badań, prób i sprawdzeń, certyfikaty, atesty materiałowe, dokumentacja powykonawcza, dowody zapłaty i oświadczenia podwykonawców i dalszych podwykonawców o otrzymaniu zapłaty od Wykonawcy pełnego wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane, dostawy i usługi.

¹²⁰ W tym: Zastępcę Naczelnika WliR, inspektorzy nadzoru, inspektor ochrony przeciwpożarowej, przedstawiciele Wydziału Łączności i Informatyki KWP oraz Komendant Powiatowy Policji w Pułtusk.

Do inwestycji zaliczono m.in. koszty dokumentacji projektowej, przygotowania terenu, robót budowlanych, przyłączy oraz pierwszego wyposażenia. Nie stwierdzono zaliczenia do kosztów inwestycji wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem obiektów.

(akta kontroli tom II str. 146-173)

2.15. Obiekty powstałe w wyniku budowy nowej siedziby KPP w Zwoleń, zostały oddane do użytkowania, po dokonaniu odbioru końcowego 4 listopada 2020 r. i uzyskaniu 4 grudnia 2020 r. zaświadczenia PINB o braku sprzeciwu do zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektów. Z dniem 31 grudnia 2020 r. zostały wystawione dokumenty OT, które ujęto w ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom II str. 174-231, 234)

Do użytkowania obiektów powstałych w wyniku budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk przystąpiono 9 maja 2023 r. po dokonaniu 14 lutego 2023 r. bezusterkowego odbioru końcowego i uzyskaniu 13 kwietnia 2023 r. warunkowego pozwolenia na użytkowanie.

Zgodnie z § 33 ust. 5 w zw. z § 29 ust. 2, § 31 ust 3 i 6 oraz § 32 *Instrukcji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i ewidencji rzeczowych składników majątku w Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu oraz jednostkach podległych*¹²¹, moment zakończenia inwestycji wydział zaopatrujący (w tym przypadku WliR) dokumentuje protokołem odbioru (przyjęcia inwestycji do eksploatacji), który sporządza się wraz z rozliczeniem inwestycji. Następnie protokół wraz z rozliczeniem i wystawionymi w WliR dowodami OT (przyjęcie do użytkowania środka trwałego) przekazywane są do Wydziału Finansów celem rozliczenia inwestycji i jej ujęcia w ewidencji księgowej. Do dnia zakończenia kontroli (23 października 2023 r.) finansowa realizacja inwestycji określonej Programem inwestycji nie została zakończona.

(akta kontroli tom II str. 235, tom IV 98-99, 126-128, 262, tom VI str. 356-395)

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak zakończenia finansowego inwestycji, (trwające zakupy pierwszego wyposażenia) nie ma możliwości określenia końcowej wartości inwestycji. Zważywszy na okres urlopowy pracowników jak i dostawców nastąpiło wydłużenie w realizacji zakupów i dostaw pierwszego wyposażenia nowej siedziby, a tym samym rozliczenia zadania w zakresie środków trwałych. Oświadczył, że rozliczenie inwestycji nastąpi w październiku 2023 r. z uwzględnieniem amortyzacji od miesiąca następującego po miesiącu uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli tom II str. 235, tom IV 98-99, 126-128, 262)

2.16. Zarządcą obiektów wybudowanych w wyniku obu inwestycji był Komendant Wojewódzkiej Policji¹²² z/s w Radomiu, w związku z tym otrzymana od wykonawców dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza była przechowywana w WliR. Natomiast użytkownikom obiektów (KPP Policji w Zwoleń i Pułtusk) przekazano odpowiednio 9 marca 2021 r. i 13 kwietnia 2023 r. część dokumentacji powykonawczej, w szczególności: projekty budowlane, wykonawcze poszczególnych branż budowlanych, książki obiektów, protokoły odbiorów itp.

(akta kontroli tom I str. 80-83: tom II str. 63, 237-243; 298; tom IV str. 38)

2.17. W latach 2017-2023 w KWP realizowano łącznie 33 budowlane zadania inwestycyjne, w tym wg stanu na 26 czerwca 2023 r.¹²³ Trzydzieści inwestycji zostało zakończonych i trzy pozostawały w trakcie realizacji. Środki finansowe wydatkowane na 30 zadań zakończonych nie przekraczały WK określonej w programach inwestycyjnych. W przypadku siedmiu zadań zakończonych, za zgodą BLP KGP dokonano zwiększenia WKI. Główną przyczyną

¹²¹ Wprowadzonej do użytku służbowego zarządzeniem Komendanta nr 3/2021 z 9 grudnia 2021 r.

¹²² Decyzjami nr 328/2019 z 29 października 2019 r., nr 198/2022 z 22 lipca 2022 r. w sprawie wykonania obowiązków ciężących na zarządcy obiektów budowlanych wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane oraz w sprawie upoważnienia do dokonywania wpisów w książkach obiektów budowlanych założonych na obiekty budowlane, które są zlokalizowane na nieruchomościach Skarbu Państwa w trwałych zarządzie KWP z/s w Radomiu, będących w strukturze KWP z/s w Radomiu Komendant wyznaczył Naczelnika WliR i jego Zastępcę do sprawowania nadzoru w sprawie właściwego utrzymania tych obiektów budowlanych.

¹²³ Dzień przeprowadzenia badania w zakresie wartości kosztorysowej inwestycji wszystkich przeprowadzonych w kontrolowanym okresie zadań inwestycyjnych.

zwiększenia WKI był wzrost cen, skutkujący niemożnością rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z uwagi na ceny z ofert znacznie przewyższające WKI.
(akta kontroli tom II str. 244-297)

W przypadku budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu kwota wydatkowana (12 237,8 tys. zł) nie przekroczyła wartości WKI (17 877,4 tys. zł). Natomiast w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach WKI wynosiła łącznie 31 606,8 tys. zł (w tym I etap – 920,0 tys. zł oraz II etap – 30 686,8 tys. zł). Na 31 sierpnia 2023 r. inwestycja pozostawała w trakcie realizacji ze względu na trwające dostawy pierwszego wyposażenia. Kwoty wydatkowane na to zadanie, wg stanu na ten dzień, nie przekraczały łącznej wartości WKI i wynosiły ogółem 27 420,0 tys. zł (w tym I etap: 258,3 tys. zł i II etap: 27 261,7 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 72, 245, 247)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że na 31 sierpnia 2023 r. kwota zaangażowania środków na inwestycję budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach wyniosła 27 430,3 tys. zł. Pozostała kwota 26,0 tys. zł, która zostanie przeznaczona m.in. na dostosowanie pomieszczeń dla osób zatrzymanych¹²⁴ do potrzeb osób niepełnosprawnych, w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lipca 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb¹²⁵, tj. przymocowanie do ściany pod prysznicem składanego siedziska prysznicowego, zakup prysznica i baterii wandaloodpornej oraz zakup tabliczek – semaforów do oznaczenia toalet. Oświadczył, że zakup pierwszego wyposażenia wskazany w Programie inwestycji zostanie w pełni zrealizowany. Zaznaczył, że na inwestycji powstaną oszczędności w stosunku do WKI w kwocie 3230,5 tys. zł, co jest wynikiem przeprowadzonych postępowań przetargowych.

(akta kontroli tom II str. 236)

2.18. W KWP w dniu 18 lutego 2021 r. sporządzono i przekazano Dyrektorowi BLP KGP sprawozdanie z realizacji inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu (ostatnia płatność została dokonana 31 grudnia 2020 r.). Sprawozdanie sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w § 16 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, tj. w wymaganym terminie 60 dni od dnia ostatniej płatności. W sprawozdaniu wykazano, że na realizację inwestycji poniesiono z budżetu państwa kwotę w wysokości 12 237,8 tys. zł. Pismem 19 kwietnia 2021 r. Zastępca Dyrektora BLP KGP przyjął rozliczenie ww. inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 176, 177, 232, 233)

Sprawozdanie z realizacji inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach, do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone, z uwagi na pozostawanie inwestycji w trakcie realizacji pod względem finansowym, tj. na etapie zakupu pierwszego wyposażenia. Stosownie do postanowień § 7 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, realizacja I etapu inwestycji dotycząca opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej uzyskała pozytywną ocenę i została przyjęta przez Komendanta Głównego Policji.

(akta kontroli tom III str. 15-17)

2.19. W umowach na budowę nowych siedzib KPP w Zwoleniu i KPP w Pułtuskach, w zakresie realizacji robót budowlanych przewidziano kary umowne za:

- odstąpienie od umowy (10% wynagrodzenia umownego brutto);
- zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy (0,2% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki);
- zwłokę w usunięciu wad ujawnionych przy odbiorze końcowym robót budowlanych (0,2% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki),
- zwłokę w usunięciu wad powstałych w okresie rękojmi i gwarancji (odpowiednio: 0,2% wynagrodzenia umownego brutto za II etap umowy w przypadku budowy nowej

¹²⁴ Dalej: PdOZ.

¹²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1391.

- siedziby KPP w Zwoleniu, i 0,02% wynagrodzenia brutto w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku, za każdy dzień zwłoki);
- brak zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (0,8% wynagrodzenia brutto);
- nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (0,1% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki);
- nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, nieprzedłożenie w terminie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii takiej umowy lub niedokonania jej zmiany w zakresie terminu zapłaty (2,5 tys. zł);
- zwłokę w dostarczeniu dokumentów potwierdzających spełnienie warunku dotyczącego zatrudnienia przy realizacji zadania na umowę o pracę osób wykonujących czynności bezpośrednio związane z wykonywaniem tych robót (odpowiednio: 0,2 tys. zł i 0,1 tys. zł za każdy dzień zwłoki).

Ponadto, w umowie na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku uregulowano możliwość naliczenia kary umownej w przypadku wykonywania robót przez osoby nie zatrudnione na podstawie umowy o pracę w wysokości 0,5 tys. zł za każdy stwierdzony przypadek.

(akta kontroli tom I str. 308, 317, 318; tom III str. 284-285)

W trakcie realizacji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie naliczano kar umownych. Jednak wystąpiły okoliczności niewywiązania się wykonawcy z obowiązku przedstawiania potwierdzonej kopii umowy z podwykonawcą dokumentacji projektowej, co opisano w punkcie 1.6 niniejszego wystąpienia.

Natomiast w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku naliczono trzy kary umowne za nieprzedłożenie w terminie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany (§ 11 ust. 2 pkt 2 lit e umowy z Wykonawcą) i jedną za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo lub projektu jej zmiany (§ 11 ust. 2 pkt 2 lit d umowy). Wysokość kar była zgodna z postanowieniami umowy i wyniosła po 2,5 tys. zł. Wszystkie ww. kary umowne zostały uregulowane¹²⁶.

(akta kontroli tom I str. 313, 343, 351, 353, 354, 356-407;
tom II str. 79, 81-84; tom IV str. 10-16)

2.20. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli tom I str. 75, 76)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. KWP nieterminowo dokonał zwrotu zabezpieczenia zaliczki udzielonej wykonawcy robót budowlanych inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, tj. w dniu 15 kwietnia 2020 r., jeden dzień po terminie, który upłynął 14 kwietnia 2020 r. Stanowiło to naruszenie § 27 ust. 4 umowy nr 195/U/2018, w myśl którego zwrot zabezpieczenia zaliczki miał nastąpić w terminie 14 dni od dnia protokolarnego odbioru robót o wartości udzielonej zaliczki. Przy czym odbiór nastąpił 31 marca 2020 r.

Zastępca Komendanta nie podał przyczyn nieterminowego zwrotu zaliczki. Wskazał, że Wykonawca nie żądał z tego tytułu odsetek oraz nie wniósł żadnego sprzeciwu.

(akta kontroli tom II str. 97-101, 103, 104)

2. KWP, w obu badanych inwestycjach, nie ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej, pomimo że roboty w tym zakresie ujęto w dokumentacji projektowej i były faktycznie wykonywane, w przypadku budowy nowej siedziby:
 - a) KPP w Pułtusku było to niezgodne z decyzją nr 4/2020 z 8 stycznia 2020 r. Starosty Pułtuskiego zatwierdzającą projekty i udzielającą pozwolenia na budowę oraz z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane

¹²⁶ Łącznie z odsetkami za zwłokę w łącznej wysokości 2,5 tys. zł.

ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹²⁷. W decyzji nałożono na inwestora obowiązek zapewnienia nadzoru inwestorskiego w danej specjalności, jeżeli przy prowadzeniu robót budowlanych, do których nadzorowania jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada ustanowiony inspektor nadzoru inwestorskiego, a w KWP dla tej inwestycji ustanowiono inspektorów nadzoru w branżach: budowlanej (konstrukcyjnej), sanitarnej oraz elektrycznej.

- b) KPP w Zwoleniu było to działanie nierzetelne. W decyzji nr 6/2019 z 9 stycznia 2019 r. Starosta Zwoleński zatwierdził projekty: architektoniczny, zagospodarowania, konstrukcyjny, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych i instalacji teletechnicznych oraz nałożył na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (bez wskazania wymogu ustalenia inspektora dla każdej z branż). W KWP ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego jedynie w trzech branżach: budowlanej (konstrukcyjnej), sanitarnej oraz elektrycznej.

(akta kontroli tom I str. 346, 347; tom II str. 13, 26, tom III str. 233-236)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że inspektor branży elektrycznej posiadał uprawnienia wydane w 1983 r., zgodnie z którymi uprawniony był do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów instalacji oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie instalacji elektrycznych oraz sporządzania projektów instalacji elektrycznych bez ograniczeń. Branża elektryczna obejmuje szeroki zakres tematyczny, w tym dotyczący kwestii telekomunikacyjnych, zaś ówczesne przepisy nie określały odrębnych uregulowań dla branży teletechnicznej. Ponadto instalacje te to systemy, które przesyłają sygnały niskoprądowe i działają na niskich napięciach prądu. W ramach instalacji teletechnicznych obsługiwane są m.in. telewizje, kontrola dostępu, radiofonia, systemy i sygnalizacja alarmowa czy instalacje strukturalne (LAN). Jest to część szeroko pojętej instalacji elektrycznej. W związku z tym, w jego ocenie uprawnienia inspektora branży elektrycznej obejmowały realizowane zadań z zakresu teletechniki. Jednocześnie wskazał, że do chwili obecnej, realizując przedsięwzięcia z ramienia Inwestora, kierownictwo KWP było przekonane, że posiadane przez inspektora branży elektrycznej – specjalistę WliR, uprawnienia są w pełni wystarczające.

(akta kontroli tom II str. 26-28)

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Uprawnienia budowlane w poszczególnych branżach, w tym branży teletechnicznej, nadawane są po spełnieniu warunków w zakresie odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjno-inżynierskiej, upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych projektanta oraz kierownika budowy i robót w zakresie instalacji elektrycznych, nie stanowią podstawy do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie telekomunikacyjnym. Ponadto przepis § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹²⁸, na podstawie którego wskazywany inspektor uzyskał w dniu 21 marca 1983 r. uprawnienia kierownika budowy i robót instalacyjno-inżynierskich w zakresie instalacji elektrycznych, nie obejmuje branży teletechnicznej. W takiej sytuacji, na podstawie § 13 ust. 3 ww. rozporządzenia, stwierdzenia posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji w tej branży mógł dokonać zakład pracy zatrudniający osoby podejmujące się pełnienia tych funkcji. Do kontroli nie przedstawiono jednak takiego dokumentu. Wobec tego uznać należy, że odbioru robót w tej branży dokonywała osoba bez stosownych uprawnień.

3. KWP nie wyegzekwowała od Wykonawcy inwestycji w Zwoleniu prowadzenia dzienników budowy z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie dziennika budowy. W dziennikach stwierdzono m.in. braki dotyczące:

¹²⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 138, poz. 1554. Zgodnie z powołanym przepisem ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy budowie obiektów budowlanych użyteczności publicznej.

¹²⁸ Dz. U. z 1975 r. Nr 8, poz. 46, ze zm.

- wskazania, poza kierownikiem budowy, pozostałych osób faktycznie sprawujących kierownictwo robót budowlanych branży sanitarnej i elektrycznej, oraz osób sprawujących nadzór autorski, co było niezgodne z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- wpisów dotyczących faktu zamknięcia dziennika lub jego kontynuacji w następnym tomie, co było niezgodne z § 6 ust. 6 ww. rozporządzenia,
- wpisów w zakresie protokołów z narad koordynacyjnych oraz z odbiorów częściowych robót, których nie załączono też sposób trwały do dziennika, co było niezgodne z § 8 ww. rozporządzenia.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że w dzienniku budowy wpisano uczestników procesu inwestycyjnego zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę tj. kierownika budowy oraz inwestora. Pozwolenie na budowę nie określało obowiązku ustanowienia innych uczestników budowy, dlatego nie zostali wpisani do dziennika, choć brali czynny udział w odbiorach częściowych i końcowych. Brak zapisu o zakończeniu tomu I dziennika wynika z obszernego ostatniego wpisu inspektora nadzoru branży budowlanej co spowodowało brak miejsca na inne wpisy. PINB w trakcie kontroli potwierdził zgodność prowadzonych robót. W jego ocenie w dzienniku znajdują się wszystkie wpisy istotne dla procesu budowy, które odzwierciedlały stan faktyczny realizacji robót. Pozostałe ustalenia znajdują się w protokołach z narad oraz na bieżąco były odnotowywane w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli tom II str. 13-15)

NIK wskazuje, że pozwolenie na budowę określa warunki jej prowadzenia, natomiast zasady prowadzenia dziennika budowy określone są w ww. rozporządzeniu mającym moc powszechnie obowiązującą, która nie może zostać wyłączona na mocy indywidualnej decyzji administracyjnej. PINB potwierdził prawidłowość prowadzonych robót ale w maju 2019 r., podczas gdy roboty trwały do 31 sierpnia 2020 r. Tak więc wpis dotyczył robót wykonanych do tego dnia. Brak zamieszczenia w dzienniku zapisów dotyczących przeprowadzonych narad koordynacyjnych oraz częściowych odbiorów robót wskazuje, że wpisy w dzienniku nie były kompletne, wobec czego nie odzwierciedlały przebiegu całego procesu inwestycyjnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizując obie poddane badaniu inwestycje, w KWP dokonano wyboru wykonawców z zachowaniem zasad konkurencji i przejrzystości postępowania. Zawarte umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy KWP m.in. w zakresie rękojmi i gwarancji jakości, kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. Inwestycje zrealizowano terminowo i dokonywało płatności zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Do użytkowania obiektów przystąpiono po uzyskaniu zgody przez właściwe organy nadzoru budowlanego. Nadzór nad realizacją robót był sprawowany na ogół prawidłowo, w szczególności w odniesieniu budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z obowiązków przedłożenia potwierdzonych za zgodność kopii umów z podwykonawcami naliczano i egzekwowano kary przewidziane w umowie. Natomiast sprawując nadzór inwestorski w odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie wyegzekwowano od wykonawcy prawidłowego prowadzenia dziennika budowy. NIK negatywnie ocenia nieustanowienie przy realizacji obydwu inwestycji inspektora w branży telekomunikacyjnej, skutkiem czego odbioru robót w tej branży dokonywała osoba bez stosownych uprawnień.

3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. Szczegółowe badanie wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej w dwóch obiektach oddanych do użytkowania¹²⁹ w KWP z siedzibą w Radomiu w latach 2017-2020 na łączną kwotę 196 159 zł¹³⁰ wykazało, że:

- w projekcie wykonawczym w branży elektrycznej dla KPP w Zwoleniu¹³¹ zawarto rozwiązania dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej;
- w punkcie poboru energii¹³² w KPP w Zwoleniu po oddaniu obiektu do użytkowania ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły łącznie 10 506,33 zł i stanowiły 8,1% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (129 545,09 zł). W KWP Radom zgodnie z projektem w branży elektrycznej dokonano montażu układu do kompensacji energii biernej¹³³ w maju¹³⁴ 2021 r.;
- w PPE w KPP w Zwoleniu po oddaniu obiektu do użytkowania nie ponoszono opłat za przekroczenie mocy umownej;
- w projekcie w branży elektrycznej w Komendzie Powiatowej Policji w Szydłowcu¹³⁵ nie zawarto rozwiązań dotyczących montażu układu do kompensacji energii biernej;
- w PPE w KPP w Szydłowcu po oddaniu obiektu do użytkowania po modernizacji ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły 10 335,67 zł i stanowiły 26,6% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (38 918,34 zł). W KWP Radom po dobraniu kompensatora przez firmę zewnętrzną na podstawie dwóch ostatnich faktur za dystrybucję energii elektrycznej oraz pomiarów wykonanych przez firmę zewnętrzną analizatorem jakości energii dokonano montażu układu do kompensacji energii biernej¹³⁶ w grudniu¹³⁷ 2021 r.;
- w PPE w KPP w Szydłowcu po oddaniu obiektu do użytkowania nie ponoszono opłat za przekroczenie mocy umownej.

(akta kontroli tom V str. 1-115, 186-204, 209-269, 304-341, 345-351)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w celu właściwego doboru kompensatora mocy biernej w KPP w Zwoleniu konieczne było przeprowadzenie analizy wielkości zużycia i ponoszonych opłat z tytułu energii biernej pojemnościowej przez co najmniej 3 miesiące przy pełnym zasiedleniu obiektu oraz dokonanie pomiarów instalacji odbiorczej energii elektrycznej poprzez podłączenie do sieci analizatora parametrów instalacji elektrycznej. Posiadając te dane, w Komendzie zlecono specjalistycznej firmie wykonanie i montaż kompensatora. Dodatkowo I Zastępca Komendanta podkreślił, że należyta staranność w doborze kompensatora została potwierdzona faktem, iż urządzenie to kompensuje w 100% moc bierną, co skutkowało brakiem opłat za energię bierną dla danego PPE od momentu zamontowania w KWP z siedzibą w Radomiu.

(akta kontroli tom V str. 304-305)

Komendant wyjaśnił, że budynek, w którym zlokalizowana jest KPP w Szydłowcu, został wybudowany w roku 1970 r. Na etapie budowy obiektu nie istniały rozwiązania mające na celu kompensację energii biernej. W 2017 r. przeprowadzono analizę dotychczasowych wydatków na opłaty z tytułu energii biernej w kluczowych budynkach Policji podległych KWP

¹²⁹ Nazwa zadania inwestycyjnego: „Komenda Powiatowa Policji w Zwoleniu. Budowa nowej siedziby przy ul. Batalionów Chłopskich 14” oraz „KPP w Szydłowcu – utwardzanie terenu, modernizacja garaży, modernizacja oświetlenia wraz z wymianą ogrodzenia”. W Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu badano już optymalizację kosztów energii elektrycznej podczas kontroli P/19/083 – Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych i kontroli budżetowej przeprowadzanej w 2023 r. tj. P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji województwa mazowieckiego.

¹³⁰ Dla Komendy Powiatowej Policji w Zwoleniu 129 545,09 zł oraz dla Komendy Powiatowej Policji w Szydłowcu 66 613,85 zł.

¹³¹ W projekcie wykonawczym Komenda Powiatowa Policji w Zwoleniu - branża elektryczna opracowanym przez Pracownię Projektową w grudniu 2018 roku zawarto rozwiązania dotyczące montażu układu do kompensacji energii biernej w pkt 11 Kompensacja mocy biernej (s. 13).

¹³² Dalej: PPE.

¹³³ Koszt dostawy i montażu urządzenia do kompensacji mocy biernej wyniósł 16 634,50 zł.

¹³⁴ Protokół odbioru podpisano w dniu 17 maja 2021 roku.

¹³⁵ Dalej: KPP w Szydłowcu.

¹³⁶ Koszt dostawy i montażu urządzenia do kompensacji mocy biernej pojemnościowej wyniósł 8487 zł.

¹³⁷ Protokół odbioru podpisano w dniu 28 grudnia 2021 roku.

z siedzibą w Radomiu. Na tej podstawie wysnuto wnioski dotyczące konieczności wprowadzenia kompensacji mocy biernej oraz zlecenia montażu odpowiednich urządzeń. W grudniu 2021 r., po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w KPP w Szydłowcu zainstalowano kompensator energii biernej. Ponadto, Komendant podkreślił, że obecnie w KWP stało się praktyką uwzględnianie rozwiązań dotyczących instalowania układów służących do kompensacji energii biernej w dokumentacji projektowej dla nowo budowanych obiektów jednostek Policji.

(akta kontroli tom V str. 209-210)

3.2. W poddanych badaniu umowach na roboty budowlane, wykonawcy udzielili KWP rękojmi i gwarancji wynoszącej odpowiednio 5 lat (KPP w Zwoleniu) i 7 lat¹³⁸ (KPP w Pułtusk) licząc od bezusterkowego odbioru końcowego przedmiotu umowy oraz do usuwania na własny koszt wad powstałych w tym okresie w terminie nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych, licząc od daty ich zgłoszenia przez KWP. W sytuacji usunięcia przez wykonawcę wad istotnych, termin biegu gwarancji miał biec na nowo od chwili ich usunięcia.

(akta kontroli tom I str. 308, 321, 322; tom III str. 287)

W związku z bezusterkowym odbiorem końcowym budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, bieg gwarancji rozpoczął się 5 listopada, a jego koniec przypadał na 5 listopada 2025 r. Natomiast w przypadku budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk, bieg gwarancji rozpoczął się 15 lutego 2023 r. i upływał 15 lutego 2030 r. W protokole z końcowego odbioru robót (pousterkowego) podano nieprawidłowy termin upływu gwarancji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 105-117; tom IV str. 98-99)

Zgodnie z postanowieniami obu umów, w dniu bezusterkowego odbioru końcowego robót Wykonawca przedstawił oświadczenie w zakresie wykonania dzieła budowlanego zgodnie ze sztuką budowlaną, wolnego od wad i udzielenia ochrony gwarancyjnej. Dokumentami gwarancyjnymi co do jakości odebranego przedmiotu umowy były gwarancje ubezpieczeniowe należytego wykonania umowy oraz usunięcia wad i usterek, których wartość w zakresie zabezpieczenia usunięcia wad stanowiła 30% wartości zabezpieczenia ogółem. Zabezpieczenie obejmowało okres udzielonej gwarancji.

(akta kontroli tom I str. 308, 321, 330-332; tom II str. 319, 320;
tom III str. 285, 287, 416; tom IV str. 272-329)

W umowie na budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu przewidziano przeprowadzenie w okresie gwarancji przeglądu gwarancyjnego, który miał być dokonany w szczególności przed upływem okresu rękojmi i gwarancji, nie wskazano częstotliwości ich przeprowadzania. Natomiast w umowie dotyczącej budowy nowej siedziby KPP w Pułtusk przewidziano przeprowadzenie w okresie gwarancji przeglądów gwarancyjnych nie rzadziej niż raz w roku (§ 17 ust. 8).

(akta kontroli tom I str. 308, 321, 322; tom III str. 287)

W przypadku inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, do dnia zakończenia kontroli, przeprowadzono dwa przeglądy gwarancyjne 5 kwietnia 2022 r. oraz 8 marca 2023 r., w trakcie których stwierdzono usterki powstałe w okresie gwarancji.

W trakcie przeglądu przeprowadzonego 5 kwietnia 2022 r. stwierdzono łącznie 12 usterek¹³⁹ i wyznaczono terminy na ich usunięcie¹⁴⁰ Protokołem z 23 maja 2022 r. stwierdzono usunięcie wszystkich usterek, w tym jednej częściowo¹⁴¹.

¹³⁸ W umowie wskazano okres gwarancji w miesiącach tj. 84 miesiące.

¹³⁹ Usterki polegały m.in. na zaciekach na klatce schodowej przy zejściu do piwnicy, nalotach rdzawych na barierkach, „głuche” płytki na schodach, awarii zamku w drzwiach wejściowych, uszkodzonym elektrozaczepie przy drzwiach do dyżurki, nieprawidłowym działaniu czujki przy schodach głównych (włączanie światła w dzień) itp.)

¹⁴⁰ Do 31 grudnia 2022 na usunięcie zacieków na klatce schodowej, pozostałe usterki – do 15 maja 2022 r.

¹⁴¹ Dotyczyło to usterek schodów głównych wejściowych – stwierdzono: „naloty rdzawe na barierkach usunąć, wymienić głuche płytki na schodach, wymienić śruby stalowe wewnętrzne w barierkach z nierdzewki” oraz że wymieniono tylko odspojone płytki.

W trakcie przeglądu 8 marca 2023 r. stwierdzono łącznie 15 usterek¹⁴² i wyznaczono termin na usunięcie usterek do 30 czerwca 2023 r., który przedłużono na wniosek wykonawcy do 31 lipca 2023 r. W związku z zawiadomieniem przez wykonawcę 30 lipca 2023 r. o zakończeniu usuwania usterek, w dniu 7 sierpnia 2023 r. przystąpiono do odbioru dokonanych napraw, w trakcie którego stwierdzono usunięcie ośmiu z 15 zgłoszonych usterek i wyznaczono kolejny termin na usunięcie pozostałych siedmiu do 29 września 2023 r. W dniu 18 października 2023 r. stwierdzono dokonanie napraw w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli tom II str. 299, 302-315; tom VI str. 406)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że stwierdzone w trakcie przeglądów gwarancyjnych usterki nie miały istotnego wpływu na użytkowanie obiektu, w związku z tym termin gwarancji będzie wciążyć od dnia spisania bezusterkowego odbioru końcowego przedmiotowego zadania.

(akta kontroli tom II str. 318)

3.3. Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Zwoleniu wynika, że w okresie gwarancji, do maja 2023 r. zostały skierowane do WliR łącznie 23 pisma dotyczące nieprawidłowości i usterek dotyczących obiektu nowej siedziby KPP w Zwoleniu. Jak poinformował Komendant Powiatowy, nie wszystkie usterki zostały usunięte. Wg stanu na 29 sierpnia 2023 r.¹⁴³ występowały wady i usterki, m.in. uszkodzenie schodów wejściowych do budynku głównego od strony frontowej oraz od strony parkingu wewnętrznego¹⁴⁴, przecieki wody gruntowej w sali ćwiczeń i siłowni, niesprawną kontrola dostępu do pomieszczenia dyżurnego wraz z niesprawnym elektrozaczepem, głuche i odspojone płytki w łazienkach itp.

(akta kontroli tom II str. 341)

W pismach m.in. z 19 lutego, 1 marca, 8 i 24 czerwca 2021 r. ww. Komendant Powiatowy zgłaszał do WliR nieusunięcie usterek, które zostały zgłoszone do WliR 3 lutego 2021 r., pomimo że WliR wezwał pismem z 10 lutego 2021 r. wykonawcę do ich usunięcia, a następnie po kolejnych pismach Komendanta Powiatowego, WliR zgłaszał telefonicznie wykonawcy konieczność napraw.

Analiza dokumentacji dotyczącej zgłoszonych przez KPP w Zwoleniu usterek wykazała, że spośród 22 usterek czternaście zostało usuniętych przez wykonawcę z opóźnieniem wynoszącym od 36 do 879 dni¹⁴⁵.

Pomimo tego KWP nie skorzystała z możliwości ich usunięcia w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad ani nie naliczyła kar umownych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 341-368, tom VI, str. 399-401)

Po rozpoczęciu użytkowania nowej siedziby KPP w Pułtusku w maju 2023 r., w okresie rękojmi i gwarancji stwierdzono jedną usterekę dotyczącą awarii czytnika kart w korytarzu

¹⁴² Usterki polegały m.in. na pęknięciach tynku w korytarzu pomieszczenia gospodarczego, zniszczonej impregnacji elementów drewnianych kójców dla psów, zepsutym samozamykacz przy drzwiach zewnętrznych od strony garaży, przeciekach wody gruntowej w piwnicy, odspojonych płytkach na schodach zewnętrznych itp.

¹⁴³ Data pisma Komendanta Powiatowego Policji w Zwoleniu znak Pzw FZ-8110/8073/23. Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁴⁴ Potwierdziły to również oględziny obiektów budowlanych w dniach 29 i 30 sierpnia 2023 r. – schody pozostawały w trakcie naprawy – skute płytki gresowe.

¹⁴⁵ Wg stanu na dzień 20 października 2023 r. Dwie usterki zostały usunięte niezwłocznie (ustereka zalania wjazdu na plac Komendy w dniu 14 maja 2021 r., zgłoszona 18 maja 2021 r. przez KPP w Zwoleniu została usunięta w dniu 24 maja 2021 r. poprzez zamontowanie pompy odwadniającej przy zbiorniku rozsączania oraz awaria systemu kontroli drzwi w kancelarii tajnej zgłoszona przez KPP w Zwoleniu 6 czerwca 2022 r., została usunięta w lipcu 2022 r. po przekazaniu informacji przez WliR w dniu 18 lipca 2022 r.). Jedna usterka z 19 lutego 2021 r. polegająca na przecieku wody z rur obiegu CO w pomieszczeniu pompy ciepła (pom. 011) została usunięta w marcu 2022 r., jednak brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez WliR zgłoszenia usterki do wykonawcy. Jedna usterka zgłoszona w 17 stycznia 2023 r. nie została potwierdzona w trakcie przeglądu gwarancyjnego 8 marca 2023 r. Cztery usterki zidentyfikowane w pierwszej połowie 2023 r. zostały usunięte w terminie wyznaczonym przez KWP w trakcie przeglądu gwarancyjnego przeprowadzonego 8 marca 2023 r. (pierwotny termin do 30 czerwca 2023 r. przedłużono do 29 września 2023 r.)

prowadzącym do pomieszczeń PdOZ¹⁴⁶, która po poinformowaniu wykonawcy przez WliR¹⁴⁷ została usunięta w trakcie niniejszej kontroli¹⁴⁸.

(akta kontroli tom IV str. 252-254, 262)

3.4. W związku z tym, że zabezpieczenie należytego wykonania umów oraz usunięcia wad i usterek stanowiły gwarancje ubezpieczeniowe, po dokonaniu bezusterkowych odbiorów końcowych robót obydwu inwestycji, gwarancje w zakresie należytego wykonania umowy wygasły z dniem odpowiednio 4 listopada 2020 r. i 2 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 330-332; tom II str. 177; tom III str. 416)

3.5. W umowie na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu nie przewidziano obowiązków wykonawcy w zakresie konserwacji, serwisów gwarancyjnych i przeglądów technicznych itp. Wobec czego wykonawca nie przeprowadzał konserwacji, przeglądów ani serwisów gwarancyjnych w celu prawidłowej eksploatacji przedmiotu umowy, lecz były one wykonywane przez pracowników WliR lub zlecane podmiotom zewnętrznym i wykonywane na jej koszt.

(akta kontroli tom II str. 316, 317, 321-340)

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że w umowie nie przewidziano obowiązku wykonawcy wykonywania przeglądów technicznych, konserwacji lub serwisów gwarancyjnych z uwagi na konieczność ograniczania kosztów realizacji zadania inwestycyjnego. W WliR zatrudnieni są na umowę o pracę pracownicy posiadający uprawnienia do wykonywania większości przeglądów. Z uwagi na oddalenie KPP Zwoleń od KWP, wykonywanie przeglądów jest łączone z wykonywaniem innych prac/przeglądów dla pobliskich KPP. Ponadto przeglądy zlecane są na zewnątrz dla całego garnizonu mazowieckiego jednocześnie, co dodatkowo wpływa na obniżenie kosztów ich wykonania, ponieważ w ramach jednej umowy wykonywane jest kilka lub kilkadziesiąt przeglądów.

(akta kontroli tom I str. 308, 321, 322; tom II str. 317, 318)

Natomiast w umowie na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku wskazano, że w okresie gwarancyjnym wykonawca zobowiązany jest do przeprowadzania serwisów oraz przeglądów technicznych instalacji, systemów i urządzeń, na które wykonawca udzielił gwarancji oraz do przeprowadzenia, przed upływem okresu gwarancji, szkoleń pracowników KWP (§ 17 ust. 7). Do dnia zakończenia kontroli przeprowadzono serwis instalacji klimatyzacji, agregatu centrali wentylacyjnej, przegląd kotłów gazowych, przegląd pompy ciepła, przegląd układów solarnych, kontrolę poprawności działania pomp obiegowych oraz serwis central wentylacyjnych wraz z wymianą filtrów. Pierwsze szkolenia m.in. w zakresie obsługi sterowania kotłem grzewczym, systemów videodomofonów i telewizji przemysłowej oraz instalacji elektrycznej przeprowadzono w styczniu i lutym 2023 r. Zgodnie z postanowieniami § 17 ust. 7 umowy serwisy oraz przeglądy techniczne zostały przeprowadzone w ramach wynagrodzenia wykonawcy.

(akta kontroli tom III str. 287, tom IV str. 262-270)

W przypadku obiektów powstałych w wyniku realizacji dwóch badanych inwestycji, nie stwierdzono przeprowadzania ich remontów w okresie objętym rękojmią i gwarancją.

W odniesieniu do obiektów budowlanych KPP w Zwoleniu¹⁴⁹, KWP zapewniła przeprowadzenie okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego¹⁵⁰, w trakcie których stwierdzono dobry stan techniczny obiektów, zapewniający dalsze bezpieczne użytkowanie. Za każdym razem stwierdzano niezadowolający stan schodów zewnętrznych budynku głównego z uwagi na ubytki płytek gresowych i zalecano ich

¹⁴⁶ Usterka została zgłoszona do WliR w dniu 9 sierpnia 2023 r.

¹⁴⁷ WliR poinformowała Wykonawcę o stwierdzonej usterce pismem z 11 sierpnia 2023 r. W odpowiedzi Wykonawca poinformował, że aby zweryfikować przyczynę powstania problemu oraz wdrożyć rozwiązanie, które umożliwi dostęp zostanie przeprowadzone spotkanie na terenie KPP w Pułtusku przy udziale wykonawcy oraz dostawcy systemu. Zgodnie z powołanym pismem termin spotkania miał być uzgodniony telefonicznie.

¹⁴⁸ Usterka dotycząca czytnika kart została usunięta 5 września 2023 r. przez podwykonawcę oraz serwisanta w ramach gwarancji. Dokonano wymiany płytki sterującej oraz sprawdzono system pod kątem poprawności działania.

¹⁴⁹ Inwestycja zakończona w grudniu 2020 r.

¹⁵⁰ W dniach 14 grudnia 2021 r. oraz 27 stycznia 2023 r.

uzupełnienia bez wskazania terminu. Stwierdzano również brak izolacji ściany w sali ćwiczeń w piwnicy (stan oceniono na zadowalający, brak zaleceń).

(akta kontroli tom II str. 301, 379-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do wykonawcy umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu, w KWP nie skorzystano z zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad (wskazanego w § 25 ust. 6 umowy), jak również nie naliczono wykonawcy robót budowlanych kar umownych za zwłokę w ich usunięciu (kara w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto za II etap umowy za każdy dzień zwłoki wskazana w § 17 ust. 2 pkt 2 lit. d umowy). Dotyczy to łącznie 14 z 22 wad i usterek zgłoszonych przez użytkownika, a następnie, na podstawie § 25 ust. 1 umowy, w okresie od 10 lutego 2021 r. do 24 sierpnia 2022 r. przez pracowników WliR do wykonawcy. Wykonawca, pomimo ciążącego na nim obowiązku naprawy w terminie 14 dni od zgłoszenia, dokonał napraw z opóźnieniem wynoszącym od 36 do 879 dni.

(akta kontroli tom II str. 341-368, tom VI, str. 399-400)

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że wykonawca i zamawiający w żadnym stopniu nie uchylali się od ciążących na nich obowiązków w zakresie ujawnienia, zlecenia napraw, a następnie usunięcia stwierdzonych wad i usterek. Realizacja postanowień umowy odbywała się zgodnie z obowiązującą zasadą dobrej woli i współpracy. Brak realizacji napraw nie był wynikiem zaniechania czy opieszałości lecz z występującym w tym okresie zagrożeniem epidemiologicznym COVID-19, które skutkowało tym, że realizacja napraw ujawnionych wad i usterek była mocno ograniczona. Gwarancja ubezpieczeniowa obowiązuje do 13 listopada 2025 r. i w przypadku niemożności wyegzekwowania usunięcia stwierdzonych wad i usterek Zamawiający skorzysta z zabezpieczenia. KWP nie naliczyła kar umownych z uwagi na dotychczasową poprawną współpracę z wykonawcą, ograniczone możliwości działania, w tym czynnik ludzki w dobie pandemii oraz podejmowane sukcesywnie działania wykonawcy zmierzające do usunięcia wad i usterek.

(akta kontroli tom II str. 377, 378)

NIK zwraca uwagę, że z przedstawionej do kontroli dokumentacji wynika, że pomimo niezwłocznego informowania WliR przez KPP w Zwoleniu o występujących usterekach i przekazywania tych informacji wykonawcy, nie wywiązywał się on z obowiązków naprawy usterek w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia. Usterki te zostały usunięte dopiero po upływie od 1,5 miesiąca do aż 2,5 roku od zgłoszenia. NIK wskazuje, że Komenda nie skorzystała z przewidzianych w umowie z wykonawcą możliwości naliczenia kar umownych oraz sfinansowania naprawy usterek w ramach gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i usuwania wad. Dodatkowo usuwanie wad i usterek stwierdzonych w trakcie kolejnego przeglądu z 8 marca 2023 r., a w szczególności niepełna ich realizacja oraz przesuwanie relatywnie długiego, pierwotnego terminu napraw (z ok. 3,5 do ok. 6,5 miesiąca), które Komendant w swoich wyjaśnieniach ocenił jako nieistotne z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania obiektu, wskazują na bagatelizowanie tych kwestii przez wykonawcę. Powyższe rodzi obawy, że w przyszłości wykonawca również może zwlekać, bez uzasadnienia, z realizacją obowiązków wynikających z umowy.

2. W protokole z końcowego odbioru (pousterkowego) robót budowy nowej siedziby KPP w Pułtuskach z 14 lutego 2023 r. wskazano, że termin gwarancyjny wykonanych robót upływa z dniem 13 lutego 2030 r., tj. dwa dni wcześniej, niż wynika to z postanowień § 17 ust. 1 i § 25 umowy z wykonawcą oraz art. 112 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z umową bieg gwarancji (wynoszącej 84 miesiące) rozpoczyna się w dniu następnym, po bezusterkowym odbiorze końcowym, tj. 15 lutego 2023 r., a w sprawach nieuregulowanych w umowie¹⁵¹ stosuje się Kodeks cywilny. Natomiast w myśl

¹⁵¹ W umowie nie uregulowano kwestii dotyczących sposobu obliczania terminów.

art. 112 Kodeksu cywilnego, termin oznaczony w miesiącach kończy się z upływem dnia, który datą odpowiada początkowemu dniowi terminu (...). Tym samym, w związku z bezusterkowym końcowym odbiorem robót w dniu 14 lutego 2023 r. data gwarancji wykonanych robót upływa z dniem 15 lutego 2030 r.

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w Radomiu wyjaśnił, że w protokole z końcowego odbioru robót – pousterkowego przez nieuwagę wskazano niewłaściwy termin upływu gwarancji.

W trakcie kontroli, w dniu 28 sierpnia 2023 r.¹⁵² KWP pismem z 28 sierpnia 2023 r. poinformowała Wykonawcę o właściwym terminie upływu gwarancji wykonanych robót.

(akta kontroli tom III str. 287, tom IV str. 98-99, 101-103)

OCENA CZĄSTKOWA

W KWP analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej i podjęto skuteczne działania w zakresie wprowadzenia oszczędności w wydatkach z tego tytułu przy realizacji dwóch zakończonych inwestycji budowlanych. W przypadku zakończonej inwestycji budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, w KWP w okresie rękojmi i gwarancji egzekwowano przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych, w trakcie których stwierdzano wady i usterki oraz wyznaczano terminy ich usunięcia. O wadach i usterek obiektów KPP w Zwoleniu, zgłaszanych przez ich użytkownika, pracownicy KWP na bieżąco informowali wykonawcę, który nie wywiązywał się z obowiązku terminowego ich usuwania. Mimo to w KWP nie naliczono kar umownych z tego tytułu ani nie skorzystano z ich usunięcia w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad. Natomiast w odniesieniu do KPP w Pułtusku, usterka stwierdzona po trzech miesiącach od rozpoczęcia użytkowania obiektów, została usunięta zgodnie z postanowieniami umowy na koszt wykonawcy.

IV. Wnioski

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

1. Opracowywanie programów inwestycji zawierających spójne i kompletne dane, zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.
2. Dokonywanie zapłaty wynagrodzenia wykonawcy po pełnej realizacji poszczególnych etapów zamówienia.
3. Egzekwowanie wywiązywania się wykonawców zamówień na roboty budowlane z obowiązku przedkładania potwierdzonych kopii umów zawartych z podwykonawcami.
4. Naliczanie wykonawcom, przewidzianych w umowach kar, w tym z tytułu nieprzedłożenia do zaakceptowania kopii umów z podwykonawcami, nieterminowego usuwania wad i usterek zgłoszonych w czasie okresu gwarancji i rękojmi.
5. Rzetelna weryfikacja odbieranej od wykonawców dokumentacji dotyczącej przygotowania realizacji inwestycji budowlanych, w tym projektów programów inwestycji i dokumentacji projektowej.
6. Terminowe dokonywanie zwrotu zabezpieczenia udzielonych zaliczek na roboty budowlane.
7. Zapewnienie, przy realizacji inwestycji budowlanych (w tym obejmujących instalacje telekomunikacyjne) udziału inspektora nadzoru budowlanego właściwej specjalności.
8. Egzekwowanie od kierowników budowy, w ramach nadzoru inwestorskiego, prawidłowego prowadzenia dzienników budowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
9. Korzystanie z określonego w umowie uprawnienia do usunięcia wad i usterek w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad w okresie gwarancji i rękojmi, w sytuacji nieuzasadnionej zwłoki wykonawcy w ich usuwaniu.

¹⁵² Pismo nr IR-9632/23.

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
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 23 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy:

Ilona Kacperek
Główny specjalista k.p.

/-/

.....
Podpis

Grzegorz Odziemkowski
Główny specjalista k.p.

/-/

.....
Podpis

Magdalena Żywicka
Doradca prawny

/-/

.....
Podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Michał Musioł
/-/