



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.01.2023

**Pan
Dariusz Wesołowski
Komendant Wojewódzki Policji
we Wrocławiu**

Komenda Wojewódzka Policji
we Wrocławiu
ul. Podwale 31-33
50-040 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/066 – „Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, ul. Podwale 31-33, 50-040 Wrocław ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Nadinspektor Dariusz Wesołowski, Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki uprzednio pełnili: - od 23 maja 2017 r. do 19 lutego 2020 r. nadinspektor Tomasz Trawiński, - od 11 lutego 2016 r. do 22 maja 2017 r. inspektor Arkadiusz Golanowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych. 2. Realizacja inwestycji budowlanych. 3. Utrzymanie obiektu budowlanego w okresie rękojmi i gwarancji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/65/2023 z dnia 12 kwietnia 2023 r. 2. Mariusz Orawczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/77/2023 z dnia 11 maja 2023 r. 3. Szymon Sroka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/66/2023 z dnia 12 kwietnia 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-4, 36-38, 50-51)

¹ Dalej: Komenda lub KWP we Wrocławiu.

² Dalej: Komendant lub Komendant Wojewódzki. Nadinspektor Dariusz Wesołowski pełnił obowiązki Komendanta KWP we Wrocławiu od 20 lutego 2020 r. do 21 czerwca 2020 r., a od 22 czerwca 2020 r. został powołany na stanowisko Komendanta KWP we Wrocławiu.

³ Tj. do 23 października 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

KWP we Wrocławiu zaplanowała, przygotowała i zrealizowała dwie, podlegające kontroli NIK, inwestycje⁶. Działania w tym zakresie nie były jednak w pełni prawidłowe.

Wprawdzie na realizację tych zadań inwestycyjnych zostały opracowane programy inwestycji, jednak nie zawierały one wszystkich wymaganych elementów. Nie występowało o zgodę do Wojewody Dolnośląskiego na realizację robót budowlanych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Komendy. Stwierdzono także, że KWP we Wrocławiu zleciła podmiotowi zewnętrznemu opracowanie programu Inwestycji nr 1, co było działaniem niecelowym wobec posiadania w swojej strukturze organizacyjnej komórki, do której zadań należało opracowanie takich programów. W postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy ww. programu nie dopełniono obowiązku przechowania dokumentacji potwierdzającej fakt przekazania zapytań ofertowych potencjalnym trzem wykonawcom.

W ugodzie zawartej z wykonawcą dokumentacji projektowej dotyczącej Inwestycji nr 1 niezasadnie uwzględniono roszczenia z tytułu prac projektowych dotyczących wykonania schodów terenowych od strony ul. Cieszkowskiego oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych od strony ul. Modłowej, gdyż prace te powinny zostać wykonane bez prawa do odrębnego wynagrodzenia w związku z treścią umowy nr C-IV-211-2/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r.

W przypadku Przedsięwzięcia nr 1, w umowie zawartej z wykonawcą dokumentacji projektowej zabezpieczono interesy KWP we Wrocławiu, w szczególności przewidziano m.in. kary umowne za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, zobowiązano projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego oraz zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Komendę. Uzyskano także pozwolenie na budowę. W przypadku Przedsięwzięcia nr 2 kompletną dokumentację projektowo-kosztorysową wraz z pozwoleniem na budowę przekazała Gmina Bogatynia.

W Komendzie analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej w kontrolowanych inwestycjach, jednak pomimo wdrażanych działań i prowadzonych analiz poniesiono koszty za pobór energii biernej w wysokości 109,4 tys. zł.

Wykonawców robót budowlanych prowadzonych w ramach zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK zobowiązano do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dostarczenia tabeli elementów scalonych robót i harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji robót.

Nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego nie był w pełni rzetelny. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wpłynęły na realizację prowadzonych przez KWP we Wrocławiu inwestycji (w tym na wybór wykonawcy), a w szczególności dotyczyły realizacji Przedsięwzięcia nr 1, tj. m.in.: [1] nie dochowano należytej staranności przy określaniu zakładanego zakresu rzeczowego zamówienia, co w efekcie skutkowało jego zmianą oraz wydłużeniem terminu realizacji umowy; [2] w sposób istotny zmieniono postanowienia pierwotnie zawartej umowy z wykonawcą robót budowlanych, gdyż na jego korzyść dokonano zmniejszenia wartości wykonania robót budowlanych lub zakupu materiałów budowlanych z 10% na 5%, od której uzależniono wypłatę zaliczki; [3] KWP we Wrocławiu nie przekazała terenu budowy kierownikowi budowy, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia

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

⁶ Tj.: [1] Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu (dalej także: Inwestycja nr 1 lub Przedsięwzięcie nr 1) oraz [2] Budowa nowego Komisariatu Policji w Bogatyni (dalej także: Inwestycja nr 2 lub Przedsięwzięcie nr 2).

7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷; [4] dopuszczono do sytuacji, w której wykonawca robót budowlanych dokonując zmiany osoby deklarowanej w ofercie jako kierownik robót budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zastąpił ją inną osobą, która nie posiadała co najmniej 3 letniego doświadczenia wymaganego w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowywanie do realizacji inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Komendzie, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, wytyczne ustanowione przez Komendanta Głównego Policji, tj.: [1] wytyczne nr 1 z 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji⁹, określające jednolite zasady i tryb planowania i programowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji; [2] wytyczne nr 3 z 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych w Policji¹⁰, przedstawiające podstawowe standardy rozwiązań, które należy stosować przy projektowaniu i realizacji zamierzeń związanych z poprawą i dostosowaniem do potrzeb bazy lokalowej jednostek Policji zarówno w nowo wznoszonych, jak i przebudowywanych oraz remontowanych budynkach już istniejących.

Za przygotowanie procesu inwestycyjnego w zakresie prawnym i technicznym odpowiedzialny w KWP we Wrocławiu był Zespół Inwestycji Wydziału Inwestycji i Remontów. W szczególności Zespół ten planował i realizował zadania w zakresie dotyczącym inwestycji i remontów obiektów służbowych, jak również realizował zadania i koordynował działania jednostek zewnętrznych i wydziałów technicznych Komendy w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego i remontowego. Zespół Inwestycji nie opracowywał jednak programu Inwestycji nr 1, a w ramach realizacji zamówienia udzielonego podmiotowi zewnętrznemu na opracowanie tego programu nie dochowano obowiązku określonego w § 11 ust. 1 Decyzji nr 20/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2018 r. Procedura planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Szerzej kwestie w tym zakresie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Decyzją nr 686/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie przeprowadzania odbiorów w ramach zadań inwestycyjno-remontowych¹¹, został uregulowany tryb przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót budowlanych, usług i dostaw realizowanych przez Wydział Inwestycji i Remontów KWP we Wrocławiu w ramach zadań inwestycyjnych i remontowych.

(akta kontroli: tom I, str. 60-70, 143-145, 149-152)

1.2. Dla przedsięwzięć objętych kontrolą NIK zostały opracowane¹² programy inwestycji, tj.:

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: wytyczne nr 1 w sprawie planowania.

¹⁰ Dalej: wytyczne nr 3 w sprawie standardów.

¹¹ Dalej: decyzja Komendanta w sprawie odbiorów.

¹² Na których opracowanie wydana została zgoda Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji - pismo z dnia 29 marca 2017 r. (znak: Cnz-1992/2017).

- w dniu 29 grudnia 2017 r. został uzgodniony¹³ program inwestycji¹⁴ dla opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej Przedsięwzięcia nr 1 o szacunkowej wartości 286,7 tys. zł. Po zakończeniu tego etapu przedłożono¹⁵ rozliczenie realizacji zadania na kwotę 248,7 tys. zł, które zostało pozytywnie ocenione¹⁶. W następstwie powyższego, w oparciu o § 7 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, został opracowany program inwestycji¹⁷ pn. „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu”, z szacunkowym kosztem wynoszącym 48 193,0 tys. zł, który został uzgodniony w dniu 17 kwietnia 2019 r.; łączna wartość realizacji zadania (I i II etap) wyniosła 48 441,7 tys. zł¹⁸;
- w dniu 15 maja 2019 r. został uzgodniony program inwestycji¹⁹ dla Przedsięwzięcia nr 2, z szacunkowym kosztem wynoszącym 15 078,0 tys. zł.

Opracowane i uzgodnione ww. programy inwestycji, nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Zaplanowane w programie inwestycji pn. „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu” oraz w programie inwestycji dla Przedsięwzięcia nr 2, wartości kosztorysowe inwestycji określono na podstawie wielobranżowych kosztorysów inwestorskich, w wymaganym układzie grup kosztów, zgodnie z § 6 ust. 2 tego rozporządzenia.

Przed przekazaniem programów inwestycji do uzgodnienia Komendant dysponował działkami na cele budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni, na podstawie darowizny na rzecz Skarbu Państwa, dokonanej przez odpowiednio: Gminę Miejską Bolesławiec²⁰ i Gminę Bogatynia²¹. Na darowanych nieruchomościach ustanowiony został trwały zarząd KWP we Wrocławiu.

Inwestycja nr 2, po uzgodnieniu programu inwestycji, została ujęta w Planie Inwestycyjnym Policji, tj. wycinku Planu Inwestycyjnego Policji dla KWP we Wrocławiu. Inwestycja nr 1 została ujęta w przedmiotowym planie przed uzgodnieniem programu inwestycji, natomiast po uzgodnieniu programu plan został zaktualizowany o wartość kosztorysową inwestycji²², oszacowaną w uzgodnionym programie²³.

(akta kontroli: tom I, str. 153-171, 250-285, 344-361, 464-468, 476-515, 639-642)

¹³ Dotyczy uzgodnienia przewidzianego w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579), dalej: rozporządzenie w sprawie programu inwestycji.

¹⁴ Program opracowany przez Komendę we własnym zakresie.

¹⁵ Pismo Komendanta z dnia 25 lutego 2019 r. (znak: C-IV-211-2/2017).

¹⁶ Pismo Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji z dnia 23 kwietnia 2019 r. (znak: Cnz-2409/2121/DS.-K/2019).

¹⁷ Program opracowany przez podmiot zewnętrzny na podstawie zlecenia z dnia 18 października 2018 r., za cenę 9,8 tys. zł.

¹⁸ W tym koszty poniesione w związku z realizacją dokumentacji projektowo-kosztorysowej rozliczonej w ramach I etapu.

¹⁹ Program opracowany przez Komendę we własnym zakresie.

²⁰ Akt notarialny (umowa darowizny) z dnia 19 października 2016 r. (Repertorium A nr 6971/2016).

²¹ Akt notarialny (umowa darowizny) z dnia 20 lutego 2019 r. (Repertorium A nr 647/2019).

²² Dalej: WKI.

²³ Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w 2016 r. trwały prace nad uzgodnieniem wieloletniego planu inwestycji na lata 2017-2020, w ramach którego KWP we Wrocławiu zgłosiła m.in. potrzebę budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu z szacunkowym kosztem realizacji na poziomie 22,6 mln zł; przedmiotowe zadanie zostało wprowadzone do planu inwestycji Policji na rok 2017, który został zaakceptowany przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji i przesłany do jednostek; do momentu opracowania i zatwierdzenia programu inwestycji w planie przyjęto szacunkową wartość kosztorysową w kwocie 21 mln zł, na podstawie zadań realizowanych przez inne jednostki o podobnej strukturze etatowej oraz przybliżonej wielkości obiektów.

NIK zauważa, że podczas opracowania i uzgadniania programów inwestycji w KWP we Wrocławiu nie w pełni stosowano wytyczne nr 1 w sprawie planowania. Dla przykładu np. nie występowało o uzyskanie indywidualnej zgody Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji na opracowanie przez podmiot zewnętrzny programu inwestycji dla budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, czy też nie opiniowano programów z właściwymi służbami KWP we Wrocławiu, m.in. prewencji, łączności i informatyki, gospodarki transportowej, ochrony informacji niejawnych, kadr i szkoleń. Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta, było to spowodowane brakiem informacji o wprowadzeniu do stosowania w Komendzie tych wytycznych. Na potwierdzenie tego stanu rzeczy wskazuje m.in. fakt, że w piśmie z dnia 29 marca 2017 r., w którym Dyrektor Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji wydał zgodę na opracowanie przedmiotowych programów inwestycji, wskazano, że programy te powinny spełniać jedynie wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie Programu Inwestycji oraz wytycznych nr 3 w sprawie standardów.

(akta kontroli: tom I, str. 143-145, 206; tom II, str. 158)

1.3. W przypadku inwestycji podlegających kontroli, przed rozpoczęciem budowy, uzyskano zgody Ministra Inwestycji i Rozwoju, o których mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, tj. zgodę z dnia 21 marca 2019 r. (znak: DGN-IV.4756.10.2019.KB) na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz zgodę z dnia 4 lipca 2019 r. (znak: DPN-IV.4756.19.2019.KB) na budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni. Zgody te zostały wydane w odpowiedzi na wnioski Komendanta odpowiednio z dnia 26 lutego 2019 r. (znak: C-IV-211-2/2017) i z dnia 23 kwietnia 2019 r. (znak: C-IV-212-2/2019).

(akta kontroli: tom I, str. 243-249, 469-475)

1.4. Komenda nie występowała do Wojewody Dolnośląskiego²⁵, o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶, na realizację robót budowlanych w ramach inwestycji podlegających kontroli na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie KWP we Wrocławiu oraz innych inwestycji realizowanych w okresie objętym kontrolą, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 55, 271-272, 354-355)

1.5. W Komendzie identyfikowano obszary ryzyka w okresie objętym kontrolą na podstawie kolejnych decyzji Komendanta: nr 409/2016 z dnia 18 lipca 2016 r., nr 222/2019 z dnia 14 maja 2019 r. oraz nr 260/2020 z dnia 8 września 2020 r. Zgodnie z powyższymi decyzjami prowadzono rejestr ryzyk w KWP we Wrocławiu. Jak wskazał Pierwszy Zastępca Komendanta, w odniesieniu do zakresu zadań inwestycyjnych zleconych na zewnątrz przez Wydział Inwestycji i Remontów KWP we Wrocławiu nie zostały zdiagnozowane obszary zagrożone wysokim ryzykiem. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych/audytów dotyczących realizacji zadań związanych z prowadzeniem inwestycji.

(akta kontroli: tom II, str. 158-169)

Do nadzoru realizacji inwestycji podlegających kontroli Komendant, na podstawie zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend,

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

²⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) – Wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie (Policja należy do rządowej administracji zespolonej) i obowiązany jest zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji²⁷, powołał nieetatowe zespoły zadaniowe, tj. decyzją nr 140/2019 z dnia 27 marca 2019 r.²⁸ został powołany zespół zadaniowy do nadzoru realizacji zadania budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz decyzją nr 276/2018 z dnia 11 czerwca 2018 r.²⁹ został powołany zespół zadaniowy do nadzoru realizacji zadania budowy nowego Komisariatu Policji w Bogatyni. Do zadań przedmiotowych zespołów należała koordynacja działań merytorycznych komórek i jednostek organizacyjnych Policji oraz wzajemna wymiana informacji mająca na celu sprawne przeprowadzenie odpowiednich zadań inwestycyjnych. Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że badane inwestycje na podstawie decyzji Komendanta w sprawie odbiorów były objęte nadzorem Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu oraz Wydziału we Wrocławiu Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji.

(akta kontroli: tom I, str. 55, 57, 91-101)

1.6. Zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 6 października 2017 r. Gmina Bogatynia zobowiązała się do dnia 31 marca 2019 r. nieodpłatnie przekazać Komendzie kompletną dokumentację projektowo-kosztorysową wraz z pozwoleniem na budowę nowego Komisariatu Policji w Bogatyni. Na wykonanie przedmiotowej dokumentacji wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w trakcie wykonywania robót budowlanych została zawarta w dniu 30 stycznia 2018 r. przez Gminę Bogatynia umowa nr CRU.94.2018. W dniu 22 października 2019 r. na podstawie umowy przelewu praw i obowiązków, Gmina Bogatynia przełała na rzecz KWP we Wrocławiu wszystkie przysługujące jej w stosunku do projektanta, tj. wykonawcy przedmiotowej dokumentacji, prawa i wierzytelności pieniężne oraz niepieniężne, wynikające z umowy na opracowanie tej dokumentacji, w szczególności prawa i wierzytelności w stosunku do projektanta dotyczące wykonania przez niego obowiązków, związanych z pełnieniem nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych oraz prawa i wierzytelności wynikające z udzielonej rękojmi i gwarancji oraz naliczania i egzekwowania ewentualnych kar umownych.

(akta kontroli: tom I, str. 207-211, 237-242)

W rezultacie dokonania przez Komendę wyboru oferty w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰, została zawarta w dniu 21 sierpnia 2017 r. umowa nr C-IV-211-2/2017 na wykonanie usługi wykonania wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji robót budowlanych. Zadanie zostało ujęte w planie³¹ wydatków inwestycyjnych na 2017 r. pod nazwą „KPP Bolesławiec – budowa nowej siedziby” z WKI 21 000,0 tys. zł. Na 2017 r. nie zaplanowano środków budżetowych na realizację tego zadania. Zaplanowano środki obce (Fundusz Wsparcia Policji) w kwocie 151,0 tys. zł. Według ostatecznego wycinka planu inwestycyjnego Policji na 2017 r. dla KWP zadanie otrzymało nazwę „KPP Bolesławiec – budowa nowej siedziby. Etap I – dokumentacja projektowo-kosztorysowa” o WKI w wysokości 286,7 tys. zł.

Z uwagi na fakt, że cała dokumentacja ww. postępowania przetargowego została w Komendzie w dniu 26 stycznia 2023 r. wybrakowana³², nie zbadano poprawności wyłonienia wykonawcy dokumentacji projektowej.

²⁷ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.

²⁸ Decyzje zmieniające: nr 257/2020 z dnia 7 września 2020 r. oraz nr 290/2020 z dnia 1 października 2020 r.

²⁹ Decyzje zmieniające: nr 31/2020 z dnia 7 lutego 2020 r. oraz nr 289/2020 z dnia 1 października 2020 r.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp. Ustawa ta obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

³¹ Wycinek planu inwestycyjnego dla KWP we Wrocławiu z dnia 10 maja 2017 r.

³² Na podstawie protokołu nr 499 brakowania dokumentacji niearchiwalnej kategorii B, której okres przechowywania, zgodnie z jednolitym wykazem akt Policji, upłynął.

Za wykonanie przedmiotowej umowy, zamawiający zobowiązał się zapłacić wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 281,1 tys. zł brutto, w tym:

- za wykonanie prac I etapu³³ oraz II etapu³⁴ – nie więcej niż 85% wartości wynagrodzenia;
- za pełnienie nadzoru inwestorskiego – 42,2 tys. zł brutto, tj. 15% wartości wynagrodzenia.

Na sfinansowanie realizacji przedmiotowej dokumentacji pozyskano środki pozabudżetowe w kwocie 151,0 tys. zł³⁵.

Wykonawca w dniu podpisania umowy wniosł w pieniądzu zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wymaganej wysokości 28,1 tys. zł, tj. 10% całkowitej wartości wynagrodzenia.

(akta kontroli: tom I, str. 103-109, 117-127, 334-343, 387-400)

1.7. Umowy na realizację dokumentacji projektowej inwestycji podlegających kontroli zabezpieczały interesy KWP we Wrocławiu, w szczególności:

- wymagano zgodności opracowanej dokumentacji projektowej z przepisami Prawa budowlanego oraz aktami wykonawczymi, a także odpowiednim miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁶;
- określono wymóg opracowania i sprawdzenia dokumentacji przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności;
- określono obowiązek przeprowadzenia wszelkich czynności w celu uzyskania niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opracowań oraz naniesienia poprawek w dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do uzyskania prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę;
- zobowiązano wykonawcę do aktualizacji dokumentacji projektowej i jej ewentualnej zmiany na etapie prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne i realizacji robót budowlanych;
- określono obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych objętych dokumentacją projektową;
- uwzględniono obowiązek bezwarunkowego przeniesienia na rzecz KWP we Wrocławiu, bez dodatkowych opłat, całości autorskich praw majątkowych do opracowanej dokumentacji;
- określono kary umowne, w tym w szczególności: za opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej, za odstąpienie od umowy, za wystąpienie w dokumentacji błędów lub braków albo uchylenie się od pełnienia nadzoru autorskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 211, 237-242, 387-339)

1.8. Dokumentacja projektowa inwestycji podlegających kontroli zawierała niezbędne opracowania wymagane do opisu przedmiotu zamówienia, stosownie do art. 31 ust. 1 Pzp, oraz wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane, tj. wielobranżowy projekt budowlany, projekty wykonawcze wraz z kartami cech technicznych i jakościowych materiałów, przedmiary robót,

³³ Etap I obejmował wykonanie koncepcji wielobranżowego projektu budowlanego i projektów wykonawczych, złożenie wniosku o pozwolenie na budowę, przekazanie map do celów projektowych oraz dokumentacji geotechnicznej podłoża dla terenu objętego inwestycją.

³⁴ Etap II obejmował wykonanie szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i realizacji robót, kart opisu cech technicznych, przedmiarów, kosztorysów inwestorskich oraz uzyskanie prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę.

³⁵ 30,0 tys. zł na podstawie umowy nr ORG.253/17 zawartej w dniu 26 maja 2017 r. z Powiatem Bolesławieckim, 9,0 tys. zł na podstawie umowy nr 2/17 zawartej w dniu 15 marca 2017 r. z Gminą Gromadka, 100,0 tys. zł na podstawie porozumienia nr 3/17 zawartego w dniu 17 marca 2017 r. z Gminą Miejską Bolesławiec oraz 12,0 tys. zł na podstawie umowy nr 4/17 zawartej w dniu 24 marca 2017 r. z Gminą Warta Bolesławiecka.

³⁶ Dalej: mpzp.

szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, kosztorysy inwestorskie.

(akta kontroli: tom I, str. 211, 237-242, 387-339, 404-405, 434-438)

1.9. Tereny działek przeznaczonych na cele budowlane inwestycji podlegających kontroli leżały na obszarach, dla których zostały opracowane odpowiednie mpzp, tj.:

- nieruchomość przeznaczona pod budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu położona była w obszarze obowiązywania mpzp zatwierdzonego uchwałą Nr XVI/107/07 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 31 października 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec – dla terenu przemysłowego zlokalizowanego w rejonie ulic Tadeusza Kościuszki i Modłowej³⁷; w ww. planie przedmiotowy teren znajduje się w jednostce oznaczonej symbolem U2 (tereny usług);
- nieruchomość przeznaczona pod budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni położona była w obszarze obowiązywania mpzp zatwierdzonego uchwałą nr LXI/515/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 23 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie centrum miasta Bogatynia³⁸; w ww. planie przedmiotowy teren znajduje się w jednostce oznaczonej symbolem 1-U (zabudowa usługowa).

Dokumentacja projektowa inwestycji podlegających kontroli była zgodna z ww. odpowiednim mpzp w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy, wysokości budynków, powierzchni biologicznie czynnej, linii zabudowy.

(akta kontroli: tom I, str. 56, 71-90, 212-229, 273-281, 450-460, 507-512)

1.10. Gmina Bogatynia wywiązała się z zobowiązania określonego w porozumieniu z KWP we Wrocławiu (o którym w pkt 1.6) i nieodpłatnie, protokolarnie przekazała Komendzie w dniu 20 lutego 2019 r. kompletną dokumentację projektowo-kosztorysową budowy nowego Komisariatu Policji w Bogatyni, wraz z pozwoleniem na budowę, która została opracowana na podstawie, zawartej przez Gminę Bogatynia w dniu 30 stycznia 2018 r., umowy z projektantem. Na etapie postępowania przetargowego wyłonienia wykonawcy robót budowlanych Komisariatu Policji w Bogatyni nie wystąpiły przypadki zmiany dokumentacji projektowej w wyniku pytań potencjalnych wykonawców. W trakcie wykonywania robót budowlanych wprowadzono do realizacji 21 nieistotnych zmian dokumentacji projektowej, w stosunku do rozwiązań i ustaleń pozwolenia na budowę, zaakceptowanych przez projektanta w ramach nadzoru autorskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 207-211, 230-242, 625-630)

Zgodnie z zawartą umową na wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, wykonawca zobowiązał się wykonać I etap prac do dnia 5 grudnia 2017 r., a II etap do dnia 31 marca 2018 r.

Po zakończeniu I etapu prac wykonawca w dniu 5 grudnia 2017 r. protokolarnie przekazał wymaganą dokumentację, wraz z kopią wniosku o pozwolenie na budowę, celem sprawdzenia z wymaganiami zawartymi w umowie. Zamawiający komisyjnie dokonał sprawdzenia przekazanych opracowań i po zaakceptowaniu dokonał w dniu 11 grudnia 2017 r. ich protokolarnego odbioru. Za wykonanie I etapu prac zostało wypłacone wynagrodzenie w wysokości 151,0 tys. zł brutto (53,7% wartości całkowitego wynagrodzenia).

³⁷ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2008 r., nr 1, poz. 5.

³⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 25 sierpnia 2017 r., poz. 3565.

W wyniku przedłużenia³⁹ procedowania wydania warunków technicznych przez dystrybutora energii elektrycznej oraz zmian wymagań stawianych przez dystrybutora gazu przy wydawaniu warunków technicznych dotyczących rozwiązania kolizji gazociągu ze zjazdem, co spowodowało konieczność wykonania i załączenia do projektu budowlanego nie planowanego dodatkowego projektu usunięcia ww. kolizji, zawarto w dniu 21 marca 2018 r. aneks nr 1, a następnie w dniu 31 sierpnia 2018 r. aneks nr 2 do umowy na wykonanie dokumentacji, w których zmieniono termin wykonania prac II etapu i zakończenia realizacji umowy odpowiednio: do dnia 31 sierpnia 2018 r. i ostatecznie do dnia 30 listopada 2018 r. Po zakończeniu II etapu prac wykonawca w dniu 8 października 2018 r. protokolarnie przekazał wymaganą dokumentację; zamawiający komisyjnie dokonał sprawdzenia przekazanych opracowań z wymaganiami zawartymi w umowie i po ich zaakceptowaniu dokonał w dniu 27 listopada 2018 r. protokolarnego ich odbioru. Za wykonanie II etapu prac zostało wypłacone wynagrodzenie w wysokości 87,9 tys. zł brutto (31,3% wartości całkowitego wynagrodzenia).

W trakcie realizacji robót budowlanych, w wyniku prowadzonych konsultacji z przyszłym użytkownikiem nowej Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz inżynierami wykonawcy robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, a także przede wszystkim w wyniku oferty Zakładu Energetyki Ciepłej w Bolesławcu, dotyczącej możliwości przyłączenia nowego obiektu do sieci ciepłowniczej, wypracowano rozwiązania funkcjonalne wymagające wprowadzenia istotnych zmian w dokumentacji projektowej, a co za tym idzie, uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę. W wyniku powyższego w dniu 22 stycznia 2021 r. zawarto aneks nr 1/2021 do umowy na wykonanie dokumentacji.

Za wykonanie dodatkowego zakresu prac, po przedstawieniu oferty i negocjacjach z wykonawcą, zamawiający zobowiązał się zapłacić dodatkowe wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 103,3 tys. zł brutto. Projektant zobowiązał się wykonać dodatkowe prace w ramach:

- I etapu (wykonanie projektu zastępczego wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej) do dnia 25 stycznia 2021 r. za wynagrodzeniem w wysokości 71,3 tys. zł;
- II etapu (wykonanie scenariusza pożarowego) do dnia 1 marca 2021 r. – 12,3 tys. zł;
- III etapu (wykonanie uzgodnienia kolizji z gestorami mediów oraz uzgodnienie projektów przyłączy) do dnia 15 marca 2021 r. – 12,3 tys. zł;
- IV etapu (uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę dla wprowadzonych zmian) do dnia 30 lipca 2021 r. – 7,4 tys. zł.

Wykonawca sukcesywnie przedkładał dokumentację, ostatecznie w dniu 19 sierpnia 2021 r. protokolarnie przekazane zostały wymagane opracowania wraz z zamiennym pozwoleniem na budowę. Zamawiający komisyjnie dokonał sprawdzenia przekazanych opracowań z wymaganiami zawartymi w umowie i po ich zaakceptowaniu dokonał w dniu 21 sierpnia 2021 r. protokolarnego ich odbioru, stwierdzając fakt wystąpienia opóźnień wynoszących: dla I etapu – 56 dni, II etapu – 20 dni, III etapu – 84 dni oraz IV etapu – 21 dni. Mając na uwadze zapisy umowy w zakresie naliczania kar umownych, naliczono kary umowne w wysokości 54,3 tys. zł brutto (1% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia) i zwrócono się do wykonawcy o ustosunkowanie się do wynikłych opóźnień. Z otrzymanych wyjaśnień wykonawcy, które zostały potwierdzone przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, wynikało, że opóźnienia były skutkiem szeregu zmian zgłaszanych w trakcie budowy,

³⁹ W sumie o cztery miesiące.

co miało wpływ na terminy wykonania ostatecznych prac projektowych; ponadto wykonano prace, które nie były przewidziane w aneksie nr 1/2021, a dotyczyły zaprojektowania i uzyskania uzgodnień odnośnie dodatkowych terenowych schodów wejściowych do jednostki Policji oraz dodatkowej pochylni i podjazdu dla osób z niepełnosprawnością – wartość wynagrodzenia za wykonanie nieprzewidzianych prac projektowych została oszacowana na kwotę 71,5 tys. zł brutto; dodatkowo wykonawca powoływał się na trudności związane z epidemią COVID-19, gdzie nie mógł realizować w terminie zleconych robót z przyczyn od siebie niezależnych (choroby pracowników i ich rodzin, zamknięte urzędy).

Z powodu opóźnień w pracach projektowych Komenda nie poniosła faktycznych dodatkowych kosztów związanych z realizacją inwestycji budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu. Finalnie uzyskane zamienne pozwolenie na budowę 21 dni po terminie umownym nie wpłynęło na ostateczny termin zakończenia inwestycji.

W dniu 2 marca 2022 r., na podstawie art. 54a ustawy o finansach publicznych, została zawarta ugoda, w której Komenda oświadczyła, że odstępuje od naliczenia wykonawcy kar umownych za opóźnienia i nie będzie dochodzić ich zapłaty, natomiast wykonawca oświadczył, że odstępuje od naliczania zamawiającemu dodatkowego wynagrodzenia za wykonanie nieprzewidzianych prac i nie będzie dochodzić jego zapłaty, a ustalone w aneksie nr 1/2021 wynagrodzenie uznane zostało za ostateczne. Zawarcie ugody poprzedzone było opinią prawną z dnia 11 stycznia 2021 r. Zespołu Prawnego KWP we Wrocławiu oraz notatką służbową z dnia 21 lutego 2021 r., zaakceptowaną przez Pierwszego Zastępcę Komendanta, dotyczącą oceny skutków zawarcia przedmiotowej ugody. Przy zawieraniu ugody jako uzasadnione uznano roszczenia wykonawcy dotyczące wynagrodzenia za zaprojektowanie schodów terenowych od strony ul. Cieszkowskiego oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych od strony ul. Modłowej, co świetle umowy nr C-IV-211-2/2017 zawartej w dniu 21 sierpnia 2017 r., było nieuzasadnione, i szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Za wykonanie robót dodatkowych, zgodnie z aneksem nr 1/2021, wypłacone zostało wynagrodzenie w wysokości 103,3 tys. zł brutto.

(akta kontroli: tom I, str. 387-399, 415-440, 516-563, 631-638)

1.11. Przed rozpoczęciem robót budowlanych w ramach inwestycji podlegających kontroli uzyskano, zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, wymagane pozwolenia, tj.:

- decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 961/2018 z dnia 24 września 2018 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, a następnie w wyniku wprowadzenia istotnych zmian w projekcie budowlanym, decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 726/2021 z dnia 18 sierpnia 2021 r. zatwierdzającą projekt budowlany zamienny, zmieniającą ww. decyzję nr 961/2018 z dnia 24 września 2018 r. i udzielającą zamienne pozwolenie na budowę;
- decyzję Starosty Zgorzeleckiego nr 523/2018 z dnia 27 listopada 2018 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę Komisariatu Policji w Bogatyni⁴⁰.

(akta kontroli: tom I, str. 230-236, 436-440, 530-531)

1.12. Obszary działek przeznaczonych na cele budowlane inwestycji podlegających kontroli nie leżały w obszarze chronionym Natura 2000, nie były wpisane do rejestru

⁴⁰ Decyzją Starosty Zgorzeleckiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. przeniesiono na rzecz KWP we Wrocławiu prawa i obowiązki wynikające z decyzji nr 523/2018 z dnia 27 listopada 2018 r., wydanej na rzecz Gminy Bogatynia.

zabytków i nie leżały na terenach w strefie objętej ochroną konserwatorską oraz nie podlegały innej ochronie na podstawie ustaleń odpowiednich mpzp dla tych terenów.

(akta kontroli: tom I, str. 57, 71-90, 273-281, 507-512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo tego, że zgodnie z postanowieniami § 34 Regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu z 1 czerwca 2018 r. oraz zakresem szczegółowych zadań Wydziału Inwestycji i Remontów, obowiązki opracowania programów inwestycji zostały przypisane do realizacji wyodrębnionemu w ramach Wydziału Inwestycji i Remontów – Zespołowi Inwestycji, KWP we Wrocławiu zleciła⁴¹ sporządzenie opracowania programu Inwestycji nr 1 podmiotowi zewnętrznemu za kwotę 9,8 tys. zł. NIK ocenia powyższe jako działanie niecelowe.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że opracowanie programu Inwestycji nr 1 zostało zlecone m.in. z uwagi na pilny charakter sprawy w celu wprowadzenia zadania do realizacji, złożony charakter opracowania oraz trudną sytuację etatową (w ówczesnym czasie na 13 etatów inspektorów nadzoru zatrudnionych było siedmiu inspektorów), a także zwiększoną liczbą zadań wprowadzonych do planu inwestycji (od 2019 r. było ich 19).

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Zdaniem Izby wskazane problemy organizacyjne (w sytuacji jednoczesnego zatrudniania pracowników i przypisywania im zadań do ich obowiązków lub do zadań komórek organizacyjnych, w których są oni zatrudnieni), nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla zlecenia prac na zewnątrz.

(akta kontroli: tom I, str. 15-35, 39-45, 464-467; tom II, str. 158-160; tom IV, str. 1-161)

2. W KWP we Wrocławiu opracowano i przedstawiono do zatwierdzenia dwa odrębne programy inwestycji związane z budową nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, tj. program inwestycji na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej Przedsięwzięcia nr 1 o wartości kosztorysowej inwestycji dotyczącej jedynie dokumentacji projektowej oraz program inwestycji dotyczący budowy ww. komendy. Program inwestycji opracowany na dokumentację projektowo-kosztorysową, opracowano niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji. W szczególności program nie zawierał wymaganych przez § 6 ust. 1 tego rozporządzenia elementów, tj. brakowało analizy celowości i okresu realizacji inwestycji, harmonogramu rzeczowo-finansowego, oceny efektywności inwestycji, danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji, planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

Także dwa pozostałe programy kontrolowanych inwestycji nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, tj. brakowało danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz planowej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że KWP we Wrocławiu przedstawiła do zatwierdzenia odrębne programy inwestycyjne budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu w dwóch etapach z uwagi na złożony charakter przedsięwzięcia oraz fakt pozyskania środków finansowych na realizację dokumentacji projektowo-kosztorysowej w ramach Funduszu Wsparcia Policji od lokalnych władz samorządowych. Dodatkowo Pierwszy Zastępca Komendanta odnosząc się do danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów

⁴¹ W dniu 18 października 2018 r.

budowlanych i innych składników majątkowych po zakończeniu realizacji inwestycji oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie w omawianych programach inwestycji wyjaśnił, że w programach inwestycyjnych wskazano szacunkową planowaną kwotę środków budżetowych na realizację prac budowlanych, natomiast przewidywany okres zagospodarowania obiektów budowlanych określono we wstępnym harmonogramie realizacji zawierającym źródło finansowania.

(akta kontroli: tom I, str. 344-353, 476-506, 515, 639-640; tom II, str. 339; tom IX, str. 447, 449-450)

3. W ramach zamówienia publicznego na opracowanie programu Inwestycji nr 1 nie dopełniono obowiązku przechowania dokumentacji potwierdzającej fakt przekazania zapytań ofertowych potencjalnym trzem wykonawcom, czego wymagały postanowienia § 11 ust. 1 Decyzji nr 20/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2018 r. Procedura planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu⁴², co było działaniem nierzetelnym.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zwyczajowo, zgodnie z obowiązującą procedurą, osoba prowadząca sprawę przekazała zapytania ofertowe drogą elektroniczną ze swojej skrzynki służbowej, przy czym pracownik nie wydrukował dokumentów potwierdzających dokonanie tych czynności. Dalej Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że 26 sierpnia 2020 r. pracownik odszedł na emeryturę, a wkrótce potem zmarł. Ponieważ jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta, po upływie kilku miesięcy od ustania stosunku pracy skrzynki służbowe byłych pracowników są likwidowane (dane usuwane z serwera), z tego powodu w KWP we Wrocławiu dostępna była jedynie dokumentacja potwierdzająca wybór najkorzystniejszej oferty.

NIK wskazuje na istotną rolę utrwalania przebiegu postępowań zgodnie z postanowieniami § 11 ust. 1 Decyzji nr 20/2018, na podstawie których zamawiający był obowiązany przechowywać dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 50,0 tys. zł. Udokumentowanie faktu skierowania zapytań stanowi dowód, iż podejmowane działania były rzetelne, zgodne z postanowieniami § 7 Decyzji nr 20/2018 i miały na celu wybór najkorzystniejszej oferty spośród dostępnych na rynku.

(akta kontroli: tom I, str. 464-467; tom II, str. 158-160; tom IV, str. 162-258)

4. Na realizację inwestycji⁴³ na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie KWP we Wrocławiu, w tym budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu oraz nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni, nie występowano o zgodę Wojewody Dolnośląskiego, wymaganą w myśl art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że z uwagi na konieczność pozyskania zgód Ministra Inwestycji i Rozwoju na budowę nowych obiektów oraz fakt, iż jest to organ wyższego rzędu niż Wojewoda, przyjęto zgodę właściwego ministra jako ostateczną organu nadzorującego.

NIK nie podziela ww. argumentacji, gdyż stan prawny nie przewidywał wyjątków i jednoznacznie wskazywał, że na realizację inwestycji Komendant powinien wystąpić i uzyskać zgody zarówno Ministra Inwestycji i Rozwoju, jak i Wojewody Dolnośląskiego, który jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie. Uzyskanie odrębnych dwóch zgód wymagane było w związku

⁴² Dalej: Decyzja nr 20/2018.

⁴³ W okresie objętym kontrolą KWP we Wrocławiu realizowała 15 inwestycji dotyczących budowy nowych siedzib komisariatów i komend Policji.

z faktem, iż zgoda Ministra Inwestycji i Rozwoju (art. 135 ustawy o finansach publicznych) wiąże się z racjonalizacją wydatków publicznych i podporządkowaniem ich ogólnej strategicznej polityce państwa, natomiast zgoda Wojewody Dolnośląskiego jest wymagana w aspekcie sposobu korzystania z nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie.

(akta kontroli: tom I, str. 55, 271-281, 354-361)

5. W ramach zawarcia ugody z dnia 2 marca 2022 r. z wykonawcą projektu budowy Przedsięwzięcia nr 1, KWP we Wrocławiu niezasadnie uwzględniła, że wykonawcy przysługuje roszczenie finansowe za zaprojektowanie i dokonanie uzgodnień w zakresie dotyczącym terenowych schodów wejściowych do nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu od strony ul. Cieszkowskiego oraz dodatkowej pochylni – podjazdu dla osób niepełnosprawnych od ul. Modłowej, ponieważ były to opracowania, które w świetle umowy Nr C-IV-211-2/2017 zawartej z ww. wykonawcą powinny być sporządzone bez prawa do odrębnego wynagrodzenia.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że: „(...) Problem polega na tym, że projektant nie mogąc uzyskać na czas uzgodnienia z GDDKiA zaprojektował schody jedynie do granicy działki (...). Roszczenia Projektanta dotyczyły projektu opracowanego w części poza działką znajdującą się w trwałym zarządzie KWP we Wrocławiu, a wykonana dokumentacja projektowa oraz wydana decyzja pozwolenia na budowę ograniczała się jedynie do działki 181/2 i tylko w jej obrębie zaprojektowano schody na skarpie”. W odniesieniu do potrzeby wykonania dodatkowej pochylni dla osób z niepełnosprawnością Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że po konsultacji z zamawiającym w celu poprawy bezpieczeństwa osób pieszych oraz z trudnościami w poruszaniu się nadzór inwestorski ustalił konieczność wykonania niezależnej pochylni od strony ul. Modłowej na poziom parkingu, ponieważ zaprojektowanie wspólnego wjazdu dla aut, pieszych i osób z ograniczeniami w poruszaniu się (w tym dla kobiet z wózkami) po łuku i dużej różnicy terenu prowokowałoby niebezpieczne w skutkach kolizje. W odniesieniu do uwzględnienia roszczenia dotyczącego dodatkowej pochylni dla osób z niepełnosprawnością, Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił natomiast, że: „Rozwiązanie z wspólnym zjazdem było rozwiązaniem minimalnym, umożliwiającym szybkie uzyskanie pozwolenia na budowę i z tego Projektant się wywiązał. W jego podstawowym zleceniu nie było warunku wskazującego zaprojektowanie dodatkowej, niezależnej pochylni”.

NIK wskazuje, że zgodnie z umową nr C-IV-211-2/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. wykonawca był odpowiedzialny za zaprojektowanie obiektu i przygotowanie odpowiedniej dokumentacji oraz uzyskanie wszystkich wymaganych decyzji, pozwoleń, zgód i uzgodnień (§ 1 pkt 1, pkt 2 ppkt 4, pkt 5 ppkt 2, pkt 7). W tej sytuacji zamawiający nie powinien ponosić konsekwencji tego, że projektant nie zdażył, na etapie sporządzania pierwotnej dokumentacji projektowej, uzyskać uzgodnienia z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wykonania schodów terenowych od strony ul. Cieszkowskiego. W odniesieniu do ww. roszczenia, a także roszczenia dotyczącego wykonania pochylni dla osób z niepełnosprawnością, należy zauważyć, że w § 1 pkt 16 ppkt 1 ww. umowy przewidziano, że jeżeli w trakcie trwania umowy wystąpi konieczność istotnych zmian w dokumentacji, wykonania dodatkowych opracowań, uzyskania kolejnych decyzji, w przypadku gdy konieczność ta powstała z winy wykonawcy, np. w wyniku błędów, braków projektowych lub uszczegółowienia projektów wykonawczych, wykona on wyżej wymienione zmiany i uzupełniania, bez osobnego wynagrodzenia w ramach nadzoru autorskiego. Zdaniem NIK, w tych okolicznościach, uwzględnienie ww. roszczeń projektanta, jako

kompensujących roszczenia zamawiającego z tytułu kary umownej za opóźnienia w sporządzeniu dokumentacji projektowej, było nieuzasadnione.

(akta kontroli: tom I, str. 387-398, 534-563, tom IX, str. 325-329, 352-441, 452-456)

OCENA CZĄSTKOWA

Na realizację zadań inwestycyjnych objętych kontrolą zostały opracowane programy inwestycji, jednak nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie programu inwestycji. Nie uzyskano również wszystkich niezbędnych zgód na realizację inwestycji budowlanych, bowiem na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Komendy nie występowało o zgodę Wojewody Dolnośląskiego. Stwierdzono także, że KWP we Wrocławiu zleciła podmiotowi zewnętrznemu opracowanie programu Inwestycji nr 1 za kwotę 9,8 tys. zł, co było działaniem niecelowym wobec posiadania w swojej strukturze organizacyjnej komórki, do której zadań należało opracowanie takich programów. W związku z zamówieniem udzielonym wykonawcy ww. programu nie dopełniono obowiązku przechowania dokumentacji potwierdzającej fakt przekazania zapytań ofertowych potencjalnym trzem wykonawcom. Umowy na realizację dokumentacji projektowej zabezpieczały interesy Komendy. Dokumentacja projektowa zawierała niezbędne opracowania wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Przed rozpoczęciem inwestycji uzyskano wymagane prawem pozwolenia na budowę. W ugodzie zawartej z wykonawcą dokumentacji projektowej dotyczącej Inwestycji nr 1 niezasadnie jednak uwzględniono roszczenia z tytułu prac projektowych dotyczących wykonania schodów terenowych od strony ul. Cieszkowskiego oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych od strony ul. Modłowej, gdyż prace te powinny zostać wykonane bez prawa do odrębnego wynagrodzenia w związku z treścią umowy nr C-IV-211-2/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki ogółem poniesione przez KWP we Wrocławiu w latach 2017-2022 wyniosły odpowiednio: 704 893,8 tys. zł (w 2017 r.); 712 363,4 tys. zł (w 2018 r.); 822 420,8 tys. zł (w 2019 r.); 863 351,4 tys. zł (w 2020 r.); 933 605,9 tys. zł (w 2021 r.) oraz 1 013 991,9 tys. zł (w 2022 r.).

Wydatki majątkowe KWP we Wrocławiu wynosiły w tym okresie kolejno: 12 671,2 tys. zł (w 2017 r.); 36 126,3 tys. zł (w 2018 r.); 78 950,5 tys. zł (w 2019 r.); 37 978,6 tys. zł (w 2020 r.); 52 746,2 tys. zł (w 2021 r.) oraz 40 309,4 tys. zł (w 2022 r.). Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem kształtował się odpowiednio na poziomie: 1,8% (w 2017 r.); 5,1% (w 2018 r.); 9,6% (w 2019 r.); 4,4% (w 2020 r.); 5,6% (w 2021 r.) oraz 4,0% (w 2022 r.). W ramach wydatków majątkowych zrealizowano kolejno: 16; 17; 24; 20; 16 i 15 zadań. Źródłami finansowania wydatków majątkowych były: [1] środki unijne odpowiednio w wysokości: 3 709,1 tys. zł (w 2018 r.); 4 322,6 tys. zł (w 2019 r.) oraz 1 181,3 tys. zł (w 2020 r.); [2] środki w budżecie na realizację programów unijnych: 654,5 tys. zł (w 2018 r.); 770,2 tys. zł (w 2019 r.) oraz 239,9 tys. zł (w 2020 r.); [3] środki budżetu państwa: 3 948,2 tys. zł (w 2017 r.); 26 507,5 tys. zł (w 2018 r.); 69 094,7 tys. zł (w 2019 r.); 20 236,4 tys. zł (w 2020 r.); 39 296,7 tys. zł (w 2021 r.) oraz 21 212,3 tys. zł (w 2022 r.); [4] środki z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji: 12 020,0 tys. zł (w 2020 r.); 2 978,3 tys. zł (w 2021 r.) oraz 4 345,6 tys. zł (w 2022 r.); [5] środki z Funduszu Wsparcia Policji: 239,6 tys. zł (w 2017 r.); 150,0 tys. zł (w 2018 r.); 69,7 tys. zł (w 2019 r.); 127,9 tys. zł (w 2020 r.); 580,5 tys. zł (w 2021 r.) oraz 190,0 tys. zł (w 2022 r.); [6] środki z Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego: 800,0 tys. zł (w 2022 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 46)

Wydatki na realizację Przedsięwzięcia nr 1 wynosiły łącznie 40 690,5 tys. zł, w tym: 151,0 tys. zł (w 2017 r.); 97,7 tys. zł (w 2018 r.); 13 761,7 tys. zł (w 2019 r.); 3 593,6 tys. zł (w 2020 r.); 19 821,0 tys. zł (w 2021 r.) oraz 3 265,5 tys. zł (w 2022 r.). Źródłami finansowania były: [1] środki z Funduszu Wsparcia Policji⁴⁴ – 151,0 tys. zł w 2017 r. [2] środki budżetu państwa – 35 444,7 tys. zł, w tym 97,7 tys. zł (w 2018 r.); 13 761,7 tys. zł (w 2019 r.); 1 192,2 tys. zł (w 2020 r.); 17 127,6 tys. zł (w 2021 r.) oraz 3 265,5 tys. zł (w 2022 r.) oraz [3] środki z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji – 5 094,8 tys. zł, w tym 2 401,4 tys. zł (w 2020 r.) oraz 2 693,4 tys. zł (w 2021 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 52, 621-624; tom III, str. 70-564)

Wydatki na realizację Przedsięwzięcia nr 2 wynosiły łącznie 14 679,0 tys. zł, w tym: 8 905,3 tys. zł (w 2019 r.); 5 659,6 tys. zł (w 2020 r.) oraz 114,1 tys. zł (w 2021 r.). Źródłami finansowania były: [1] środki budżetu państwa – 10 078,0 tys. zł, w tym 8 905,3 tys. zł (w 2019 r.); 1 092,7 tys. zł (w 2020 r.) oraz 80,0 tys. zł (w 2021 r.); [2] środki z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji – 4 601,0 tys. zł, w tym 4 566,9 tys. zł (w 2020 r.) oraz 34,1 tys. zł (w 2021 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 52, 330-333; tom III, str. 70-564)

2.2. W zakresie skontrolowanych zadań KWP we Wrocławiu zleciła realizację robót budowlanych na podstawie nw. umów (w każdej z nich przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe):

- a) dla Przedsięwzięcia nr 1 – z 22 lipca 2019 r.⁴⁵ na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu na kwotę 33 312,8 tys. zł z terminem wykonania zadania do 31 października 2021 r.;
- b) dla Przedsięwzięcia nr 2 z 26 czerwca 2019 r.⁴⁶ na budowę nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni na kwotę 11 977,2 tys. zł z terminem wykonania do 31 października 2020 r.

(akta kontroli: tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38)

W wyniku badania zagadnień związanych z przygotowaniem i przebiegiem postępowań na wybór wykonawców dwóch zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK w szczególności ustalono, że:

- wykonawcy prac budowlanych zostali wybrani w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego;
- ustalenia⁴⁷ wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp;
- opisu przedmiotu zamówienia dokonano zgodnie z art. 28-30 Pzp, przy czym w przypadku Przedsięwzięcia nr 1 stwierdzono, że nie dochowano należytej staranności przy określaniu pierwotnie zakładanego zakresu rzeczowego zamówienia podstawowego, bowiem na dalszym etapie inwestycji zwiększono zakres rzeczowy realizowanych prac (i w konsekwencji wielkość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację). Kwestie te szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia⁴⁸;

⁴⁴ W tym pozyskano 100,0 tys. zł od Gminy Miejskiej Bolesławiec, 9,0 tys. zł od Gminy Gromadka, 12,0 tys. zł od Gminy Warta Bolesławiecka i 30,0 tys. zł od Powiatu Bolesławieckiego.

⁴⁵ Nr C-IV-212-1/2019.

⁴⁶ Nr C-IV-212-2/2019.

⁴⁷ Oszacowania wartości kontrolowanych zamówień dokonano odpowiednio w dniach: Przedsięwzięcie nr 1 – 20 marca 2019 r. oraz Przedsięwzięcie nr 2 – 5 kwietnia 2019 r., tj. nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania.

⁴⁸ Dalej: SIWZ.

- zawarte umowy były zgodne z projektami zamieszczonymi w SIWZ oraz z ofertami wykonawców;
- kwota wynagrodzenia z oferty odpowiadała wynagrodzeniu wskazanemu w umowie na roboty budowlane.

(akta kontroli: tom IV, str. 259-552; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38; tom IX, str. 72-305)

Ponadto ustalono, że w umowach⁴⁹ zawartych z wyłoniętymi wykonawcami przewidziano, m.in.:

- odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umowy przez pięć lat od daty uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie oraz 84 miesięczny termin gwarancji jakości na wykonane roboty budowlane, licząc od daty odbioru końcowego. W ramach gwarancji, wykonawca był zobowiązany m.in. do wymiany, naprawy i uzupełnienia przedmiotu zamówienia na własny koszt i ryzyko, tak aby był zgodny z wymogami zawartymi w umowie, normami, przepisami prawa, sztuką budowlaną, jak również aby spełniały one standardy funkcjonowania i niezawodności. Wykonawca został zobowiązany do usunięcia wszelkich wad lub usterek w terminie 14 dni od otrzymania pisemnego wezwania od zamawiającego;
- rozliczenia robót dokonywane na podstawie faktur częściowych, poprzedzonych protokołami odbioru robót oraz po wykonaniu etapów zadania określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym robót w cyklach uzgodnionych z KWP we Wrocławiu. Faktury częściowe miały być wystawiane przez wykonawcę na podstawie protokołów odbioru etapów robót. Postanowienia umowne dopuszczały rozliczenie procentowe za wykonane roboty za zgodą i akceptacją inspektora nadzoru. Termin zapłaty faktur ustalono do 30 dni kalendarzowych od daty doręczenia faktury, przy czym w przypadku odbioru końcowego, wraz z dokumentami pozwalającymi na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru (m.in. dziennik budowy, oświadczenie kierownika budowy o zakończeniu prac, dokumentację powykonawczą);
- protokół odbioru końcowego robót jako podstawę rozliczenia końcowego, a także podstawę do zwolnienia zatrzymanej przez KWP we Wrocławiu części zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli: tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38)

Wynagrodzenie wykonawcy Przedsięwzięcia nr 1 wynosiło łącznie 34 841,8 tys. zł (w odniesieniu do wynagrodzenia wynikającego ze złożonej oferty zostało zwiększone łącznie o 1 529,0 tys. zł).

Wynagrodzenie wykonawcy Przedsięwzięcia nr 2 wynosiło łącznie 12 647,2 tys. zł (w odniesieniu do wynagrodzenia wynikającego ze złożonej oferty zostało zwiększone łącznie o 670,0 tys. zł).

Na etapie postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych nie były kierowane pytania dotyczące opisu przedmiotu zamówienia w liczbie i w zakresie świadczącym o brakach w dokumentacji projektowej lub nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji projektowej, co wymagało jej uzupełnienia lub zmian.

(akta kontroli: tom III, str. 70-564; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38; tom IX, str. 72-305)

2.3. W objętych analizą NIK dwóch umowach zawartych z wykonawcami zadań inwestycyjnych w sposób jednolity uregulowano obowiązki zamawiającego oraz wykonawców. I tak zarówno umowa z 22 lipca 2019 r., jak i umowa z 26 czerwca 2019 r., zobowiązywała wykonawcę m.in. do:

- wykonania robót budowlanych będących przedmiotem umowy, na podstawie dokumentacji projektowej stanowiącej załącznik do umowy, zgodnie

⁴⁹ Z dnia 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019 oraz z dnia 26 czerwca 2019 r. nr C-IV-212-2/2019.

z obowiązującymi przepisami, normami, zasadami wiedzy technicznej i sztuką budowlaną oraz postanowieniami umowy, z uwzględnieniem terminów realizacji robót budowlanych wynikających z harmonogramu, w tym również dostarczenia zamawiającemu uzgodnionych z zamawiającym kosztorysów w celu rozliczania robót dodatkowych, zamiennych zaniechanych (pkt 2 umów);

- sporządzenia i dostarczenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego (pkt 4 umów);
- prowadzenia dokumentacji budowy składającej się w szczególności z dziennika budowy, protokołów odbioru robót: ulegających zakryciu, częściowych, końcowych, wszelkich uzgodnień i rysunków służących realizacji robót, w tym także opracowania i uzyskania wymaganych uzgodnień i opinii w zakresie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót budowlanych oraz uczestniczenia w naradach koordynacyjnych (pkt 8 umów);
- przygotowania i przekazania kompletu certyfikatów, atestów, aprobat technicznych, instrukcji i kart gwarancyjnych, zaświadczeń o dopuszczeniu zastosowanych materiałów i urządzeń do stosowania w budownictwie, przedstawienia instrukcji przeciwpożarowej oraz dokumentacji budowy, protokołów odbioru robót, prób i badań, rozruchów, dokumentacji powykonawczej (pkt 8 umów);
- zapewnienia odpowiednich zasobów technicznych oraz personelu posiadającego zdolności, doświadczenie, wiedzę oraz wymagane uprawnienia w zakresie niezbędnym do wykonywania przedmiotu umowy, zgodnie ze złożoną ofertą (pkt 10 umów);
- ustanowienia kierownikiem budowy konkretnej osoby wpisanej w umowie z imienia i nazwiska oraz uzgadniania z zamawiającym zmian obsady na tym stanowisku (pkt 12 umów);
- posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, korespondującej z zakresem przedmiotu umowy oraz realizowanym zadaniem i dostarczenia aktualnej polisy wraz z dowodami potwierdzającymi opłacenie składek (pkt 14 umów);
- przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych zapewniających prawidłową eksploatację przedmiotu umowy w okresie udzielonej gwarancji (pkt 21 umów);
- zapłaty kar umownych w przypadkach przewidzianych w umowach (pkt 27 umów).

W umowach nie przewidziano postanowień dotyczących zmiany wynagrodzenia w przypadku rezygnacji inwestora robót z wykonania części prac lub ich wykonania w innej technologii, niż określona w dokumentacji projektowej.

W przypadku Inwestycji nr 1 zmiana osoby wskazanej w umowie zawartej z wykonawcą robót budowlanych jako kierownik budowy oraz zmiana kierownika robót w zakresie specjalności konstrukcyjno-budowlanej zostały dokonane niezgodnie z zasadami określonymi w tej umowie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38)

Obowiązkiem zamawiającego było natomiast przekazanie dokumentacji niezbędnej do realizacji umów, ustanowienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego, przekazanie terenu budowy oraz terminowa zapłata wynagrodzenia należnego wykonawcom.

KWP we Wrocławiu nie przekazała wykonawcom robót budowlanych dzienników budowy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38)

2.4. KWP we Wrocławiu żądała od wykonawców robót ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenia przed podpisaniem umów, w wysokości w nich określonej, na pełny okres, w tym wykonawca:

- Przedsięwzięcia nr 1 – wnioś⁵⁰ zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji bankowej⁵¹ do wysokości 1 665,6 tys. zł, tj. do poziomu wymaganego w SIWZ⁵². W toku realizacji umowy w związku z wydłużeniem okresu realizacji umowy i zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy, dwukrotnie⁵³ przedłużano zabezpieczenie, zarówno w zakresie terminu ważności gwarancji, jak i kwoty gwarancji. Wykonawca przedstawił także gwarancję zabezpieczającą wykonanie umowy w okresie rękojmi za wady w formie gwarancji bankowej na kwotę⁵⁴ 522,6 tys. zł⁵⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 601-602, 607, 609; tom II, str. 362; tom V, str. 534-535; tom VI, str. 1-38)

- Przedsięwzięcia nr 2 – wnioś⁵⁶ zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji bankowej⁵⁷ do wysokości 1 197,7 tys. zł, tj. do poziomu wymaganego w SIWZ⁵⁸, która redukowana została 1 listopada 2020 r. do kwoty 359,3 tys. zł na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady.

(akta kontroli: tom I, str. 320)

2.5. Roboty budowlane w ramach dwóch skontrolowanych przedsięwzięć rozpoczęto po uzyskaniu pozwolenia na budowę i realizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę, w tym w przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – pozwolenie na budowę zostało udzielone decyzją⁵⁹ nr 961 z 24 września 2018 r. przez Starostę Bolesławieckiego, przy czym decyzją nr 726 z 18 sierpnia 2021 r. zatwierdzono projekt budowlany zamienny i zmieniono decyzję nr 961. Przekazanie terenu budowy wykonawcy robót nastąpiło 26 lipca 2019 r. W protokole przekazania terenu budowy z 26 lipca 2019 r. nie wskazano precyzyjnie oznaczenia terenu budowy, tj. miejsca położenia terenu budowy, za pomocą adresu, numerów działek oraz innych cech charakterystycznych terenu. Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że Prawo budowlane nie definiuje wzoru protokołu przekazania terenu budowy, a teren budowy został zdefiniowany w umowie. Teren budowy nie został protokołarnie przekazany kierownikowi budowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zawiadomienie o terminie rozpoczęcia robót budowlanych złożył 23 września 2019 r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bolesławcu⁶⁰ kierownik budowy. Wykonawca robót budowlanych 24 września 2019 r. przystąpił do realizacji prac przygotowawczych na terenie budowy⁶¹. Roboty budowlane zakończono 14 grudnia 2021 r.⁶²

(akta kontroli: tom I, str. 324, 610-615; tom II, str. 183-222; tom V, str. 494; tom VI, str. 61-72, 87-188)

⁵⁰ W dniu 15 lipca 2019 r., tj. przed podpisaniem umowy.

⁵¹ Gwarancja bankowa nr BOFH19009992GP/W z 12 lipca 2019 r. z datą ważności do 2 listopada 2019 r.

⁵² Zgodnie z rozdziałem V pkt 2 SIWZ, wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie.

⁵³ Aneks nr 1 do gwarancji bankowej nr BOFH19009992GP/W do wysokości 1 718,1 tys. zł z datą ważności do 20 stycznia 2022 r. oraz aneks nr 2 do gwarancji bankowej nr BOFH19009992GP/W do wysokości 1 742,1 tys. zł z terminem ważności do 2 marca 2022 r.

⁵⁴ Kwota stanowiła 30% wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

⁵⁵ Gwarancja bankowa nr BFH23032539GP/W z datą ważności do 6 stycznia 2027 r.

⁵⁶ W dniu 24 czerwca 2019 r., tj. przed podpisaniem umowy.

⁵⁷ Gwarancja bankowa nr 874BG51901099 z 24 czerwca 2019 r. z datą ważności do 1 listopada 2025 r.

⁵⁸ Zgodnie z rozdziałem IV pkt 2 SIWZ, wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% ceny całkowitej podanej w ofercie.

⁵⁹ Znak: WAB.6740.1.287.2017.

⁶⁰ Dalej: PINB w Bolesławcu.

⁶¹ Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy nr 621/2019 z 16 września 2019 r., t. I., str. 3.

⁶² Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy nr 621/2019 z 21 maja 2020 r., t. II, str. 100.

- Przedsięwzięcia nr 2 – pozwolenie na budowę zostało udzielone decyzją⁶³ nr 523/2018 z 27 listopada 2018 r. przez Starostę Zgorzeleckiego Gminie Bogatynia. Decyzją⁶⁴ z 4 kwietnia 2019 r. przeniesiono prawa i obowiązki wynikające z ww. decyzji na rzecz KWP we Wrocławiu. Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 1 lipca 2019 r. Zawiadomienie o terminie rozpoczęcia robót budowlanych złożył 4 lipca 2019 r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Zgorzelcu⁶⁵ pracownik KWP we Wrocławiu. Wykonawca 4 lipca 2019 r. przystąpił do realizacji prac przygotowawczych na terenie budowy⁶⁶. Roboty budowlane zakończono 16 września 2020 r.⁶⁷

(akta kontroli: tom I, str. 230-236; tom II, str. 224-225)

2.6. Realizacja zadań objętych kontrolą NIK odbywała się przy udziale podwykonawców. Łącznie w przypadku obu przedsięwzięć wykonawcy zgłosili 43 podwykonawców. Nadzór nad realizacją umów z podwykonawcami sprawował podmiot, który został wybrany do pełnienia funkcji inspektora nadzoru. Analiza wypłat wykazała, że KWP we Wrocławiu zrealizowała należycie płatności na rzecz generalnych wykonawców obu przedsięwzięć. Generalni wykonawcy dokonywali płatności na rzecz zatwierdzanych w trakcie realizacji inwestycji podwykonawców lub dalszych podwykonawców (zgodnie z warunkami umownymi). Wartość umów z podwykonawcami nie przekraczała wartości umowy z generalnymi wykonawcami. Nie stwierdzono przypadków występowania podwykonawców wobec inwestora o zapłatę wynagrodzenia za wykonane prace.

W przypadku Przedsięwzięcia nr 1 – 9 września 2019 r. ustalono jednolity projekt umowy z podwykonawcami, który KWP we Wrocławiu zatwierdziła. Wykonawca był zobowiązany do przedłożenia do nadzoru inwestorskiego umowy zawartej z podwykonawcą/dalszym podwykonawcą o treści zgodnej z zatwierdzonym przez KWP we Wrocławiu ustalonym projektem umowy. Natomiast w przypadku Przedsięwzięcia nr 2 – nie było ustalonego jednolitego projektu umowy. Projekty umów z podwykonawcami były przedkładane każdorazowo, które KWP we Wrocławiu akceptowała.

W KWP we Wrocławiu nie prowadzono rejestru umów z podwykonawcami dla kontrolowanych zadań. Inspektor nadzoru monitorował za pośrednictwem poczty elektronicznej przesyłanie przez wykonawców podpisanych umów z podwykonawcami/dalszymi podwykonawcami oraz aneksów do ww. umów, jeśli takie zostały zawarte. KWP we Wrocławiu nie zgłaszała do nadzoru inwestorskiego informacji o braku wpływu kopii umów z podwykonawcami obu przedsięwzięć. Nadzór nad procesem zatrudniania podwykonawców nie był jednak sprawowany rzetelnie w aspekcie przestrzegania przez wykonawców robót terminu na przekazanie kopii umów zawartych z podwykonawcami, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 426-449; tom VII, str. 304-381; tom VII, str. 553-561; tom VIII, str. 8-21; tom IX, str. 321-322)

2.7. KWP we Wrocławiu udzielała wykonawcom robót budowlanych zaliczek, w tym w przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – umowa z 22 lipca 2019 r. przewidywała udzielenie zaliczki na rzecz wykonawcy robót budowlanych, która w kwocie 11,8 mln zł została wypłacona 30 grudnia 2019 r. Zabezpieczeniem zaliczki była gwarancja bankowa⁶⁸.

⁶³ Znak: BS.6740.2.473.2018.5.

⁶⁴ Znak: BS.6740.2.473.2018.6.

⁶⁵ Dalej: PINB w Zgorzelcu.

⁶⁶ Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy nr 344/2019 z 4 lipca 2019 r., t. I., str. 8.

⁶⁷ Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy nr 399/2020 z 14 września 2020 r., t. I., str. 6.

⁶⁸ Gwarancja zwrotu zaliczki nr 874BG11902265 z 18 grudnia 2019 r. w wysokości 15,5 mln zł.

Kolejną zaliczkę wypłacono wykonawcy 31 grudnia 2020 r. w wysokości 1,1 mln zł, tj. po rozliczeniu poprzedniej. Zabezpieczeniem tej zaliczki była również gwarancja bankowa⁶⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 57; tom II, str. 546-553)

- Przedsięwzięcia nr 2 – umowa z 26 czerwca 2019 r. przewidywała udzielenie zaliczki na rzecz wykonawcy robót budowlanych, która w kwocie 5,6 mln zł została wypłacona 9 stycznia 2020 r. Zabezpieczeniem zaliczki była gwarancja zwrotu zaliczki⁷⁰ wystawiona przez towarzystwo ubezpieczeń.

(akta kontroli: tom I, str. 57; tom VI, str. 1-38; tom VII, str. 545-551)

2.8. Umowy na roboty budowlane dotyczące dwóch skontrolowanych przedsięwzięć były zmieniane w trakcie ich realizacji:

- Przedsięwzięcie nr 1 – umowa z 22 lipca 2019 r. była aneksowana pięciokrotnie:
 - Aneks nr 1 z 26 września 2019 r. został sporządzony na okoliczność zmiany koordynatorów w zakresie wykonywania obowiązków umownych, uprawnionych do dokonywania w imieniu zamawiającego, wpisów w dzienniku budowy;
 - Aneksem nr 2/2019 z 20 listopada 2019 r. zmieniono zasady wypłaty zaliczki wykonawcy robót, tj. ustalono, że zaliczka może być wypłacona jednorazowo lub w transzach, do wysokości 50% wartości brutto umowy, na poczet wykonania robót budowlanych lub zakup materiałów budowlanych, niezbędnych do realizacji zamówienia, po wykonaniu robót o wartości min. 5% wartości całego zamówienia. Szerzej kwestie dokonania tej zmiany opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
 - Aneks nr 3 z 22 listopada 2019 r. został sporządzony na okoliczność zmiany koordynatorów w zakresie wykonywania obowiązków umownych, uprawnionych do dokonywania w imieniu zamawiającego, wpisów w dzienniku budowy;
 - Aneksem nr 4 z 29 listopada 2021 r. przedłużono termin wykonania przedmiotu umowy do 20 grudnia 2022 r. oraz zwiększono wartość wynagrodzenia wykonawcy do 34 362,8 tys. zł brutto (o 1 050,0 tys. zł). Zmiany dotyczyły realizacji robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych ujętych w protokołach konieczności nr 1-5 na które uzyskano decyzję⁷¹ zmieniającą decyzję nr 961 Starosty Bolesławieckiego z 24 września 2018 r. o pozwoleniu na budowę. Prace zrealizowano;
 - Aneksem nr 5 z 16 grudnia 2021 r. przedłużono termin wykonania przedmiotu umowy do 31 stycznia 2021 r. oraz zwiększono wartość wynagrodzenia wykonawcy do 34 841,8 tys. zł brutto (o 479,0 tys. zł). Zmiany dotyczyły realizacji robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych ujętych w protokole konieczności nr 6. Prace zrealizowano.

(akta kontroli: tom I, str. 47; tom V, str. 3-493)

- Przedsięwzięcie nr 2 – umowa z 26 czerwca 2019 r. była aneksowana trzykrotnie:
 - Aneks nr 1 z 5 września 2019 r. został sporządzony na okoliczność zmiany koordynatorów w zakresie wykonywania obowiązków umownych, uprawnionych do dokonywania w imieniu zamawiającego, wpisów w dzienniku budowy;
 - Aneks nr 2 z 4 grudnia 2019 r. został sporządzony na okoliczność zmiany koordynatorów w zakresie wykonywania obowiązków umownych, uprawnionych do dokonywania w imieniu zamawiającego, wpisów w dzienniku budowy;

⁶⁹ Gwarancja zwrotu zaliczki nr 874BG12002121 z 29 grudnia 2020 r. do wysokości 1,1 mln zł.

⁷⁰ Nr 46507 z 18 grudnia 2019 r. do kwoty 6,0 mln zł.

⁷¹ Z 18 sierpnia 2021 r. nr WAB.6740.1.267.2017.

- Aneks nr 3 z 30 listopada 2020 r. zwiększono wartość wynagrodzenia wykonawcy do 12 647,2 tys. zł (o 670, 0 tys. zł). Zmiany dotyczyły realizacji robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych ujętych w protokole konieczności z 16 października 2020 r. Prace zrealizowano.

Ponadto ustalono, że przed zawarciem aneksów (dla obu przedsięwzięć) sporządzono protokoły konieczności wykonania robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych. Roboty wskazane w aneksach do umów nie zostały zrealizowane przed ich zawarciem.

(akta kontroli: tom I, str. 47; tom VI, str. 1-38)

2.9. Dla obu przedsięwzięć KWP we Wrocławiu wyznaczyła⁷² zewnętrzny podmiot do pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego (tzw. inżyniera kontraktu) w specjalności: konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie sieci instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, wodociagowych i kanalizacyjnych, sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, telekomunikacyjnej. Jeden z inspektorów nadzoru inwestorskiego został wyznaczony na koordynatora. W skład zespołu nadzoru inwestorskiego wchodził także specjalista ds. rozliczeń finansowych.

Przebieg nadzoru był dokumentowany w dzienniku budowy, notatkach z narad koordynacyjnych odbywających się na budowie oraz w raportach miesięcznych i w raporcie zakończenia.

(akta kontroli: tom II, str. 1-24, 81-102; tom VI, str. 39-60, 189-209; tom VIII, str. 8-21)

Niezależnie od powyższego w KWP we Wrocławiu powołano⁷³ zespoły zadaniowe do nadzoru realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK. Do zadań powołanych zespołów należała m.in. koordynacja działań merytorycznych komórek i jednostek organizacyjnych Policji oraz wzajemna wymiana informacji mająca na celu sprawne przeprowadzenie inwestycji, jak również współpraca z nadzorem inwestorskim. W szczególności członkowie zespołów odpowiadali m.in. za realizację umów z wykonawcami robót budowlanych w zakresie branży budowlanej, elektrycznej, sanitarnej, rozliczeń finansowych, nadzór nad realizacją klauzul społecznych w umowach oraz rozliczeń pomiędzy wykonawcą generalnym, a podwykonawcami. Członkowie zespołów sprawowali także bieżącą kontrolę nad powierzonymi zadaniami m.in. w formie uczestnictwa w naradach koordynacyjnych odbywających się na budowie.

W przypadku Inwestycji nr 1 KWP we Wrocławiu nie wyegzekwowała zrealizowania, przez podmiot wyłoniony w celu pełnienia nadzoru inwestorskiego, obowiązku dotyczącego zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 57, 91-101)

2.10. Przebieg realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą NIK udokumentowano w dziennikach budowy⁷⁴. Stwierdzono jednak, że KWP we

⁷² Pomiot wyłoniony w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, z którym zawarto umowy 22 sierpnia 2019 r. nr C-IV-212-1/1/2019 (Przedsięwzięcie nr 1) oraz nr C-IV-212/2/1/2019 (Przedsięwzięcie nr 2).

⁷³ W przypadku Przedsięwzięcia nr 1: Decyzją nr 276/2018 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu w sprawie powołania zespołu zadaniowego do nadzoru realizacji zadania inwestycyjnego: „Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu” ze zm., a w przypadku Przedsięwzięcia nr 2: Decyzją nr 140-2019 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do nadzoru realizacji zadania inwestycyjnego: „Budowa nowego obiektu Komisariatu Policji w Bogatyni” ze zm.

⁷⁴ Analizą objęto w przypadku Przedsięwzięcia nr 1 – dwa tomy dziennika budowy nr 619/2019, tj. tom I z 16 września 2019 r. oraz tom II z 21 maja 2020 r., a w przypadku Przedsięwzięcia nr 2 – dzienniki budowy nr: 344/2019 z 4 lipca 2019 r., 692/2019 z 18 grudnia 2019 r., 158/2020 z 9 kwietnia 2020 r. oraz 399/2020 z 14 września 2020 r.

Wrocławiu nie przekazała wykonawcom robót budowlanych dzienników budowy przed rozpoczęciem robót budowlanych, do czego zobowiązywały ją postanowienia ppkt. 7.1 umów o roboty budowlane, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 298-310, 321-323; tom VI, str. 87-198; tom IX, str. 1-71)

2.11. Przeprowadzone oględziny kontrolowanych inwestycji nie wykazały widocznych odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w toku wykonywania robót).

(akta kontroli: tom VI, str. 404-431; tom VIII, str. 27-76)

2.12. Analiza objętych badaniem dwóch inwestycji wykazała, że:

- płatności dokonywano po zatwierdzeniu protokołów odbioru robót częściowych i za roboty faktycznie wykonane. Co do zasady, poza przypadkami opisanymi szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, przy odbiorach robót postępowano zgodnie z postanowieniami Decyzji nr 686/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie przeprowadzania odbiorów w ramach zadań inwestycyjno-remontowych⁷⁵;
- wartość robót ujęta na fakturach odpowiadała wartości z protokołów odbioru robót częściowych i była zgodna z zasadami rozliczeń z umowy o roboty budowlane. Nie stwierdzono przekroczenia terminów płatności;
- do faktur częściowych wykonawcy robót budowlanych przedkładali zestawienia faktur podwykonawców, kopie faktur wystawionych przez podwykonawców, potwierdzenia dokonania przelewu przez wykonawcę robót budowlanych na rzecz podwykonawców, protokoły rzeczowo-finansowe zatwierdzone przez wykonawcę robót budowlanych oraz oświadczenia o wywiązaniu się przez wykonawcę robót budowlanych z płatności na rzecz podwykonawców;
- do każdej faktury częściowej oraz do faktury końcowej przedkładane były oświadczenia podwykonawców o wywiązaniu się przez wykonawcę robót budowlanych z płatności na jego rzecz, informujące, o tym, że podwykonawcom nie przysługują żadne wymagalne roszczenia w stosunku do wykonawcy robót budowlanych oraz, że podwykonawcy zrzekają się wszelkich roszczeń związanych z wymagalnymi płatnościami i że nie będą zgłaszane żadne roszczenia o te płatności, zarówno wobec wykonawcy robót budowlanych, jak i KWP we Wrocławiu.

(akta kontroli: tom I, str. 60-70; tom II, str. 175, 210-213; tom VI, str. 1-38, 210-403; tom VII, str. 382-555)

2.13. Wykonawcy przy odbiorze robót budowlanych w dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach (odpowiednio 13 stycznia 2022 r. – Przedsięwzięcie nr 1 i 21 października 2020 r. – Przedsięwzięcie nr 2) przekazali KWP we Wrocławiu dokumentację powykonawczą. Dokumentacja ta zawierała m.in. rysunki, deklaracje, atesty, badania, projekty zamienne, dzienniki budowy, inwentaryzacje powykonawcze, oświadczenia kierowników budowy i inspektorów nadzoru, karty materiałowe, certyfikaty, wyniki przeprowadzonych badań laboratoryjnych i pomiarów geodezyjnych, protokoły z przeprowadzonych prób, instrukcję użytkowania obiektu, instrukcję bezpieczeństwa pożarowego oraz scenariusz pożarowy, wnioski materiałowe, wykaz kluczy, karty nadzorów autorskich, notatki z narad budowy,

⁷⁵ W przywołanej decyzji uregulowano tryb przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót budowlanych, usług i dostaw realizowanych przez Wydział Inwestycji i Remontów KWP we Wrocławiu (dalej: WIR) w ramach zadań inwestycyjnych i remontowych. Zgodnie z jej postanowieniami odbiorów robót miała dokonywać komisja w skład której wchodził m.in. inspektor nadzoru inwestorskiego, przedstawiciel użytkownika obiektu, przedstawiciel wydziału KWP we Wrocławiu właściwy merytorycznie dla zakresu robót podlegających odbiorowi oraz Naczelnik WIR lub osoba przez niego wyznaczona. Natomiast zatwierdzenia protokołów odbiorów robót miał dokonywać Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu lub jego zastępca.

dokumenty formalno-prawne. Dokumentacja powykonawcza została przekazana z opóźnieniem, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 298-310, 321-323; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38, 87-198; tom VIII, str. 156-163; tom IX, str. 1-71)

2.14. Do użytkowania obiektów budowlanych zrealizowanych w ramach dwóch skontrolowanych przedsięwzięć przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie oraz po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie przystąpienia do użytkowania.

W przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – udzielono pozwolenia na użytkowanie decyzją⁷⁶ nr 120/2021 z dnia 22 grudnia 2021 r., a faktyczne rozpoczęcie użytkowania obiektów nastąpiło 15 marca 2022 r.;

- Przedsięwzięcia nr 2 – zawiadomienie o przyjęciu zgłoszenia zakończenia budowy (robót) potwierdzono 16 października 2020 r., a faktyczne rozpoczęcie użytkowania obiektu nastąpiło 8 grudnia 2020 r.

(akta kontroli: tom I, str. 324, 610-615; tom II, str. 183-222; tom VI, str. 61-72, 87-188)

2.15. W umowach dotyczących dwóch skontrolowanych przedsięwzięć określono, że odbiór końcowy robót może nastąpić tylko po całkowitym zakończeniu wszystkich robót składających się na przedmiot umowy oraz zostanie potwierdzony protokołem odbioru podpisanym przez komisję składającą się z wyznaczonych przedstawicieli zamawiającego przy udziale upoważnionych przedstawicieli wykonawcy. Odbiór robót został poprzedzony stosownymi wpisami w dzienniku budowy: kierownika budowy o zakończeniu robót oraz inspektora nadzoru potwierdzającym zakończenie robót. Wykonawcy zgłosili gotowość do odbioru odpowiednio: 14 grudnia 2021 r. (Przedsięwzięcie nr 1) i 16 września 2020 r. (Przedsięwzięcie nr 2), a protokoły podpisano 13 stycznia 2022 r. (Przedsięwzięcie nr 1) i 28 października 2020 r. (Przedsięwzięcie nr 2). Nie stwierdzono wad i usterek uniemożliwiających użytkowanie obiektu.

(akta kontroli: tom I, str. 60-70; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38, 87-188, 299-412; tom VII, str. 382-544)

2.16. Rozliczenia końcowego oraz płatności w ramach dwóch skontrolowanych inwestycji dokonano po uzyskaniu odpowiednio pozwolenia na użytkowanie (Przedsięwzięcie nr 1) oraz po stwierdzeniu braku sprzeciwu właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w zakresie przystąpienia do użytkowania obiektu (Przedsięwzięcie nr 2) i podpisaniu protokołu odbioru robót (końcowy). Rozliczenie inwestycji dla Przedsięwzięcia nr 1 nastąpiło 16 marca 2022 r., a dla Przedsięwzięcia nr 2 – 22 grudnia 2020 r.

Końcowego odbioru robót budowlanych badanych inwestycji dokonała komisja w składzie określonym postanowieniami Decyzji nr 686/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie przeprowadzania odbiorów w ramach zadań inwestycyjno-remontowych, przy czym w odbiorze końcowym nie uczestniczyli⁷⁷ przedstawiciele Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu z powodu panującej epidemii COVID-19. Protokoły odbioru końcowego zatwierdził Pierwszy Zastępca Komendanta (poprzednio pełniący także funkcję Zastępcy Komendanta).

(akta kontroli: tom I, str. 324, 610-615; tom II, str. 183-222; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38, 61-72; tom VI, str. 87-188, 299-412; tom VII, str. 382-544)

⁷⁶ PINB w Bolesławcu, znak: NB.5132.32.2021.

⁷⁷ Przedstawiciele Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu zostali wyznaczeni do udziału w odbiorze końcowym robót postanowieniami § 3 pkt 5 Decyzji nr 686/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu w sprawie przeprowadzenia odbiorów w ramach zadań inwestycyjno-remontowych.

2.17. W KWP we Wrocławiu prowadzona była ewidencja analityczna do konta 080 Środki trwałe w budowie (Inwestycje) – 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. W przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – wyodrębniono konto 080-035. Łączne wydatki zaewidencjonowane na koncie 080-035 wynosiły 40 690,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu z realizacji inwestycji.

(akta kontroli: tom I, str. 621-624)

- Przedsięwzięcia nr 2 – wyodrębniono konto 080-036. Łączne wydatki zaewidencjonowane na koncie 080-036 wynosiły 14 679,0 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu z realizacji inwestycji.

(akta kontroli: tom I, str. 330-333; tom III, str. 70-617)

2.18. Dla dwóch zrealizowanych inwestycji sporządzono dokumenty OT⁷⁸. Szczegółowym badaniem objęto 11 dokumentów OT⁷⁹ na łączną kwotę 48 419,1 tys. zł. Ustalono, że w przypadku Przedsięwzięcia nr 1 sześć objętych szczegółowym badaniem NIK dokumentów OT na łączną kwotę 35 692,4 tys. zł zostało wystawionych 30 grudnia 2022 r., a więc dziewięć miesięcy później niż w miesiącu faktycznego przekazania do użytkowania (licząc od 15 marca 2022 r.). W przypadku Przedsięwzięcia nr 2 pięć objętych szczegółowym badaniem NIK dokumentów OT na łączną kwotę 12 726,7 tys. zł zostało wystawionych 15 czerwca 2021 r., a więc sześć miesięcy później niż w miesiącu faktycznego przekazania do użytkowania (licząc od 8 grudnia 2020 r.). Szczegółowo kwestie opóźnień opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 173-176, 184, 191-192; tom III, str. 1-69)

2.19. KWP we Wrocławiu, oddając do użytkowania obiekty budowlane, przekazała użytkownikom obiektów dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą, w tym w przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – kolejno w dniach 31 stycznia 2022 r. i 4 lutego 2022 r.;
- Przedsięwzięcia nr 2 – 28 października 2020 r.

KWP we Wrocławiu nie przekazała użytkownikom obiektów świadectw charakterystyki energetycznej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 184-188, 191-205; tom VI, str. 413-431; tom VII, str. 364; t. VIII, str. 27-76)

2.20. W latach 2017-2023⁸⁰ w KWP we Wrocławiu realizowano łącznie 37⁸¹ zadań inwestycyjnych, których łączna wartość kosztorysowa inwestycji wynosiła 316 098,9 tys. zł, w tym zakończono 28 z nich (o WKI 164 882,4 tys. zł). W przypadku 10 zadań (w tym ośmiu zakończonych) dokonywano zwiększenia WKI, a jako przyczyny zmian wskazywano aktualizacje bazy cenowej oraz dynamiczny wzrost cen na rynku usług budowlanych.

⁷⁸ Tj. dokumenty dotyczące przyjęcia środka trwałego.

⁷⁹ W tym dla Przedsięwzięcia nr 1 – sześć dokumentów OT, tj.: [1] Budynek biurowy na kwotę 31 232,7 tys. zł; [2] Budynek bazy dla psów na kwotę 1 192,7 tys. zł; [3] Wiata garażowa – postojowa na kwotę 383,1 tys. zł; [4] Budynek Stacji Transformatorowej na kwotę 321,0 tys. zł; [5] Budynek garażowy na kwotę 2 458,1 tys. zł oraz [6] Agregat prądowórczy na kwotę 104,8 tys. zł. Dla Przedsięwzięcia nr 2 – pięć dokumentów OT, w tym: [1] Budynek biurowy na kwotę 11 992,0 tys. zł; [2] Budynek garażowy na kwotę 524,4 tys. zł; [3] Wiata garażowa trzystanowiskowa na kwotę 110,3 tys. zł; [4] Wiata garażowa jednostanowiskowa na kwotę 36,8 tys. zł oraz [5] Agregat prądowórczy przewoźny na kwotę 63,2 tys. zł.

⁸⁰ Według stanu na 31 marca 2023 r.

⁸¹ Podana liczba obejmuje zadania inwestycyjne, dla których podpisano umowy na roboty budowlane w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 24 marca 2023 r. W tym trzy z nich realizowane były w dwóch etapach.

W przypadku jednego zadania WKI zwiększono po rozpoczęciu robót budowlanych⁸². W pismach z 24 maja 2019 r.⁸³ oraz 30 maja 2019 r. KWP we Wrocławiu, kierowanych do Dyrektora Biura Logistyki Komendy Głównej Policji wskazywano, że konieczność aktualizacji była spowodowana tym, że ceny oferowane przez potencjalnych wykonawców za wykonanie robót budowlanych podawane w składanych ofertach, w kolejno ogłaszanych postępowaniach przetargowych przewyższały zatwierdzoną w programie inwestycji wartość robót budowlanych. NIK wskazuje, że powyższe było niezgodne z § 5 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, tj. łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia.

(akta kontroli: tom I, str. 48-49; tom II, str. 226-296; tom III, str. 70-564; tom IX, str. 306-310, 318-320)

WKI w przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – wynosiła łącznie 48 479,7 tys. zł (w tym I etap - 286,7 tys. zł oraz II etap - 48 193,0 tys. zł). Kwoty wydatkowane nie przekraczały łącznej wartości WKI i wynosiły ogółem 40 690,5 tys. zł (w tym I etap - 248,7 tys. zł i II etap - 40 441,8 tys. zł).

(akta kontroli: tom I, str. 47-48; tom III, str. 70-564)

- Przedsięwzięcia nr 2 – wynosiła 15 078,0 tys. zł. Kwoty wydatkowane nie przekraczały wartości WKI i wynosiły ogółem 14 679,0 tys. zł brutto.

(akta kontroli: tom I, str. 47-48; tom III, str. 70-564)

2.21. KWP we Wrocławiu sporządziła i przekazała Dyrektorowi Biura Logistyki Komendy Głównej Policji sprawozdania z realizacji kontrolowanych inwestycji. Sprawozdania sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w postanowieniach § 16 rozporządzenia w sprawie programu inwestycji, w tym w wymaganym terminie⁸⁴. I tak, w przypadku:

- Przedsięwzięcia nr 1 – sprawozdanie przekazano 27 lutego 2023 r. (ostatnia płatność została dokonana 30 grudnia 2022 r.⁸⁵). W sprawozdaniu wykazano, że na realizację inwestycji poniesiono kwotę w wysokości 40 690,5 tys. zł brutto (w tym z budżetu państwa - 35 444,7 tys. zł, z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji - 5 094,8 tys. zł, 100,0 tys. zł pozyskano od Gminy Miejskiej Bolesławiec, 9,0 tys. zł - od Gminy Gromadka, 12,0 tys. zł od Gminy Warta Bolesławiecka i 30,0 tys. zł z Powiatu Bolesławieckiego). Pismem z 12 czerwca 2023 r. Zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji przyjął rozliczenie ww. inwestycji.

(akta kontroli: tom I, str. 621-624; tom III, str. 70-564; tom IX, str. 311-314)

- Przedsięwzięcia nr 2 – sprawozdanie przekazano 13 sierpnia 2021 r. (ostatnia płatność została dokonana 15 czerwca 2021 r.⁸⁶). W sprawozdaniu wykazano, że na realizację inwestycji poniesiono kwotę w wysokości 14 679,0 tys. zł brutto (w tym z budżetu państwa - 10 078,0 tys. zł, z Centralnego Funduszu Wsparcia Policji - 4 601,0 tys. zł). Pismem z 15 października 2021 r. Dyrektor Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji przyjął rozliczenie ww. inwestycji.

(akta kontroli: tom I, str. 330-333; tom III, str. 70-564; tom IX, str. 315-317)

⁸² Dotyczyło to budowy nowej siedziby Komisariatu Policji w Sycowie (inwestycji spoza próby objętej szczegółowym badaniem NIK). WKI przed zmianą wynosiła 9 569,9 tys. zł, a po zmianie 10 118,2 tys. zł (zwiększenie o 548,3 tys. zł).

⁸³ Znak: C-IV-212-13/2017.

⁸⁴ Tj. w terminie 60 dni od ostatniej płatności.

⁸⁵ Płatności na kwotę 67,9 tys. zł dotyczyły zakupu tablicy informacyjnej, montażu kompensatora mocy biernej oraz montażu zestawu uzdatniania wody. Zakupy były przewidziane w programie inwestycji.

⁸⁶ Płatność na kwotę 1,3 tys. zł dotyczyła zakupu trzech sztuk kontenerów biurowych. Zakupy były przewidziane w programie inwestycji.

2.22. W objętych analizą NIK dwóch umowach, zawartych z wykonawcami zadań inwestycyjnych, w sposób jednolity uregulowano postanowienia dotyczące kar umownych, którymi zamawiający mógł obciążyć wykonawców w przypadkach niedotrzymania terminów oraz niewykonania lub nienależytego wykonania umów. I tak, zarówno w umowie z 22 lipca 2019 r., jak i umowie z 26 czerwca 2019 r., w postanowieniach ppkt. 27.1 m.in. przewidziano kary umowne za:

- opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (w wysokości 0,01% wartości umowy brutto, za każdy dzień opóźnienia);
- za opóźnienie w usunięciu wad ujawnionych w trakcie odbioru oraz w okresie rękojmi i gwarancji (w wysokości 0,01% wartości umowy brutto, za każdy dzień opóźnienia, licząc od następnego dnia po terminie, w którym miało nastąpić usunięcie wad);
- za odstąpienie od umowy przez którąkolwiek ze stron, z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosił wykonawca – w wysokości 10% wartości umowy brutto;
- w przypadku braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom – w wysokości 0,01% wartości brutto wynagrodzenia należnego podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, za każdy dzień opóźnienia, licząc od następnego dnia po terminie, w którym miała nastąpić zapłata;
- w przypadku nieprzedłożenia zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany albo przedłożenia takiej umowy z naruszeniem ustalonego terminu (w wysokości 2,0 tys. zł brutto za każdy przypadek naruszenia);
- w razie stwierdzenia nieusprawiedliwionej nieobecności kierownika budowy lub kierowników robót w trakcie realizacji zadania (w wysokości 2,0 tys. zł brutto za każdą stwierdzoną nieusprawiedliwioną nieobecność);
- w przypadku naruszenia obowiązku zatrudnienia osób z niepełnosprawnością (w wysokości 15% wartości przedmiotu umowy brutto) za każde naruszenie lub nieprzedstawienie wymaganych dokumentów).

Postanowienia dotyczące kar umownych były zgodne z warunkami przetargu i ofertami złożonymi przez wykonawców.

(akta kontroli: tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38)

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

W związku z realizacją prowadzonych inwestycji KWP we Wrocławiu była zaangażowana w dwa spory sądowe z wykonawcami robót budowlanych na łączną kwotę 281,4 tys. zł. Spory dotyczyły naliczonych przez Komendę kar umownych. W jednym przypadku Sąd Okręgowy w Warszawie nakazem zapłaty z 16 grudnia 2021 r.⁸⁷ zasądził na rzecz KWP we Wrocławiu należność w wysokości 98,9 tys. zł, a w drugim przypadku Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 29 października 2021 r.⁸⁸ zasądził na rzecz wykonawcy zapłatę wynagrodzenia w wysokości 150,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 58, 102)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu nie dochowano należytej staranności przy

⁸⁷ Postanowienie z 16 grudnia 2021 r., sygn. akt. XX GNC 1931/21.

⁸⁸ Sygn. akt. X GC 23/21.

określaniu pierwotnie zakładanego zakresu rzeczowego zamówienia podstawowego, bowiem nie uwzględniono w nim w pełni potrzeb przyszłego użytkownika, jak i inwestora. Ponadto nie zweryfikowano poprawności przyjętych rozwiązań projektowych i użytkowych, a także możliwości ich wykonania, pomimo tego, iż w piśmie⁸⁹ z 23 kwietnia 2019 r.⁹⁰, Zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji, wskazał, że: *Jednocześnie zwracam uwagę na brak uzyskania przez KWP we Wrocławiu na etapie opracowywania dokumentacji projektowej pozytywnej opinii Biura Logistyki Policji KGP w zakresie przyjętych rozwiązań funkcjonalno-użytkowych oraz architektoniczno-przestrzennych.*

W ocenie NIK ww. uchybienia popełnione na etapie przygotowania zamówienia wpłynęły na dalszą realizację prowadzonych prac, w szczególności na zmianę zakresu rzeczowego zamówienia oraz wydłużenie terminu realizacji umowy. Okazało się bowiem, że w toku realizacji inwestycji ujawniła się konieczność wykonania prac nieuwjętych w zakresie świadczenia wykonawcy na kwotę 1 391,3 tys. zł⁹¹.

Przykładowo w trakcie realizacji prac na wniosek: [1] użytkownika dokonano zmiany⁹² układu funkcji budynku głównego z 1 października 2020 r. oraz zmiany projektowej na II piętrze na łączną kwotę 58,4 tys. zł; [2] inwestora wykonano⁹³ dodatkowo: drabiny na dach budynku kynologii i garaży, wykonanie zjazdu na odcinku poza granicą działki, dodatkowe loga na elewacji, dodatkowe narożniki ochronne ścian, maszty flagowe na kwotę 90,1 tys. zł. Ponadto wykonano⁹⁴ pochylnię dla osób z niepełnosprawnością od ul. Modłowej, schody wejściowe do budynku głównego wraz z wjazdem dla niepełnosprawnych przed wejściem głównym na kwotę 72,1 tys. zł, przy czym w SIWZ, obowiązującej w postępowaniu na wybór wykonawcy robót, w rozdziale III pkt 4 Dostępność dla osób niepełnosprawnych wskazano, że w projekcie uwzględniono wymagania w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnością.

Potrzebę wykonania prac wyrażono podpisaniem z wykonawcą sześciu⁹⁵ protokołów konieczności i uwzględnieniu ich (po przeprowadzonych negocjacjach z wykonawcą) w ramach dwóch⁹⁶ aneksów do umowy, zawartych w oparciu o przesłanki wynikające z art. 144 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zakres przedmiotu zamówienia został określony na podstawie sporządzonej dokumentacji projektowej, a ta jego zdaniem nie została wykonana wadliwie. Dodał, że problemy natury technicznej, które pojawiły się w trakcie wykonywania robót budowlanych nie były możliwe do przewidzenia na etapie przygotowania zadania, w tym również na etapie opracowania programu inwestycji, bowiem nie zawierał on szczegółowych rozwiązań technicznych. Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśniał także, że część robót, która została wskazana przez użytkownika wynikała ze zmiany na stanowisku Komendanta Powiatowego Policji w Bolesławcu. Natomiast Komendant Powiatowy Policji w Bolesławcu dodał, że zmiany wskazywane przez użytkownika były spowodowane zmianą koncepcji przyjętych wcześniej rozwiązań, a ponadto funkcjonalność niektórych zastosowań,

⁸⁹ Znak: Cnz-2409/2121/DS.K/2019.

⁹⁰ Pismo otrzymano na dwa dni przed ogłoszeniem zamówienia.

⁹¹ NIK nie kwestionowała robót związanych ze zmianą źródła ciepła (na ciepło systemowe) na kwotę 137,7 tys. zł.

⁹² Na podstawie protokołu konieczności nr 1 robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych z 23 lutego 2021 r. (poz. 5 i 15).

⁹³ Na podstawie protokołu konieczności nr 4 robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych z 17 sierpnia 2021 r. (poz. 1-5).

⁹⁴ Na podstawie protokołu konieczności nr 5 robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych z 5 października 2021 r. (poz. 31, 32).

⁹⁵ Protokoły konieczności nr z: [1] 23 lutego 2021 r.; [2] 6 kwietnia 2021 r.; [3] 29 czerwca 2021 r.; [4] 17 sierpnia 2021 r.; [5] 5 października 2021 r. oraz [6] 7 grudnia 2021 r.

⁹⁶ Aneks nr 4 z 29 października 2019 r. (uwzględniający protokoły konieczności nr 1-5) oraz nr 5 z 16 grudnia 2019 r. (uwzględniający protokół konieczności nr 6).

jak np. brama obsługiwana ręcznie okazała się uciążliwa w eksploatacji. Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił również, że pierwotna koncepcja, przed udzieleniem pozwolenia na budowę zakładała wykonanie wjazdu od strony ul. Cieszkowskiego (obwodnica). Rozwiązanie to było by korzystniejsze ze względu na prostszy i bardziej bezpośredni wyjazd w kierunku centrum, co w odniesieniu do niedalekiej odległości od licznych zakładów pracy miało duże znaczenie ze względu na czasowe korki na ul. Modłowej. Niestety projektantowi nie udało się uzyskać zgody Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na wjazd od strony Cieszkowskiego, więc wjazd ostatecznie został zaprojektowany od ulicy Modłowej. Powrót do pierwotnego założenia będzie możliwy w przyszłości po przebudowie pobliskiego skrzyżowania z ulicą Modłową której przeprowadzenie wówczas deklarowały władze miasta. Dlatego też projektant zdecydował się zaprojektować obniżenie terenu, aby w przyszłości było możliwe wykonanie nowego zjazdu. Tym samym zaistniał nieznaczny spadek drogi przed wejściem głównym co spowodowało konieczność wykonania trzystopniowych schodów. Poza tym, po konsultacji z zamawiającym, w celu poprawy bezpieczeństwa osób pieszych oraz z trudnościami w poruszaniu się nadzór inwestorski ustalił konieczność wykonania niezależnych schodów zewnętrznych na skarpie od ulicy Cieszkowskiego (w projekcie był zapewniony jedynie dostęp kolizyjnym wjazdem od strony ul. Modłowej), umożliwienia wjazdu osobom z wózkami i na wózkach inwalidzkich z poziomu parkingu przed wejściem na poziom parteru oraz wykonanie niezależnej pochylni od ulicy Modłowej na poziom parkingu, ponieważ zaprojektowanie wspólnego wjazdu dla aut, pieszych i osób z ograniczeniami poruszania się (w tym dla kobiet z wózkami) po łuku i z dużą różnicą terenu prowokowałoby niebezpieczne w skutkach kolizje.

NIK podkreśla, że zamawiający przygotowując się do wszczęcia postępowania powinien przeanalizować swoje potrzeby w zakresie przedmiotu zamówienia oraz warunków jego realizacji. Zasada ta wynika wprost z ustawodawstwa wspólnotowego, a w polskim systemie zamówień publicznych została wyrażona w art. 29 ust. 1 Pzp. Na tej podstawie powinien określić zakres przedmiotowy zamówienia. Dostęp komunikacyjny do obiektu, w tym dostęp dla osób z niepełnosprawnością, powinien być odpowiednio zaplanowany już na etapie sporządzania pierwotnej dokumentacji projektowej, w oparciu o którą następowało wyłonienie wykonawcy robót.

(akta kontroli: tom I, str. 345-353, 463, 471-505; tom II, str. 158-160, 351-358; tom IV, str. 259-552; tom V, str. 3-557; tom VIII, str. 78; tom IX, str. 452-456)

2. Na podstawie Aneksu nr 2/2019 z 20 listopada 2019 r. do umowy nr C-IV-212-1/2019 z 22 lipca 2019 r. w sposób istotny zmieniono treść ppkt. 6.4.2. umowy. Na korzyść wykonawcy dokonano bowiem zmniejszenia wartości wykonania robót budowlanych lub zakupu materiałów budowlanych z 10% na 5%, od których uzależniono wypłatę zaliczki. W rezultacie wykonawca, po przedłożeniu faktur zrealizowanych na kwotę 1 899,8 tys. zł (5,7%) otrzymał zaliczkę na kwotę 11 803,1 tys. zł (35,4%). Zmiana umowy w tym zakresie nastąpiła niezgodnie z art. 144 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 Pzp.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że powyższa zmiana została dokonana na podstawie postanowień art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, bowiem po wykonaniu przez wykonawcę 5% zakresu robót (a nie 10% jak przyjęto w pierwotnej wersji umowy) nie przekraczała 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie. Dodał także, że instytucja zaliczki była tak samo korzystna dla wykonawcy, jak i dla zamawiającego, bowiem pozwalała utrzymać płynność finansową oraz ciągłość realizacji zadania. Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył ponadto, że dla realizacji zamierzonego rezultatu należało dobierać optymalne metody i środki służące osiągnięciu założonego celu.

NIK nie podziela argumentów Pierwszego Zastępcy Komendanta. Zdaniem NIK, w świetle przepisów dotyczących zamówień publicznych, umowy określające proces ich realizacji, z zastrzeżeniem określonych wyjątków, nie mogą podlegać modyfikacjom. Stanowią one bowiem efekt przeprowadzenia sformalizowanego postępowania, w którym dokonano wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o określone warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert. Oferty zostały zaś sporządzone w oparciu o określone warunki realizacji zamówienia. W ocenie NIK dokonane przez KWP we Wrocławiu miały istotny charakter, bowiem zamawiający zmienił warunki realizacji zamówienia w taki sposób, że gdyby były one znane wykonawcom na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, to mogły skutkować złożeniem ofert przez innych wykonawców lub ofert o innej treści. Dokonane zmiany wykraczały poza dopuszczalne zmiany umowy. W badanej sprawie nie wystąpiły przesłanki określone w art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, uprawniające do dokonania przedmiotowej zmiany umowy, bowiem nie doszło do zmiany zakresu przedmiotowego umowy.

(akta kontroli: tom I, str. 57; tom II, str. 346-347, 546-553; tom V, str. 321)

3. W przypadku Inwestycji nr 1, KWP we Wrocławiu nie wyegzekwowała zrealizowania przez podmiot, wyłoniony w celu pełnienia nadzoru inwestorskiego, obowiązku wskazanego w postanowieniach umowy nr C-IV-212-1/1/2019 z 22 sierpnia 2019 r. (§ 3 pkt 1.32), dotyczącego zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych⁹⁷, o którym mowa w art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Powyższych formalności dopełnił 23 września 2019 r. wykonawca realizujący roboty budowlane w ramach ww. zadania inwestycyjnego.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zgodnie z postanowieniami umowy z 22 lipca 2019 r., nr C-IV-212-1/2019 (ppkt 8.6.2.), obowiązki w tym zakresie miał dopełnić wykonawca realizujący roboty budowlane w ramach ww. zadania inwestycyjnego. Ponadto dodał, że ww. kwestie zostały ustalone pomiędzy koordynatorem zespołu nadzoru inwestorskiego, a kierownikiem budowy.

NIK nie podziela argumentacji Pierwszego Zastępcy Komendanta. KWP we Wrocławiu, na podstawie umowy nr C-IV-212-1/1/2019 z 22 sierpnia 2019 r. (§ 3 pkt 1.32), zleciła realizację tego zadania podmiotowi, który pełnił na rzecz i w imieniu KWP we Wrocławiu nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi oraz zarządzał kontraktem realizowanym w ramach Przedsięwzięcia nr 1. Obowiązki te nie zostały wykonane. Powołany w wyjaśnieniach ppkt 8.6.2. umowy z 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019 dotyczył natomiast zapewnienia prowadzenia robót przez Kierownika budowy lub kierowników robót.

Dodać należy, że na skutek tego zaniedbania powstało jednotygodniowe opóźnienie⁹⁸.

(akta kontroli: tom II, str. 1-22, 158-160, 325-334; tom VI, str. 87-198)

4. KWP we Wrocławiu nie wywiązała się z obowiązków nałożonych postanowieniami umowy z 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019 oraz z umowy 26 czerwca 2019 r. nr C-IV-212-2/2019 (ppkt 7.1), bowiem przed rozpoczęciem robót nie przekazała wykonawcom robót budowlanych dzienników budowy.

W przypadku Przedsięwzięcia nr 1 – dziennik budowy został pobrany 16 września 2019 r. ze Starostwa Powiatowego w Bolesławcu przez kierownika budowy. NIK

⁹⁷ Na które KWP we Wrocławiu uzyskała pozwolenie decyzją Starosty Bolesławieckiego nr 961 z 24 września 2018 r., znak: WAB.6740.1.287.2017.

⁹⁸ Informacja w tym zakresie została ujawniona w Rapocie miesięcznym nr 1 (sierpień – wrzesień 2019) dotyczącym realizacji umowy nr C-IV-212-1/1/2019 z pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi oraz zarządzanie kontraktem (...), na stronie 7 w pkt 2.4 Opis problemów i zagrożeń występujących przy realizacji robót oraz propozycji ich rozwiązania w ppkt c.

wskazuje, że w przypadku tej inwestycji KWP we Wrocławiu dysponowała prawomocnym pozwoleniem na budowę od 2018 r.⁹⁹, a mimo tego przez ponad dziewięć miesięcy (licząc do czasu podpisania umowy z wykonawcą) nie podjęła działań w zakresie pozyskania dziennika budowy ze Starostwa Powiatowego w Bolesławcu. W przypadku Przedsięwzięcia nr 2 – dziennik budowy został pobrany 4 lipca 2019 r. przez przedstawiciela wykonawcy robót budowlanych. W tym przypadku KWP we Wrocławiu prawomocnym pozwoleniem na budowę dysponowała od 2019 r.¹⁰⁰, a mimo tego przez ponad dwa miesiące (licząc do czasu podpisania umowy z wykonawcą) nie podjęła działań w zakresie pozyskania dziennika budowy ze Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że z uwagi na procedowanie postępowania przetargowego celem wyłonienia zespołu nadzoru inwestorskiego i planowane przekazanie prowadzenia zadania firmie zewnętrznej, zasadnym było jedynie przekazanie wykonawcom terenu budowy oraz dokumentacji projektowej. Ponadto dodał, że w przypadku Przedsięwzięcia nr 1, KWP we Wrocławiu nie występowała o wydanie dziennika budowy po uzyskaniu pozwolenia na budowę, gdyż nie był znany termin rozpoczęcia robót.

NIK nie podziela argumentacji Pierwszego Zastępcy Komendanta. Zgodnie z postanowieniami ww. umów był to obowiązek KWP we Wrocławiu. Należy nadmienić, że w przypadku Przedsięwzięcia nr 1, wykonawca robót budowlanych również nie zgadzał się ze stanowiskiem KWP we Wrocławiu, aby obowiązki w tym zakresie zostały na niego delegowane, bowiem już na początkowym etapie realizacji inwestycji zgłaszał¹⁰¹, że z powodu tego zaniedbania przez inwestora powstało jednotygodniowe opóźnienie.

(akta kontroli: tom II, str. 298-310, 321-323, 325-334, 339-345; tom VI, str. 87-198)

5. W przypadku Przedsięwzięcia nr 1 teren budowy nie został protokołarnie przekazany kierownikowi budowy. Teren budowy ww. inwestycji przekazano protokołem z 26 lipca 2019 r. przedstawicielowi wykonawcy, bez udziału kierownika budowy. Powyższe stanowiło naruszenie postanowień art. 22 ust. 1 Prawa budowlanego oraz ppkt 3.4 umowy z 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zamawiający był zobowiązany do przekazania terenu budowy wykonawcy, a nie kierownikowi budowy, co zostało zrealizowane 26 lipca 2019 r. Powyższe, jak dodał Pierwszy Zastępca Komendanta, wynikało z postanowień umowy z 22 lipca 2019 r. (ppkt 7.2.2.). Natomiast, według Pierwszego Zastępcy Komendanta, postanowienia art. 22 pkt 1 Prawa budowlanego nakładają obowiązek przejęcia budowy na kierownika budowy, a nie na inwestora.

NIK wskazuje, że przekazanie terenu budowy kierownikowi budowy było obligatoryjne, bowiem wynikało wprost z przepisów art. 22 ust. 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli: tom II, str. 158-160; tom V, str. 494; tom VI, str. 87-188)

6. KWP we Wrocławiu nie egzekwowała wywiązania się przez wykonawcę robót budowlanych z postanowień umowy z dnia 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019 w zakresie dotyczącym trybu zmiany kierownika budowy wskazanego imiennie w treści umowy. Wprowadzona po zawarciu umowy zmiana w zakresie dotyczącym osoby sprawującej funkcję kierownika budowy została bowiem dokonana bez uprzedniego pisemnego zawiadomieniu zamawiającego o zmianie oraz bez

⁹⁹ Decyzja Starosty Bolesławickiego nr 961 z 24 września 2018 r., znak: WAB.6740.1.287.2017.

¹⁰⁰ Decyzja (znak: BS.6740.2.473.2018.6) z 4 kwietnia 2019 r. przenosząca prawa i obowiązki wynikające z decyzji nr 523/2018 z 27 listopada 2018 r. na rzecz KWP we Wrocławiu.

¹⁰¹ Informacja w tym zakresie została ujawniona w raporcie miesięcznym nr 1 (sierpień – wrzesień 2019) dotyczącym realizacji umowy nr C-IV-212-1/1/2019 z pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi oraz zarządzania kontraktem (...), na stronie 7 w pkt 2.4 Opis problemów i zagrożeń występujących przy realizacji robót oraz propozycji ich rozwiązania w ppkt c.

uzyskania pisemnej zgody zamawiającego na jej dokonanie, co było niezgodne z ppkt 12.2 ww. umowy.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że należy domniemywać, że osoba koordynująca realizację zadania ze strony KWP we Wrocławiu została poinformowana przez wykonawcę robót budowlanych o zamiarze zmiany kierownika budowy. Obecnie brak jest możliwości zweryfikowania tych zdarzeń¹⁰². Wykonawca dodał natomiast, że osoba wskazana z imienia i nazwiska w umowie (ppkt 12.1) jako kierownik budowy nie pełniła funkcji kierownika budowy. Powyższe, jak dodał wykonawca robót budowlanych, wynikało z tego, że osoba ta zrezygnowała ze współpracy, bowiem w okresie od 22 lipca 2019 r. do 22 września 2019 r. nie były prowadzone żadne roboty budowlane.

NIK podkreśla, że w umowie wskazano imiennie kierownika budowy, a zatem w przypadku zmiany w tym zakresie wykonawca był zobowiązany do uprzedniego pisemnego zawiadomienia inwestora o takim zamiarze i uzyskania na zaproponowane zmiany odpowiedniej zgody. Wykonawca nie dopełnił tych obowiązków, a KWP we Wrocławiu nie wyegzekwowała ich realizacji.

(akta kontroli: tom II, str. 325-334, 339-345, 468-545; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 87-198)

7. Dopuszczono do sytuacji, w której wykonawca robót budowlanych Przedsięwzięcia nr 1 dokonując zmiany osoby deklarowanej w ofercie jako kierownik robót budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zastąpił ją inną osobą, która nie posiadała minimum 3 letniego doświadczenia w tym zakresie, co było niezgodne z ppkt 23.6 umowy z dnia 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019. Powyższe było wynikiem sprawowania nierzetelnego nadzoru nad podmiotem, który został wyłoniony w celu pełnienia nadzoru inwestorskiego, a który był zobligowany do weryfikacji kwalifikacji osób realizujących roboty budowlane.

Pierwszy Zastępca Komendanta oświadczył, że dokumenty potwierdzające kwalifikacje nowego kierownika robót budowlanych zostały przedstawione koordynatorowi zespołu nadzoru inwestorskiego, który zaakceptował te dokumenty. Podmiot pełniący funkcję inspektora nadzoru potwierdził, że dokumenty w tym przedmiocie zostały przedstawione na budowie i ww. osoba posiadała odpowiednie uprawnienia.

NIK wskazuje jednak¹⁰³, że przed objęciem funkcji kierownika robót budowlanych 3 lutego 2020 r., osoba zastępująca kierownika robót budowlanych była zatrudniona jako inżynier budowy tylko w okresie od 1 lipca 2019 r., a więc nie posiadała wymaganego doświadczenia na stanowisku kierownika robót budowlanych. Warunkiem spełnienia przez wykonawcę udziału w postępowaniu było dysponowanie przez niego kierownikiem robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej posiadającym minimum 3 letnie doświadczenie. Powyższych wymagań nie dochowano w okresie od 3 lutego 2020 r. do 23 września 2020 r., co oznaczało, że zamówienie w tym czasie było wykonywane przez wykonawcę, który nie spełniał warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

(akta kontroli: tom II, str. 339-345, 468-545; tom VI, str. 87-188)

8. W wyniku nieterminowego wystawienia w KWP we Wrocławiu dokumentów OT i ich akceptacji merytorycznej, w 11 badanych przypadkach środki trwale nie zostały ujęte w ewidencji księgowej KWP we Wrocławiu w miesiącu przyjęcia ich do użytkowania, tj.:

- Przedsięwzięcie nr 1:

¹⁰² Szczegółowo kwestia likwidacji skrzynki pocztowej została omówiona przy nieprawidłowości nr 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰³ Na podstawie dokumentów przekazanych przez wykonawcę robót budowlanych, tj. umowy o pracę zawarte z tą osobą.

– budynek biurowy Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, ul. Modłowa 3¹⁰⁴, budynek bazy dla psów Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, ul. Modłowa¹⁰⁵, wiatra garażowa – postojowa Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, ul. Modłowa 3¹⁰⁶, budynek garażowy Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, ul. Modłowa 3¹⁰⁷ - zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych 30 grudnia 2022 r. mimo, że faktyczne użytkowanie budynku nastąpiło 15 marca 2022 r., stawka amortyzacji dla ww. składnika majątku wynosiła 2,5% rocznie;

– budynek stacji transformatorowej Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, ul. Modłowa 3¹⁰⁸ został wprowadzony do ewidencji środków trwałych 30 grudnia 2022 r., mimo że faktyczne użytkowanie budynku nastąpiło 15 marca 2022 r., stawka amortyzacji dla ww. składnika majątku wynosiła 10,0% rocznie;

– agregat prądowórczy¹⁰⁹ został wprowadzony do ewidencji środków trwałych 30 grudnia 2022 r., mimo że faktyczne użytkowanie nastąpiło 15 marca 2022 r., stawka amortyzacji dla ww. składnika majątku wynosiła 7,0% rocznie;

- Przedsięwzięcie nr 2:

– budynek biurowy Komisariatu Policji w Bogatyni, ul. Stefana Batorego 1A¹¹⁰, budynek garażowy – Komisariat Policji w Bogatyni, ul. Stefana Batorego 1A¹¹¹, wiatra garażowa trzystanowiskowa – Komisariat Policji w Bogatyni, ul. Stefana Batorego 1A¹¹², wiatra garażowa jednostanowiskowa – Komisariat Policji w Bogatyni, ul. Stefana Batorego 1A¹¹³ zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych 15 czerwca 2021 r., mimo że faktyczne użytkowanie nastąpiło 8 grudnia 2020 r., stawka amortyzacji dla ww. składnika majątku wynosiła 2,5% rocznie;

– agregat prądowórczy przewoźny¹¹⁴ został wprowadzony do ewidencji środków trwałych 15 czerwca 2021 r., mimo że faktyczne użytkowanie nastąpiło 8 grudnia 2020 r., stawka amortyzacji dla ww. składnika majątku wynosiła 14,0% rocznie.

Powyższe stanowiło naruszenie postanowień art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹⁵, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należało wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że dokumenty OT zostały wystawione z datą zakończenia zadania inwestycyjnego z uwagi na określenie pełnej wartości środka trwałego, po dokonaniu wszystkich niezbędnych prac mających na celu dostosowanie obiektów do potrzeb użytkownika.

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto należy zauważyć, że skutkiem nieuzasadnionej zwłoki w podjętych działaniach było opóźnienie momentu rozpoczęcia dokonywania odpisów amortyzacyjnych od tych środków. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 16h ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹⁶, odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu,

¹⁰⁴ Nr dokumentu OT 3 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰⁵ Nr dokumentu OT 1 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰⁶ Nr dokumentu OT 4 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰⁷ Nr dokumentu OT 3 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰⁸ Nr dokumentu OT 2 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰⁹ Nr dokumentu OT 2 z 30 grudnia 2022 r.

¹¹⁰ Nr dokumentu OT 8 z 15 czerwca 2021 r.

¹¹¹ Nr dokumentu OT 3 z 15 czerwca 2021 r.

¹¹² Nr dokumentu OT 5 z 15 czerwca 2021 r.

¹¹³ Nr dokumentu OT 4 z 15 czerwca 2021 r.

¹¹⁴ Nr dokumentu OT 1 z 15 czerwca 2021 r.

¹¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.

w którym ten środek wprowadzono do ewidencji. W badanych przypadkach czynności tych dokonano od stycznia 2023 r., a nie od kwietnia 2022 r. – Przedsięwzięcie nr 1 oraz od lipca 2021 r., a nie od stycznia 2021 r. – Przedsięwzięcie nr 2.

(akta kontroli: tom II, str. 173-176, 184, 191-192; tom III, str. 1-69)

9. W dniu 28 lutego 2020 r., przy odbiorze częściowym robót (Przedsięwzięcie nr 1) nie uczestniczył przedstawiciel Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu oraz przedstawiciel użytkownika obiektu. Ponadto przedstawiciel użytkownika nie uczestniczył przy odbiorze częściowym 29 czerwca 2021 r. Powyższe stanowiło naruszenie postanowień § 4 Decyzji nr 686/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu w sprawie przeprowadzenia odbiorów w ramach zadań inwestycyjno-remontowych.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że przedstawiciel użytkownika w tym dniu przebywał na zwolnieniu lekarskim, stąd jego nieobecność, a przedstawiciel Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu nie zawsze uczestniczył w odbiorach częściowych.

(akta kontroli: tom I, str. 60-70; tom II, str. 175, 210-213, 361; tom VI, str. 232-298)

10. KWP we Wrocławiu nie wypełniła obowiązków określonych w art. 60 Prawa budowlanego, bowiem nie przekazała użytkownikom objętych kontrolą inwestycji świadectw charakterystyki energetycznej. W związku z tym nie mogły one zostać dołączone do książek obiektu budowlanego oraz umieszczone w widocznym miejscu w zajmowanych budynkach.

Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków¹¹⁷, właściciel lub zarządca budynku, którego powierzchnia użytkowa zajmowana przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę oraz organy administracji publicznej przekracza 250 m² i w których dokonywana jest obsługa interesantów, zapewnia sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej dla tego budynku. Natomiast zgodnie z art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego, świadectwo charakterystyki energetycznej powinno być dołączone do książki obiektu budowlanego.

W myśl art. 3 ust. 3 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, kopię świadectwa charakterystyki energetycznej, które przekazano w postaci papierowej, albo wydruk świadectwa charakterystyki energetycznej, które przekazano w postaci elektronicznej, z wyłączeniem zaleceń zawartych w tym świadectwie, umieszcza się w widocznym miejscu w zajmowanych budynkach, o których mowa w ust. 2 tej ustawy.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że na dzień przekazania ww. obiektów do użytkowania nie sporządzano świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków, a w ustawie nie wskazano ostatecznego terminu do kiedy należało zapewnić sporządzenie takiego świadectwa. Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił także, że w ówczesnym stanie prawnym nie istniał obowiązek dołączenia do zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie kopii świadectwa charakterystyki energetycznej. Pierwszy Zastępca Komendanta dodał również, że realizacja tej usługi zostanie zlecona niezwłocznie.

NIK wskazuje, że obowiązujące przepisy prawne nie pozostawiają wątpliwości, że sporządzenie świadectw było obligatoryjne i powinny zostać dołączone do książki obiektu budowlanego.

(akta kontroli: tom II, str. 188; tom VI, str. 404-431; tom VIII, str. 27-76)

11. Nierzetelnie sprawowano nadzór nad procesem zatrudniania podwykonawców robót budowlanych w zakresie wywiązywania się przez wykonawców robót z obowiązku przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umów

¹¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 497, ze zm.; dalej: ustawa o charakterystyce energetycznej budynków.

zawartych z podwykonawcami na roboty budowlane. Wymóg przedkładania takich kopii w terminie siedmiu dni od daty zawarcia umowy wynikał z ppkt 9.5 umów o roboty budowlane. W toku prowadzonej kontroli NIK, KWP we Wrocławiu nie uzupełniła zestawienia przekazanego przez kontrolerów NIK o daty przekazania umów z podwykonawcami, co świadczy o tym, że nie posiadała wiedzy kiedy umowy z podwykonawcami zostały przekazane. W KWP we Wrocławiu nie prowadzono także rejestru umów podwykonawców dla kontrolowanych zadań.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że nadzór nad umowami z podwykonawcami zlecono podmiotowi, który pełnił funkcję inspektora nadzoru. Dodał, że z powodu braku zgłoszeń przez podwykonawców niezgodności/nieprawidłowości w rozliczeniach podpisanych umów, nie zwrócono wówczas uwagi na dodatkową weryfikację zestawień pod kątem terminów wpływu stosownych dokumentów.

NIK wskazuje, że umowy z podwykonawcami miały być przekazywane do KWP we Wrocławiu, a nie do inwestora zastępczego, a ponadto, od terminowego przedłożenia ww. umów uzależnione było naliczenie kar umownych.

(akta kontroli: tom II, str. 426-449; tom VII, str. 304-381; tom VII, str. 553-561; tom VIII, str. 8-21; tom IX, str. 321-322)

12. KWP we Wrocławiu nie wyegzekwowała od wykonawców robót budowlanych dokumentacji powykonawczej w terminie określonym w postanowieniach umów o roboty budowlane (ppkt 8.20 umów¹¹⁸). Zgodnie z postanowieniami wskazanymi w ppkt 8.20, skompletowana dokumentacja powykonawcza zostanie przekazana zamawiającemu w wersji papierowej w trzech egzemplarzach i elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż siedem dni roboczych od dnia zgłoszenia robót przez wykonawcę do odbioru końcowego. W przypadku Przedsięwzięcia nr 1 – dokumentacja powykonawcza została przekazana 13 stycznia 2022 r., podczas, gdy gotowość do odbioru wykonawca robót budowlanych zgłosił 14 grudnia 2021 r., co oznaczało, że dokumenty przekazano 12 dni roboczych po terminie wskazanym w umowie. W przypadku Przedsięwzięcia nr 2 – dokumentacja powykonawcza została przekazana 21 października 2020 r., podczas gdy gotowość do odbioru wykonawca robót budowlanych zgłosił 16 września 2020 r. Opóźnienie wynosiło 18 dni roboczych.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że z uwagi na szeroki aspekt zagadnienia oraz gabaryty przekazywanych dokumentów (zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej) przekazywanie odbywało się etapami, sukcesywnie do weryfikacji przez zespół nadzoru inwestorskiego, przy czym koordynator zespołu inspektorów nie był w stanie wskazać jednoznacznie daty przekazania dokumentów. Jednocześnie Pierwszy Zastępca Komendanta dodał, że po dokonaniu ponownej analizy zapisów odnoszących się do poszczególnych terminów wskazanych w treści umowy, które wprowadzały pewne nieścisłości w interpretacji dochowania poszczególnych terminów przekazania/odbioru poszczególnych elementów umowy, zostanie przeprowadzona ich weryfikacja w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości.

(akta kontroli: tom II, str. 298-310, 321-323; tom V, str. 496-530; tom VI, str. 1-38, 87-198; tom VIII, str. 156-163; tom IX, str. 1-71, 323-324)

OCENA CZĄSTKOWA

KWP we Wrocławiu nie w pełni prawidłowo realizowała dwie skontrolowane inwestycje. W przypadku Przedsięwzięcia nr 1 nie dochowano należytej staranności przy określaniu pierwotnie zakładanego zakresu rzeczowego zamówienia podstawowego, co w efekcie skutkowało jego zmianą oraz wydłużeniem terminu realizacji umowy.

¹¹⁸ Umowa z 26 czerwca 2019 r. nr C-IV-212-2/2019 oraz z 22 lipca 2019 r. nr C-IV-212-1/2019.

Wykonawców robót budowlanych wyłoniono zgodnie z przepisami Pzp, a zawarte umowy należycie zabezpieaczały interesy Komendy. W umowach przewidziano m.in. zapisy dotyczące rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Nie mniej jednak w jednym przypadku w sposób istotny dokonano zmian w zawartej z wykonawcą robót budowlanych umowie, bowiem na korzyść wykonawcy dokonano zmniejszenia wartości wykonania robót budowlanych lub zakupu materiałów budowlanych z 10% na 5%, od której uzależniono wypłatę zaliczki.

W każdym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę. KWP we Wrocławiu dokonywała płatności zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego nie był jednak sprawowany należycie, bowiem nie zapewniał właściwej realizacji zadań przez poszczególnych uczestników procesu budowlanego. Po zakończeniu dwóch inwestycji z opóźnieniem wystawiono dowody OT, co było przyczyną nieterminowego wprowadzenia środków trwałych do ewidencji. Nie zapewniono również sporządzenia świadectw charakterystyki energetycznej dla obiektów wykonanych w ramach inwestycji objętych badaniem.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

3.1. Po oddaniu nowo wybudowanych obiektów podlegających kontroli Komenda nie ponosiła opłat za przekroczenie mocy umownej, która została określona na poziomie odpowiednio 45 kW dla Komisariatu Policji w Bogatyni oraz 220 kW dla Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

Podczas eksploatacji przedmiotowych obiektów analizowano koszty ponoszone na energię elektryczną. Analizie poddawano ogół kosztów ponoszonych w obiektach w ramach zawartych umów z operatorem w zakresie dostarczania i dystrybucji energii elektrycznej. Analizy te wykazały niewspółmiernie wysokie koszty za moc bierną w stosunku do całkowitych kosztów opłat za zużyta energię elektryczną. Po oddaniu obiektów do użytkowania, w ramach rozliczenia energii biernej, poniesiono opłaty w łącznej wysokości 109,4 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w Komendzie Powiatowej Policji w Bolesławcu zidentyfikowano zakłócenia w dostawie prądu, które powodowały nieprawidłową pracę systemów wentylacji, jak i systemów instalacji elektrycznej w obiekcie – nie wykryto błędów i nieprawidłowości w wykonaniu robót i niezgodności z dokumentacją projektową; podjęto decyzję o zamontowaniu analizatora sieci, co miało pozwolić na pełną kontrolę parametrów sieci, jak również pomóc w podejmowaniu działań w przypadku ewentualnych zakłóceń w dostawie energii elektrycznej.

W dniu 27 grudnia 2022 r. wykonano montaż kompensatora mocy biernej w Komisariacie Policji w Bogatyni, natomiast w dniu 28 grudnia 2022 r. zakończono montaż analizatora parametrów sieci oraz układu kompensacji mocy biernej w Komendzie Powiatowej Policji w Bolesławcu.

(akta kontroli: tom I, str. 53-54, 58-59; tom II, str. 52-72, 154)

3.2. Wykonawcy robót budowlanych inwestycji podlegających kontroli zagwarantowali Komendzie, że ponoszą odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady tych robót przez okres 5 lat od daty uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów, tj.

- od dnia 16 października 2020 r., kiedy PINB w Zgorzelcu wydał zawiadomienie o przyjęciu zgłoszenia zakończenia budowy nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni,

- od dnia 22 grudnia 2021 r., kiedy PINB w Bolesławcu wydał decyzję nr 120/2021 Pozwolenia na użytkowanie nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

Ponadto wykonawcy robót budowlanych udzielili Komendzie na wykonanie tych robót gwarancji jakości na okres 72 miesięcy dla Komisariatu Policji w Bogatyni oraz 84 miesięcy dla Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, licząc od daty Protokołu Odbioru Końcowego, tj. odpowiednio od dnia 28 października 2020 r. i od dnia 31 stycznia 2022 r.

W okresie gwarancji i rękojmi za wady wykonawcy inwestycji podlegających kontroli przejęli na siebie wszystkie obowiązki wynikające z serwisowania i konserwacji urządzeń, instalacji i wyposażenia, w tym w szczególności naprawy, przeglądy, konserwacje, wymiany części i materiałów eksploatacyjnych wraz z kosztami ich zakupu, w terminach wymaganych lub zalecanych przez producenta oraz w przypadku awarii. Wykonawcy przeprowadzali coroczne przeglądy gwarancyjne; w przeglądach tych, w imieniu i na rzecz Komendy, uczestniczyli członkowie Zespołu Nadzoru Inwestorskiego zobowiązani do tej czynności na podstawie umowy pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi oraz zarządzania kontraktami realizowanymi w ramach budów nowych siedzib Komisariatu Policji w Bogatyni i Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

(akta kontroli: tom I, str. 286-328, 566-619; tom II, str. 1-22, 76-102, 129-155)

3.3. W objętych badaniem przypadkach zapewniono terminowe przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych Komisariatu Policji w Bogatyni i Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego. Kontrole okresowe w zakresie stanu technicznego elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz sprawdzenie stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, były przeprowadzane przez Koordynatora Zespołu Nadzoru Inwestorskiego, inspektora branży konstrukcyjno-budowlanej legitymującego się wymaganymi uprawnieniami, zobowiązanego do tej czynności na podstawie umowy pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi oraz zarządzania kontraktami realizowanymi w ramach budów nowych siedzib Komisariatu Policji w Bogatyni i Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu. Z kontroli okresowych sporządzane były protokoły, zgodnie z art. 62a ust. 1 Prawa budowlanego, które dołączono do odpowiedniej Książki obiektu budowlanego¹¹⁹.

W okresie rękojmi i gwarancji zgłaszano wykonawcom, stwierdzone w trakcie eksploatacji przez zarządców obiektów, wady i usterki oraz podejmowano działania w celu ich usunięcia. Wykonawcy na własny koszt naprawiali¹²⁰ zgłoszone wady i usterki, tak aby obiekty były zgodne z wymaganiami zawartymi w umowie robót budowlanych oraz spełniały wymagane standardy funkcjonowania i niezawodności.

(akta kontroli: tom I, str. 59; tom II, str. 1-51, 73-153)

3.4. Wykonawcy robót budowlanych inwestycji podlegających kontroli wnieśli przed zawarciem umowy na roboty budowlane na rzecz Komendy zabezpieczenie należytego wykonania umowy, w formie gwarancji bankowych¹²¹, na wymaganą kwotę, tj.: 10% ceny ofertowej brutto budowy nowej siedziby Komisariatu Policji

¹¹⁹ W Komisariacie Policji w Bogatyni założono odrębne Książki obiektu budowlanego dla budynku administracji, budynku garaży, wiaty postojowej oraz masztu antenowego, natomiast w Komendzie Powiatowej Policji w Bolesławcu – dla budynku administracji, budynku kynologicznego, budynku garażowego, budynku agregatu i stacji transformatorowej oraz wiaty postojowej.

¹²⁰ W ciągu do 14 dni od otrzymania pisemnego zgłoszenia.

¹²¹ Gwarancja nr 874BG51901096 z dnia 24 czerwca 2019 r. należytego wykonania umowy budowy nowej siedziby Komisariatu Policji w Bogatyni oraz Gwarancja nr BOWH19009992GP/W z dnia 12 lipca 2019 r. należytego wykonania umowy budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

w Bogatyni oraz 5% ceny ofertowej brutto budowy nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

W związku z realizacją ww. umów nie wystąpiły zdarzenia/sytuacje uzasadniające korzystanie przez Komendę z ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w szczególności nie stwierdzono wad w wykonaniu przedmiotu umów, których wykonawca robót, pomimo wezwania, nie usunął. Wykonawcy terminowo wywiązali się z usunięcia wszystkich wad i usterek, uznanych za nieistotne i umożliwiające eksploatację budynków, wyszczególnionych w protokołach odbioru końcowego robót przedmiotowych inwestycji, tj. zgodnie z protokołami usunięcia usterek z dnia 12 listopada 2020 r. dla budowy Komisariatu Policji w Bogatyni oraz z dnia 4 lutego 2022 r. dla budowy Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu.

(akta kontroli: tom I, str. 320-329, 601-609, 616-620)

3.5. W związku z faktem, iż w stosunku do wykonawców robót budowlanych inwestycji podlegających kontroli Komenda nie miała roszczeń o zapłatę kar umownych z tytułu wad w wykonaniu przedmiotu tych umów, w szczególności wykonawcy wywiązali się z usunięcia wszystkich wad i usterek wyszczególnionych w protokołach odbioru końcowego robót przedmiotowych inwestycji, nie występowało do gwarantów należytego wykonania umów o wystąpieniu roszczeń wobec wykonawców robót budowlanych. W związku z powyższym wniesione zabezpieczenia należytego wykonania umów budowlanych w formie gwarancji bankowych¹²²:

- wygasło w dniu 1 listopada 2020 r. dla budowy Komisariatu Policji w Bogatyni w zakresie gwarancji należytego wykonania umowy, jednocześnie w tym dniu redukując się do kwoty stanowiącej 30% zabezpieczenia stanowiącego gwarancję zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi, z przewidywanym wygaśnięciem w dniu 1 listopada 2025 r.;
- wygasło całkowicie w dniu 2 marca 2022 r. dla budowy Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu w zakresie gwarancji należytego wykonania umowy; wykonawca wniósł zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi w formie gwarancji bankowej na wymaganą kwotę 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy, z przewidywanym wygaśnięciem w dniu 6 stycznia 2027 r.

(akta kontroli: tom I, str. 320-329, 601-609, 616-620)

3.6. W okresie objętym rękojmią i gwarancją robót budowlanych inwestycji podlegających kontroli Komenda nie przeprowadzała samodzielnie remontów obiektów, które były w okresie rękojmi i gwarancji, w szczególności nie miały miejsca przypadki, w których Komenda zlecała przeprowadzenie w okresie gwarancji przeglądów technicznych, serwisów oraz konserwacji urządzeń, pomimo że należało to do obowiązków wykonawcy tych obiektów. Wykonawcy przeprowadzali przeglądy gwarancyjne zapewniające prawidłową eksploatację nowo wybudowanych obiektów oraz na własny koszt przeprowadzali w okresie gwarancji serwisy, konserwację i przeglądy techniczne oraz wymieniali, naprawiali, uzupełniali urządzenia, instalacje, wyposażenie, części i materiałów eksploatacyjnych, w terminach wymaganych lub zalecanych przez producenta, tak aby obiekty spełniały wymagane standardy funkcjonowania i niezawodności.

(akta kontroli: tom II, str. 28-80, 105-154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Podejmowane w Komendzie działania, zmierzające do wyeliminowania niektórych kosztów dystrybucji energii elektrycznej w ramach kontrolowanych inwestycji były

¹²² Zgodnie z zapisami umieszczonymi w tych gwarancjach.

długotrwałe i nie w pełni efektywne. Stwierdzono, że pomimo prowadzonych analiz i wdrażanych działań poniesiono znaczne koszty za pobór energii biernej, tj.:

- dla Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu (nr PPE 590322412600605168) – 29,1 tys. zł (od lutego 2022 r. do czerwca 2023 r.); pomimo zamontowania w dniu 28 grudnia 2022 r. układu kompensacji mocy biernej, ponoszono w dalszym ciągu koszty za pobór energii biernej, które wyniosły od zamontowania kompensatora do czerwca 2023 r. – 9,6 tys. zł;
- dla Komisariatu Policji w Bogatyni (nr PPE 590322412700776850) – 80,3 tys. zł (od lipca 2020 r. do stycznia 2023 r.); dopiero montaż w dniu 27 grudnia 2022 r., tj. 24 miesiące po faktycznym rozpoczęciu użytkowania obiektu, kompensatora mocy biernej pozwolił zredukować koszty ponoszone za moc bierną do zera.

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta, ze względu na rozbudowane zasilane Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu zamontowany układ kompensacji energii biernej podlegał modyfikacjom – wyniki tych działań będą widoczne po minimum pierwszym pełnym okresie rozliczeniowym. Ponadto Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w celu dobrania urządzenia kompensującego moc bierną o właściwych parametrach dla Komisariatu Policji w Bogatyni, zgodnie z opiniami inspektorów nadzoru branży elektrycznej, należało przeprowadzić analizę obciążenia mocą bierną w dłuższym okresie czasu od momentu pełnego zasiedlenia obiektu - przeprowadzono stosowną analizę obejmującą trzy miesiące okresu zimowego i pełen okres letni, dokonano weryfikacji zużycia mocy biernej i poczyniono starania o pozyskanie środków na realizację montażu kompensatora; środki te pozyskano dopiero w 2022 r. w ramach Planu Remontów i wtedy też zlecono wykonanie montażu kompensatorów w wytypowanych siedmiu jednostkach Policji, m.in. w Komisariacie Policji w Bogatyni.

Zdaniem NIK działania w celu eliminacji kosztów za pobór energii biernej powinny być podjęte niezwłocznie.

(akta kontroli: tom I, str. 53-54, 58-59; tom II, str. 52-72, 154; tom IX, str. 447,449-450)

OCENA CZĄSTKOWA

W odniesieniu do objętych kontrolą NIK inwestycji przeprowadzano przeglądy gwarancyjne, jak również zapewniono wymagane konserwacje, przeglądy i serwisy gwarancyjne w celu prawidłowej eksploatacji w okresie udzielonej gwarancji i rękojmi. W Komendzie analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej w kontrolowanych inwestycjach, jednak pomimo wdrażanych działań i prowadzonych analiz poniesiono znaczne koszty za pobór energii biernej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia wskazują na potrzebę rozważenia przez Komendanta KWP we Wrocławiu podjęcia działań wzmacniających w KWP we Wrocławiu kontrolę zarządczą w odniesieniu do inwestycji budowlanych. Przyjęte rozwiązania nie zapobiegły bowiem nieprawidłowościom na etapie planowania, przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych.

Wnioski

1. Zapewnienie opracowywania programów inwestycji z uwzględnieniem zakresu szczegółowych zadań Wydziału Inwestycji i Remontów oraz zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie programu inwestycji.
2. Przestrzeganie obowiązku uzyskania zgody Wojewody Dolnośląskiego na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Komendy.

3. Uwzględnianie, w przypadku zawierania umowy, roszczeń wykonawcy, mających umocowanie w umowie w sprawie zamówień publicznych.
4. Dokonywanie zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.
5. Zapewnienie przekazywania dzienników budowy wykonawcom robót budowlanych.
6. Egzekwowanie uregulowań zawartych w umowach w zakresie dotyczącym zmian na stanowiskach kierownika budowy i kierowników robót.
7. Protokolarne przekazywanie terenu budowy kierownikowi budowy.
8. Rzetelne określanie zakresu rzeczowego realizowanych zadań inwestycyjnych.
9. Dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości do 25,0 tys. zł i zapewnienie prawidłowego przechowywania wytworzonych w ramach tych postępowań dokumentów.
10. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych oraz podmiotów sprawujących nadzór inwestorski realizacji obowiązków określonych w zawartych umowach.
11. Zapewnienie uczestnictwa przedstawiciela Wydziału Kontroli KWP we Wrocławiu oraz przedstawiciela użytkownika obiektu przy odbiorach częściowych robót.
12. Sporządzenie świadectw charakterystyki energetycznej budynków Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu i Komisariatu Policji w Bogatyni.
13. Terminowe wystawianie dowodów OT.
14. Egzekwowanie przekazania od wykonawców robót budowlanych dokumentacji powykonawczej w terminach przewidzianych w umowach o roboty budowlane.
15. Sprawowanie rzetelnego nadzoru w zakresie obejmującym zatrudnianie podwykonawców robót.
16. Podjęcie skutecznych działań eliminujących ponoszenie kosztów z tytułu poboru energii biernej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 23 października 2023 r.

Kontrolerzy
Renata Kojro
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Mariusz Orawczak
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Szymon Sroka
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis