



LLU.430.2.2023

Nr ewid. 109/2023/P/23/066/LLU

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA INWESTYCJI BUDOWLANYCH PRZEZ POLICJĘ

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Realizacja inwestycji budowlanych przez policję

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Nadzór nad realizacją inwestycji.....	26
5.2. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji	32
5.3. Realizacja inwestycji budowlanych.....	41
5.4. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji.....	58
6. ZAŁĄCZNIKI	61
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	61
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	81
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	93

Zdjęcia na okładce:
Materiały z kontroli NIK.

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Budowa	wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego).
Budowla	każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 Prawa Budowlanego).
Budynek	obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach (art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego).
Dokumentacja budowy	należy przez to rozumieć pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu (art. 3 pkt 13 Prawa budowlanego).
Dokumentacja powykonawcza	dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi (art. 3 pkt 14 Prawa budowlanego).
Dowód OT	dokument potwierdzający przyjęcie do używania nabytych lub wytworzonych we własnym zakresie środków trwałych.
HRF	harmonogram rzeczowo-finansowy.
KGP	Komenda Główna Policji.
KSP	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie.
KWP	Komenda Wojewódzka Policji.
Npzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.
Obiekt budowlany	budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego).
Operat kołaudacyjny	zbiór dokumentów budowy, przygotowanych przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu, stanowiący podstawę odbioru i oceny zgodności wykonanych robót z dokumentacją projektową i kosztorysem.
PFU	program funkcjonalno-użytkowy, który służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych.
Pozwolenie na budowę	decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego).
PPE	punkt poboru energii elektrycznej.
Prawo budowlane lub Pb	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego).
Program Inwestycji lub PI	dokument określający planowane przedsięwzięcie inwestycyjne.
Przebudowa	wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego).
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
Remont	wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego).
Roboty budowlane	budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego).
Rozporządzenie w sprawie dziennika budowy	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. 2018 r. poz. 963).
Rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1579).
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia; podstawowy dokument przygotowany przez zamawiającego w celu przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne; umożliwia wykonawcom podjęcie decyzji o udziale w postępowaniu i przygotowanie oferty zgodnej z wymaganiami oraz potrzebami zamawiającego.
STWiORB	specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych, która stanowi opracowanie zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót.
Teren budowy	przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy (art. pkt 10 Prawa budowlanego).
Tymczasowy obiekt budowlany	obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przykrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, przenośne wolno stojące maszty antenowe (art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego).
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
upa	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509).

- upzp** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.)
- ustawa o NIK** ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
- ustawa o gospodarce nieruchomościami** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
- WKI** wartość kosztorysowa inwestycji.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki Policji prawidłowo zaplanowały, przygotowały i zrealizowały inwestycje budowlane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy KGP sprawowała rzetelny nadzór nad realizacją inwestycji budowlanych w Policji?
2. Czy jednostki Policji prawidłowo zaplanowały i przygotowały realizację inwestycji budowlanych?
3. Czy jednostki Policji prawidłowo realizowały, nadzorowały i dokonały rozliczenia inwestycji?
4. Czy jednostki Policji egzekwowały od wykonawcy robót realizację obowiązków w zakresie rękojmi i gwarancji określonych w umowie o roboty budowlane?

Jednostki kontrolowane

Komenda Główna Policji
Komenda Stołeczna Policji
Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu
Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie
Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy
Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie
Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2023
(do 23 października¹⁾²

Inwestycje realizowane przez jednostki Policji wpływają istotnie na warunki służby funkcjonariuszy, którzy odpowiadają za ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi działaniami.

Funkcją państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. W latach 2007-2023 podejmowane były działania celem zagwarantowania odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych oraz właściwych warunków służby i pracy w formacjach powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Miało to istotne znaczenie zwłaszcza wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego związanych ze wzrostem przestępczości, występowaniem gwałtownych zjawisk atmosferycznych, rosnącą liczbą pojazdów na drogach, cyberprzestępczością, napływaniem imigrantów oraz zagrożeniem terrorystycznym ze względu na udział Rzeczypospolitej Polskiej w misjach zagranicznych.

W ramach wprowadzanych od 2007 r. programów modernizacji i standaryzacji³, Policji przyznano środki finansowe w łącznej wysokości 16 889 081 tys. zł w tym na budowę nowych oraz modernizację użytkowanych obiektów kwotę 4 889 615 tys. zł.

Przewidziane dla Policji w ramach Programu w latach 2017-2020, środki finansowe na inwestycje budowlane w wysokości 1 577 960 tys. zł, wydatkowane zostały w kwocie 1 559 206 tys. zł. W okresie realizacji Programu w jednostkach organizacyjnych Policji prowadzono łącznie 341 zadań inwestycyjnych w tym 135 polegających na budowie nowych obiektów oraz 206 polegających na adaptacji i rozbudowie istniejących obiektów. W trakcie realizacji Programu przekazano do użytkowania 229 obiektów, a w przypadku 15 zakończono roboty budowlane oraz dokonano zakupu dwóch nieruchomości.

Podstawą właściwie przeprowadzonej inwestycji jest prawidłowe jej przygotowanie i realizacja zarówno pod względem dokumentacyjnym i finansowym, jak również wybór wykonawcy gwarantującego zrealizowanie umowy. Kluczowe jest także zapewnienie skutecznego nadzoru inwestorskiego weryfikującego prawidłowość realizacji robót oraz rozliczeń z wykonawcami.

Częstym problemem towarzyszącym inwestycjom publicznym jest brak wystarczających środków finansowych oraz rzetelnego nadzoru inwestorskiego pozwalającego na skuteczne egzekwowanie od wykonawców prawidłowej realizacji umów o roboty budowlane.

Kwota wydatków na zadania inwestycyjne Policji, ich liczba, złożony charakter, zmiany przepisów prawa budowlanego czy zamówień publicznych, a także znaczenie prowadzonych inwestycji budowlanych dla zapewnienia wykonania zadań ustawowych Policji, uzasadniały podjęcie niniejszej kontroli NIK. Koncentrowała się ona głównie na ocenie prawidłowości przygotowania, realizacji, nadzoru, rozliczeń oraz egzekwowania praw zamawiającego w okresie obowiązywania rękojmi i gwarancji przeprowadzonych inwestycji budowlanych.

¹ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

² Czynności kontrolne rozpoczęto 12 kwietnia 2023 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 1 grudnia 2023 r.

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011" (Dz. U. z 2007 r. Nr 35 poz. 213, ze zm.). Kwota przyznana Policji na realizację Programu 4 458 429 tys. zł, w tym na budowę nowych i modernizację użytkowanych obiektów 1 238 615 tys. zł; Program standaryzacji komend i komisariatów Policji, opracowany na podstawie § 2 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2012 r. w sprawie Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji, przyjęty na posiedzeniu Zespołu w dniu 29 stycznia 2013 r., realizowany w latach 2013-2015, łączna kwota na realizację Programu przez Policję 1 000 000 tys. zł; Ustawa z dnia 15 grudnia

Szczegółową kontrolą objęto realizację następujących zadań inwestycyjnych:

1) w Komendzie Głównej Policji:

- Dostosowanie obiektów KGP w Warszawie przy ul. Olszewskiej 6 do potrzeb użytkownika (dalej: przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie),
- Budowa wolnostojącej policyjnej strzelnicy ćwiczebnej wraz z niezbędną infrastrukturą – lotnisko Warszawa-Babice (dalej: Budowa Strzelnicy w Warszawie),

2) w Komendzie Stołecznej Policji:

- Budowa nowej siedziby Posterunku Policji w Wiązownie (dalej: PP w Wiązownie),
- Przebudowa terenu nieruchomości Oddziału Prewencji Policji w Warszawie w zakresie kanalizacji teletechnicznej, wykonania odwodnienia terenu i nawierzchni, budowy wiat samochodowych wraz z realizacją prac towarzyszących (dalej: OPP w Warszawie),

3) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy:

- Budowa Komendy Powiatowej Policji w Rypinie (dalej: KPP w Rypinie),
- Rozbudowa i modernizacja Komendy Powiatowej Policji w Inowrocławiu (dalej: KPP w Inowrocławiu),

4) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach:

- Budowa nowej Siedziby Komendy Miejskiej Policji w Sosnowcu (dalej: KMP w Sosnowcu),
- Budowa nowej Siedziby Komisariatu Policji w Wojkowicach (dalej: KP w Wojkowicach),

5) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie:

- Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Wadowicach (dalej: KPP w Wadowicach),
- Budowa nowej siedziby Komisariatu Policji w Szczawnicy (dalej: KP w Szczawnicy),

6) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Lublinie:

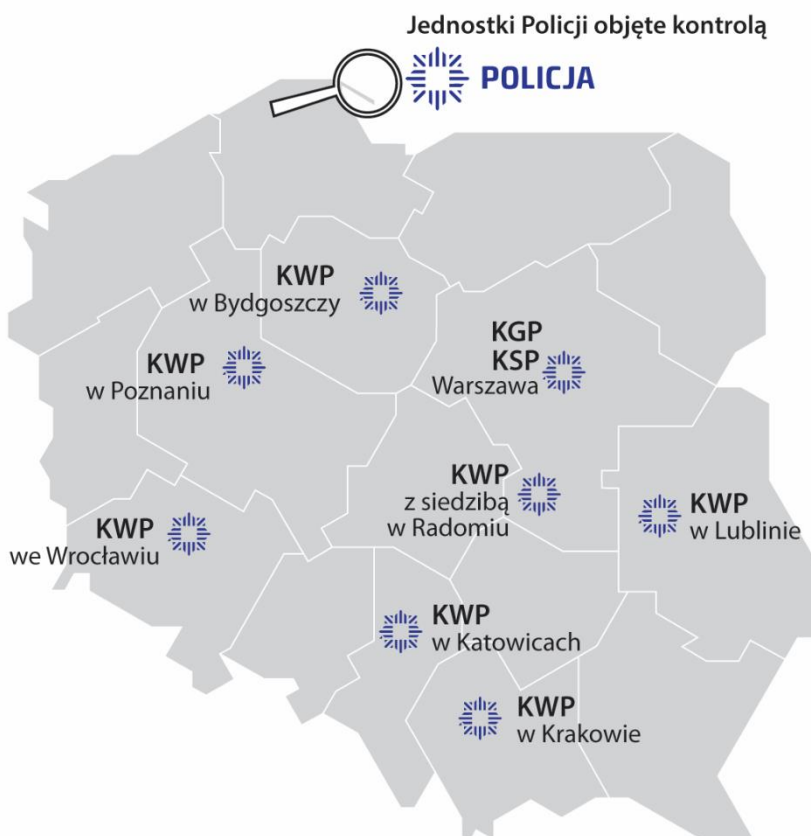
- Budowa nowej siedziby I Komisariatu Policji w Lublinie przy ul. Unii Lubelskiej 23 (dalej: KP I w Lublinie),
- Termomodernizacja i modernizacja obiektów KWP w Lublinie, ul. Narutowicza 73 wraz z dostosowaniem do obecnie obowiązujących przepisów (dalej: Termomodernizacja KWP w Lublinie),

7) w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu:

2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020" (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198) (dalej: Program w latach 2017–2020). Kwota przyznana Policji na realizację Programu 6 001 358 tys. zł w tym na inwestycje budowlane 1 591 000 tys. zł; Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2448, ze zm.). Kwota przyznana Policji na realizację Programu wyniosła 6 429 294 tys. zł, w tym na inwestycje budowlane 1 060 000 tys. zł.

- Budowa nowego obiektu Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu (dalej: KMP w Kaliszu),
 - Budowa nowego obiektu Komendy Powiatowej Policji w Pile (dalej: KPP w Pile),
- 8) w Komendzie Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu:
- Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Zwoleniu (dalej: KPP w Zwoleniu),
 - Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Pułtusku (dalej: KPP w Pułtusku),
- 9) w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu:
- Budowa nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu (dalej: KPP w Bolesławcu),
 - Budowa nowego Komisariatu Policji w Bogatyni (dalej: KP w Bogatyni).

Infografika nr 1
Jednostki Policji objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

**Jednostki Policji
nie w pełni rzetelnie
i prawidłowo
zaplanowały,
przygotowały
i zrealizowały
inwestycje
budowlane**

Skontrolowane jednostki Policji planowały inwestycje budowlane z naruszeniem przepisów prawa, a ich przygotowanie i przeprowadzenie nie było w pełni prawidłowe i rzetelne.

Nadzór Komendanta Głównego Policji nad planowaniem i przygotowaniem inwestycji był niewystarczający, gdyż:

- 514 z 751 (68 %) zadań inwestycyjnych ujętych w latach 2017–2023 (do 23 października) w planach inwestycyjnych Policji zostało zgłoszonych do finansowania ze środków z budżetu państwa przed uzgodnieniem programu inwestycji lub uzyskaniem zgody właściwego ministra, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp, co stanowiło naruszenie do § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Na realizację tych zadań KGP i podległe jednostki wydatkowały łącznie 2 249 854,7 tys. zł;
- wszystkie skontrolowane programy inwestycyjne (16) opracowane przez jednostki Policji zostały nierzetelnie zweryfikowane. Programy te sporządzono niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- w 17 przedsięwzięciach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich finansowanie przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu ich realizacji o 16 669 tys. zł. Nie odpowiadało to zasadzie określonej w art. 134 ufp.

Zadania w zakresie przygotowania i realizacji 18 skontrolowanych inwestycji nie zostały wykonane w pełni prawidłowo.

W 13 przypadkach programy inwestycji sporządzono niezgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, dla trzech nie uzyskano zgody właściwego ministra na budowę nieruchomości, a w 13 zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwałą zarząd. Uzyskanie tych zgód wynikało z art. 135 ust. 1 ufp oraz art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W 11 z 12 objętych kontrolą postępowaniach wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej dokonano prawidłowo. W jednym przypadku, dla KPP w Wadowicach, postępowanie zostało przeprowadzone w trybie zapytania o cenę, co naruszało art. 70 ustawy Pzp, gdyż przedmiotem zamówienia nie były dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych.

W objętych kontrolą jednostkach Policji stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania odbioru dokumentacji projektowej (w przypadku trzech zadań), egzekwowania realizacji obowiązków umownych (w przypadku trzech zadań) oraz sprawowania nadzoru autorskiego (w przypadku jednego zadania), w tym nienaliczenia kary umownej z tytułu odmowy pełnienia nadzoru nad realizacją Termomodernizacji KWP w Lublinie, w wysokości 72,2 tys. zł.

Wyboru wykonawców robót budowlanych dokonano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów, a stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych nie miały wpływu na rozstrzygnięcia postępowań.

Realizacja 11 skontrolowanych zadań inwestycyjnych przebiegała prawidłowo. Nieprawidłowości w zakresie realizacji inwestycji wystąpiły w przypadku siedmiu z 18 skontrolowanych zadań i dotyczyły m.in. nieegzekwowania od wykonawców obowiązków wynikających z przepisów Pzp lub zawartych umów o roboty budowlane.

Dla pięciu z 18 zadań jednostki Policji nierzetelnie zweryfikowały wnioski o zawarcie aneksów do umów o roboty budowlane, co w szczególności skutkowało tym, że:

- zawarto aneks wydłużający termin realizacji prac przy Budowie Strzelnicy w Warszawie, pozbawiając się możliwości dochodzenia kar umownych w wysokości 939,4 tys. zł;
- dokonano zmian umowy, w rezultacie których wykonawca KPP w Bolesławcu, otrzymał zaliczkę na kwotę 11 803,1 tys. zł (35,4 % wynagrodzenia całkowitego), podczas gdy udokumentował roboty budowlane jedynie na kwotę 1899,8 tys. zł (5,7 % wynagrodzenia);
- dokonano dwukrotnej płatności za te same prace przy Termomodernizacji KWP w Lublinie w wysokości co najmniej 467,4 tys. zł.

W umowach o roboty budowlane interesy Skarbu Państwa były prawidłowo zabezpieczone m.in. poprzez postanowienia o karach umownych. W przypadku 10 inwestycji wystąpiły przesłanki do ich naliczenia wykonawcom. Należne kary umowne wynosiły 10 000,3 tys. zł, jednak jednostki Policji naliczyły jedynie 485,4 tys. zł (4,9 %), z czego wyegzekwowały od wykonawców 108,9 tys. zł (22,4 % naliczonych i 1,08 % należnych kar). W przypadku czterech zbadanych inwestycji trzy jednostki Policji działały nierzetelnie i niezgodnie z postanowieniami zawartych umów, gdyż nie podjęły działań w celu naliczenia wykonawcom kar umownych w łącznej wysokości 9514,9 tys. zł (95,1 % należnych), pomimo wystąpienia ku temu przesłanek.

Rozliczenia inwestycji zostały dokonane terminowo i prawidłowo dla 14 z 17 zakończonych zadań objętych kontrolą.

W czterech skontrolowanych jednostkach w sposób niegospodarny zostały poniesione wydatki z tytułu opłat za ponadumowny pobór energii biernej w łącznej kwocie 964,9 tys. zł. Spowodowane to było niezamontowaniem kompensatorów mocy biernej lub niewłaściwym ich doborem, a także nierzetelnymi analizami kosztów dystrybucji energii elektrycznej.

Jednostki Policji w przypadku 15 z 18 objętych kontrolą zadaniach prawidłowo korzystały z uprawnień wynikających z rękojmi i gwarancji. W przypadku trzech inwestycji (Budowa Strzelnicy w Warszawie, przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie oraz KPP w Zwoleniu) jednostki Policji nieskutecznie egzekwowały terminowe usunięcie usterek. W przypadku Strzelnicy przyczyniło się to do przerwy w jej funkcjonowaniu w okresie od 22 lipca do 13 grudnia 2022 r., co uniemożliwiło przeprowadzanie szkoleń funkcjonariuszy w tym obiekcie.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zadania inwestycyjne objęte kontrolą nie zawsze były prawidłowo przygotowane i nadzorowane

Prowadzony przez KGP nadzór nad przygotowaniem inwestycji budowlanych realizowanych przez Policję nie był w pełni rzetelny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. W latach 2017-2023 (do 30 czerwca) realizowane były 694 zadania inwestycyjne o łącznej WKI wynikającej z programów inwestycji 4 390 103 tys. zł. W 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich sfinansowanie przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu ich realizacji o 16 669 tys. zł. Nie odpowiadało to zasadzie określonej w art. 134 ufp w zw. Z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, która stanowi, że 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. [str. 26–31]

Prawidłowa organizacja nadzoru nad realizacją inwestycji w Policji

Nadzór nad realizacją inwestycji w Policji należał do zadań Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji (dalej: BLP), natomiast przeprowadzanie kontroli realizowanych inwestycji do Biura Kontroli KGP i Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji (dalej: BSWP). Według stanu na 31 lipca 2023 r. stan zatrudnienia w wydziale odpowiedzialnym za bezpośredni nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji w Policji (Wydział Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami) wynosił 11 pracowników, z których żaden nie posiadał uprawnień budowlanych. [str. 26]

Właściwe przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych w Policji

W ramach prowadzonych działań planistycznych, w 2015 r. na polecenie KGP w jednostkach Policji dokonano przeglądu obiektów będących w trwałym zarządzie Policji. Na podstawie zgłaszanych przez jednostki Policji zadań do realizacji, BLP dokonało analizy potrzeb inwestycyjno-remontowych, w zakresie budowy nowych siedzib, rozbudowy, nadbudowy, modernizacji oraz remontów. Oszacowana kwota potrzebnych środków finansowych na realizację prawie 900 zadań inwestycyjnych wyniosła 3 966 000 tys. zł, w tym na budowę 43 nowych obiektów 750 000 tys. zł. [str. 26–27]

Uzgardnianie nierzetelnie sporządzonych programów inwestycji

Upoważnieni przez Ministra Spraw Wewnętrznych a następnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴ funkcjonariusze i pracownicy KGP dokonywali uzgodnienia programów inwestycji. Uzgodnili łącznie 619 programów inwestycji o łącznej WKI wskazanej w zatwierdzonym programie inwestycji 3 660 135 tys. zł. Przeprowadzana przez BLP weryfikacja programów inwestycji przedkładanych przez podległe jednostki Policji była nierzetelna, co skutkowało uzgadnianiem programów inwestycji sporządzonych niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. W szczególności nie dokonano oceny efektywności inwestycji oraz nie podano danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji. [str. 27–28]

Nieprawidłowe zgłaszanie zadań do finansowania z budżetu państwa

W KGP nierzetelnie weryfikowano również zadania inwestycyjne przedstawiane do finansowania ze środków budżetu państwa przez jednostki organizacyjne Policji oraz Biura. Skutkowało to zgłoszeniem przez Komendanta Głównego Policji do Ministra SWiA, celem ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej 514 z 751 realizowanych zadań inwestycyjnych, do sfinansowania ze środków budżetu państwa, z czego:

- 438 nie posiadało uzgodnionego⁵ programu inwestycji wymaganego zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- dla 47 nie uzyskano zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o której

⁴ Dalej: Minister SWiA.

⁵ Funkcjonariusze i pracownicy KGP posiadali upoważnienie od Ministra do uzgadniania programów Inwestycyjnych.

mowa w art. 135 ust. 1 ufp, a dla 173 taka zgoda została uzyskana dopiero po zgłoszeniu zadania do finansowania ze środków budżetu państwa.

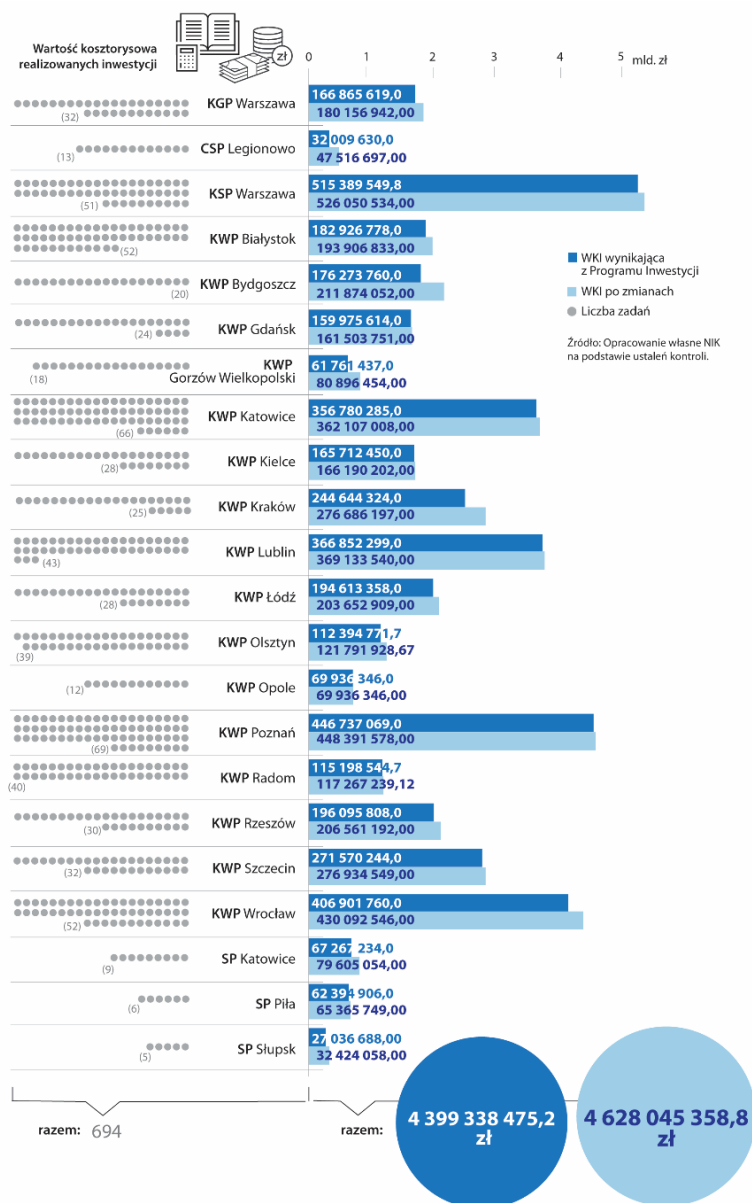
Na te zadania ujęte w planach inwestycyjnych do 30 czerwca 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2 249 859,7 tys. zł. [str. 28–29]

Niezgodne z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji zwiększanie WKI

Spośród 694 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017–2023 o łącznej WKI wynikającej z programów inwestycji 4 390 103 tys. zł, zwiększenia dokonano dla 121 zadań o 232 842 tys. zł (tj. o 27 % ich wartości), z czego dla 27 zadań po rozpoczęciu realizacji inwestycji łącznie o 54 729 tys. zł. W 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na realizację tych zadań przekroczyła WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji łącznie o 16 669 396 tys. zł. Stanowiło to naruszenie zasady określonej w art. 134 ufp w zw. z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, z której wynika, że 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. [str. 29–30]

Infografika nr 2

Wartość kosztorysowa realizowanych inwestycji



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Rozliczenia realizacji inwestycji nie zawsze sporządzane terminowo i rzetelnie

W latach 2017–2023 (do 30 czerwca) spośród 694 realizowanych przez Policję inwestycji budowlanych zakończono i rozliczono 431 przedsięwzięć.

Analiza 29 przyjętych rozliczeń wykazała, że:

- w dwóch przypadkach zostały one sporządzone nierzetelnie, gdyż zawierały niewłaściwe wartości WKI, a inwestorów nie wezwano do skorygowania tych nieprawidłowości;
- cztery sporządzono po terminie określonym w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

[str. 31]

Przygotowanie inwestycji w Policji nie zawsze prawidłowe

Zadania w zakresie przygotowania inwestycji przez KGP i jednostki Policji objęte kontrolą nie zostały wykonane prawidłowo w przypadku 17 z 18 zbadanych przedsięwzięć. Stwierdzone istotne nieprawidłowości na etapie przygotowania inwestycji dotyczyły przede wszystkim przygotowania programów inwestycyjnych niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie programu inwestycyjnego, nieuzyskania wymaganych przepisami prawa zgód na realizację inwestycji oraz nierzetelnie przeprowadzonych odbiorów dokumentacji projektowej.

[str. 32–41]

Programy Inwestycji opracowane niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji

W jednostkach Policji opracowano programy inwestycji dla zadań objętych szczegółowym badaniem. Analiza tych programów wykazała, że dla siedmiu⁶ zadań opracowano po dwa programy inwestycji na to samo zadanie, z których jeden dotyczył jedynie opracowania dokumentacji projektowej. W przypadku 13⁷ z 18 inwestycji budowlanych programy dotyczące ich realizacji sporządzono niezgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, gdyż nie zawierały np.: zapisów dotyczących oceny ekonomicznej efektywności inwestycji, danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

[str. 32–33]

**Nie na wszystkie zrealizowane zadania inwestycyjne uzyskano zgodę właściwego ministra na zakup lub budowę nieruchomości
72 % zbadanych inwestycji realizowanych było bez zgody organu nadzorującego**

Dla trzech⁸ z 14⁹ objętych szczegółowym badaniem zadań inwestycyjnych nie posiadano zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na zakup lub budowę nieruchomości. Zgoda ta była wymagana zgodnie z art. 135 ust. 1 ufp. Kontrola NIK wykazała, że ww. zgodą nie dysponowano również dla 11 innych inwestycji realizowanych przez KWP w Poznaniu.

[str. 33]

Dla 13¹⁰ z 18 inwestycji budowlanych objętych szczegółowym badaniem nie dysponowano zgodą organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwałą zarząd, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takiej zgody nie uzyskano dla 118 zadań realizowanych w latach 2017–2023 (do 23 października) w jednostkach objętych kontrolą.

[str. 33]

⁶ PP w Wiązownie, KMP w Sosnowcu, KPP w Wadowicach, KP I w Lublinie, KPP w Pile, KPP w Pułtusku i KPP w Bolesławcu.

⁷ Przebudowa obiektów KGP w Warszawie, Budowa Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie, PP w Wiązownie, KP I w Lublinie, KPP w Bolesławcu, KP w Bogatyni, KPP w Pułtusku, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Rypinie, KPP w Inowrocławiu i KPP w Pile.

⁸ Budowa Strzelnicy w Warszawie, KMP w Kaliszu i KPP w Pile.

⁹ Taka zgoda nie była wymagana dla czterech zadań inwestycyjnych: Przebudowa obiektów KGP w Warszawie, OPP w Warszawie, KPP w Inowrocławiu i Termomodernizacja KWP w Lublinie.

¹⁰ (Przebudowa obiektów przy Olszewskiej 6 w Warszawie, Budowa Strzelnicy w Warszawie, KPP w Rypinie, KPP w Inowrocławiu, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KP w Szczawnicy, Termomodernizacja KWP w Lublinie, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KPP w Bolesławcu i KP w Bogatyni).

Wybór wykonawców dokumentacji projektowej tylko w jednym przypadku niezgodny z Pzp

Analiza dwunastu¹¹ postępowań o zamówienie publiczne¹² dotyczących sporządzenia lub aktualizacji dokumentacji projektowych, przeprowadzonych w trybie:

- przetargu nieograniczonego¹³ (dziewięć);
- zapytania o cenę (jeden);
- w oparciu o przepisy wewnętrzne (dwa);

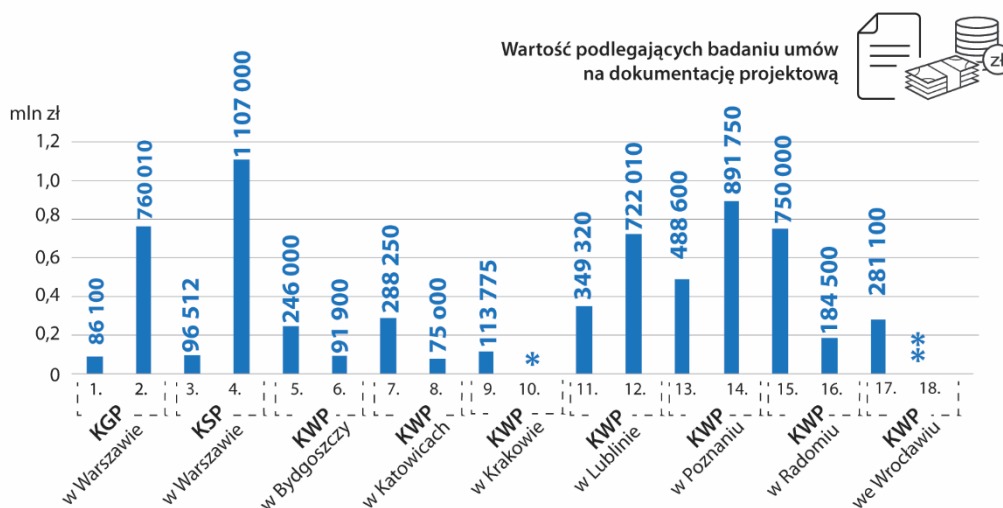
wykazała, że wyboru wykonawców w 11 przypadkach dokonano prawidłowo, zgodnie z przepisami Pzp lub przepisami wewnętrznymi, natomiast w jednym przypadku dot. wyboru wykonawcy opracowania dokumentacji projektowej KPP w Wadowicach dokonano w trybie zapytania o cenę. Stanowiło to naruszenie art. 70 Pzp zgodnie z którym, zamawiający mógł udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia były dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Usługa opracowania dokumentacji projektowej, nie spełniała kryterium powszechnej dostępności i ustalonych standardów jakościowych. [str. 35]

Umowy na dokumentację projektową zabezpieczyły interesy jednostek Policji

Badaniem objęto 16 umów na dokumentację projektową¹⁴ o łącznej wartości 6531,8 tys. zł. W umowach na realizację dokumentacji projektowej inwestycji podlegających kontroli zabezpieczono interesy jednostek Policji. W przypadku Termomodernizacji KWP w Lublinie oraz KPP w Wadowicach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania obowiązków umownych. [str. 35–36]

Infografika nr 3

Wartość podlegających badaniu umów na dokumentację projektową



1. Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie;
2. Budowa Strzelnicy w Warszawie;
3. Budowa PP w Wiązownie;
4. OPP w Warszawie;
5. KPP w Rypinie;
6. KPP w Inowrocławiu;
7. KMP w Sosnowcu;
8. KP w Wojkowicach;
9. KPP w Wadowicach;
10. KP w Szczawnicy (*Dokumentacja przekazana przez Gminę Szczawnica)
11. I KP w Lublinie;
12. Termomodernizacja KWP w Lublinie;
13. KMP w Kaliszu;
14. KPP w Pile;
15. KPP w Zwoleńniu;
16. KPP w Pułtusku;
17. KPP w Bolesławcu;
18. KP w Bogatyni (**Dokumentacja przekazana przez Gminę Bogatynia)

■ Wartość dokumentacji projektowej (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

¹¹ Postępowanie dot.: KPP w Inowrocławiu, KP I w Lublinie i KP w Bolesławcu nie podlegało badaniu, gdyż dokumentacja z ich przeprowadzenia nie była już dostępna, z uwagi na okres jej przechowania. Wykonawca Termomodernizacji KWP w Lublinie został wybrany bez stosowania ustawy. Dla zadań dot.: KP w Szczawnicy oraz KP w Bogatyni – dokumentacja została przekazana przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹² Dotyczyło to: KPP w Zwoleńniu, Budowy Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KPP w Pułtusku, PP w Wiązownie, Przebudowa obiektów przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, KPP w Rypinie, KMP w Kaliszu i KMP w Pile.

¹³ Z czego trzy (KPP w Zwoleńniu, Budowa Strzelnicy i OPP w Warszawie) realizowanych w formule zaprojektuj-wybuduj.

¹⁴ Nie badano: KP w Szczawnicy i KP w Bogatyni (patrz przypis nr 10).

KWP w Lublinie nie wyegzekwowała w jednym zadaniu należytego wykonania umowy w zakresie sprawowania nadzoru
Nierzetelnie dochodzenie usunięcia wad w dokumentacji projektowej

KWP w Lublinie nie wyegzekwowała od projektanta termomodernizacji należytego wykonania umowy w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego. Nie podjęła również działań w celu naliczenia kary umownej z tytułu odmowy pełnienia tego nadzoru, w wysokości 72,2 tys. [str. 36]

Dokumentacje projektowe zawierały wymagane opracowania do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne

KWP w Krakowie nierzetelnie dochodziła usunięcia wad w dokumentacji projektowej dotyczącej KPP w Wadowicach, polegających na niedostarczeniu dokumentacji jednego z pomieszczeń¹⁵. O uzupełnienie braków wystąpiono dopiero po upływie 11 miesięcy od powzięcia wiedzy o tym, że dokumentacja nie zawiera rozwiązań w tym zakresie. Skutkiem takiego działania była utrata możliwości dochodzenia roszczeń w stosunku do wykonawcy, które KWP wyceniła na 156 tys. zł. [str. 36–37]

Opracowane dokumentacje projektowe zgodne z dokumentami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego

Dokumentacje projektowe 14 zadań¹⁶ podlegających szczegółowemu badaniu, zawierały niezbędne opracowania do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne¹⁷ na wybór wykonawcy robót budowlanych (m.in. projekty budowlane, wykonawcze, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, przedmiary). W przypadku trzech inwestycji (dot. Budowy Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie i KPP w Zwoleniu) przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Pb, który został opisany prawidłowo za pomocą PFU¹⁸. [str. 37]

Opis wymagań na Budowę Strzelnicy niezgodny z zapisami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

W przypadku pięciu skontrolowanych inwestycji (Budowa Strzelnicy w Warszawie, KP I w Lublinie, KPP w Rypinie, PP w Wiązownie i KPP w Pułtusk) została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś 12 zadań było realizowanych na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁹. Opracowane dokumentacje projektowe były zgodne z wymogami określonymi w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego/miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. [str. 37]

Dla zadania dotyczącego Termomodernizacji KWP w Lublinie nie uzyskano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

W przypadku zadania dotyczącego Budowy Strzelnicy w Warszawie w Specyfikacji Technicznej i w PFU, wskazano sposób zagospodarowania ścieków niezgodny z rozwiązaniem wyszczególnionym w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. [str. 38]

Trzy z 16 dokumentacji projektowych odebrane nierzetelnie

Termomodernizacja KWP w Lublinie nie wymagała uprzedniego uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 1 upzp, nie wymagają takiej zgody roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego. Jednak w trakcie prowadzenia robót dokonano zmiany sposobu zagospodarowania terenu – wykonano co najmniej 19 miejsc parkingowych, co spowodowało konieczność uzyskania ww. decyzji, przed rozpoczęciem robót. Takiej decyzji nie uzyskano. [str. 38]

W 13 z 16²⁰ objętych analizą zadaniami inwestycyjnych odebrane dokumentacje projektowe były zgodne z wymogami określonymi w umowie oraz w rozporządzeniu w sprawie dokumentacji projektowej. W przypadku trzech zadań inwestycyjnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego odbioru dokumentacji projektowej, tj.: niekompletnej (KPP w Wadowicach i KPP

¹⁵ Pomieszczenia wymiennikowni.

¹⁶ KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KPP w Pułtusk, PP w Wiązownie, Przebudowy obiektów przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, KPP w Rypinie, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KP I w Lublinie, KP w Bogatyni, KP w Szczawnicy, KPP w Inowrocławiu i KPP w Bolesławcu.

¹⁷ Dla zadania dotyczącego Termomodernizacji KWP w Lublinie nie miały zastosowania przepisy Pzp.

¹⁸ Zadanie dotyczące Termomodernizacji KWP w Lublinie przeprowadzono bez stosowania ustawy Pzp.

¹⁹ W ramach zadania Termomodernizacja KWP w Lublinie na etapie opracowywania dokumentacji na realizację zadania nie było wymagane uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁰ Dokumentacja dotycząca KP w Bogatyni i KP w Szczawnicy zostały zlecone i odebrane przez gminy, a następnie przekazane odpowiednio KWP we Wrocławiu i KWP w Krakowie na podstawie umowy darowizny.

W trzech zadaniach nie przestrzegano zapisów umów w zakresie płatności i terminów realizacji

w Pułtusk) oraz opracowanej niezgodnie z wymogami określonymi w umowie (Termomodernizacja KWP w Lublinie). [str. 38–40]

W przypadku trzech z 16 projektowanych zadań inwestycyjnych stwierdzono postępowanie niezgodnie z zawartymi umowami. Dotyczyło to:

- nieuprawnionego zawarcia aneksu wydłużającego termin wykonania prac projektowych dla zadania dotyczącego przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, czego skutkiem było nienaliczenie kary umownej w wysokości 6,7 tys. zł;
- zapłaty za opracowanie dokumentacji projektowej budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, co było niezgodne z postanowieniami umowy;

nieuzasadnionego uwzględnienia przez KWP we Wrocławiu roszczenia wykonawcy, za zaprojektowanie i dokonanie uzgodnień dotyczących terenowych schodów wejściowych do siedziby KPP w Bolesławcu oraz dodatkowej pochylni – podjazdu dla osób niepełnosprawnych, w ramach zawartej ugody z wykonawcą projektu budowy. [str. 40]

Na realizację objętych szczegółowym badaniem inwestycji uzyskano wymagane pozwolenia na budowę, za wyjątkiem KWP w Lublinie, która nie uzyskała zmiany pozwolenia na budowę w trakcie realizacji robót budowlanych w zakresie budowy 19 miejsc postojowych. [str. 41]

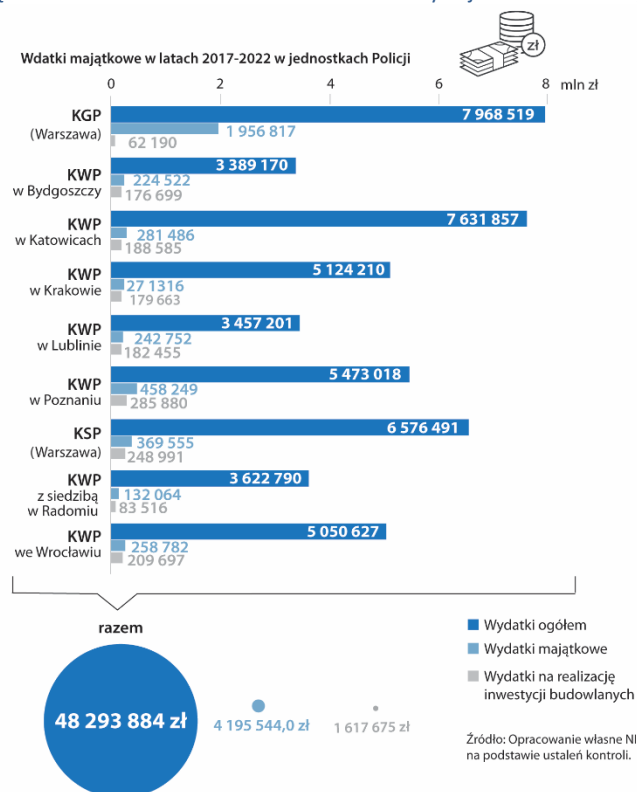
Nieuzyskanie zmiany pozwolenia na budowę dla jednej inwestycji

W objętych kontrolą jednostkach Policji w latach 2017-2022 wydatki majątkowe wynosiły 4 195 544 tys. zł i stanowiły 8,7 % wydatków ogółem, zaś wydatki na realizację inwestycji budowlanych wyniosły 1 617 675,15 tys. zł i stanowiły 3,3 % wydatków ogółem (48 293 883,65 tys. zł). [str. 42–58]

Wydatki majątkowe w skontrolowanych jednostkach

Infografika nr 4

Wydatki majątkowe w latach 2017–2022 w skontrolowanych jednostkach Policji



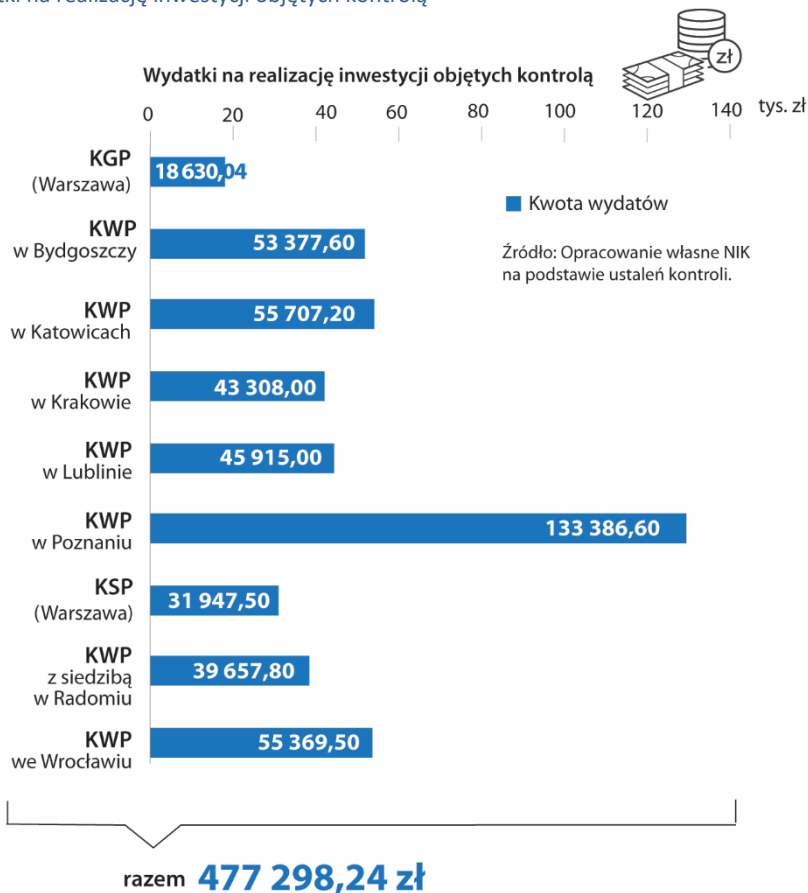
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wydatki na realizację inwestycji objętych kontrolą

Na realizację osiemnastu objętych kontrolą zadań inwestycyjnych wydatkowano łącznie 477 298,24 tys. zł, co stanowiło 29,5 % wydatków na realizację inwestycji budowlanych poniesionych w latach 2017–2022 przez objęte kontrolą jednostki. [str. 43–58]

Infografika nr 5

Wydatki na realizację inwestycji objętych kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Prawidłowy wybór wykonawców robót budowlanych

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 18 postępowań przetargowych²¹ na realizację robót budowlanych przeprowadzonych²² w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowania na wybór wykonawców zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty. Stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zgodnie z Pzp nie wpłynęły na rozstrzygnięcia przeprowadzonych postępowań. [str. 44]

Nierzetelny opis przedmiotu zamówienia na Termomodernizację KWP w Lublinie

Nierzetelnie i niezgodnie z zapisami wewnętrznego Regulaminu udzielenia zamówienia²³ opisano przedmiot zamówienia na Termomodernizację KWP w Lublinie, gdyż nie został on sporządzony w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Przedmiot zamówienia opisano za pomocą dodatkowego załącznika, który modyfikował (ograniczał lub rozszerzał) zakres robót do wykonania określony w projekcie budowlanym i projektach wykonawczych, nie pozwalając na jednoznaczne powiązanie części robót wskazanych w tym załączniku z projektami. [str. 45]

²¹ Wykonawca Termomodernizacji KWP w Lublinie został wybrany bez stosowania Pzp, a na budowę PP w Wiązownie przeprowadzono dwa postępowania.

²² Trzy zadania realizowane były w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

²³ Regulamin został opracowany na potrzeby realizacji zamówienia Termomodernizacji KWP w Lublinie. Postępowanie zostało przeprowadzone bez stosowania Pzp.

Umowy na roboty budowlane zabezpieczyły interesy jednostek Policji

Analiza 19²⁴ umów o roboty budowlane na realizację zadań objętych kontrolą NIK wykazała, że zawarte w nich postanowienia zabezpieczyły interesy jednostek organizacyjnych Policji. [str. 45]

Umowa na realizację robót budowlanych na OPP zawierała niejednoznaczne postanowienia

18 z 19 umów na roboty budowlane zawierały postanowienia zgodne z Pzp. Jedynie na realizację OPP w Warszawie niejednoznacznie określano postanowienia dotyczące zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie. [str. 46]

Nie wszystkie obowiązki umowne realizowane prawidłowo

W jednostkach objętych kontrolą stwierdzono, że nie wszystkie ustalenia określone w umowach były prawidłowo realizowane. Stwierdzone odstępstwa dotyczyły pięciu z 18 objętych kontrolą zadań inwestycyjnych:

- niewyegzekwowania od wykonawcy zadania dotyczącego przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie obowiązku dostarczenia polisy ubezpieczeniowej obejmującej cały okres realizacji prac budowlanych;
- nieprzekazania przez KWP we Wrocławiu wykonawcom budowy KPP w Bolesławcu oraz KP w Bogatyni przed rozpoczęciem robót budowlanych dzienników budowy;
- dopuszczenia do sytuacji, w której wykonawca budowy KPP w Bolesławcu dokonując zmiany osoby deklarowanej w ofercie jako kierownik robót budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zastąpił ją inną osobą, która nie posiadała minimum trzyletniego doświadczenia;
- wyrażenia zgody na zakup i dostawę przez wykonawcę KP I w Lublinie materiałów i urządzeń o łącznej wartości 2452,6 tys. zł, mimo niespełnienia przesłanki dotyczącej niezwłocznej potrzeby, warunkującej dokonanie tego rodzaju zakupów;

nierzetelnego nadzoru nad terminowością robót kwalifikowanych w odniesieniu do terminów wskazanych w harmonogramie w ramach realizacji Termomodernizacji KWP w Lublinie, czego skutkiem była zwłoka w wykonaniu 91 elementów wynosząca od 87 do 574 dni uprawniająca zamawiającego do naliczenia kar umownych w maksymalnej wysokości 4745,5 tys. zł (15 % wynagrodzenia). [str. 46–47]

Nieprawidłowości w zakresie podwykonawstwa w ramach realizacji umów na roboty budowlane

W przypadku sześciu z 18 skontrolowanych inwestycji stwierdzono nieprawidłowości w zakresie podwykonawstwa, które dotyczyły:

- dokonania płatności na kwotę 5706,7 tys. zł bez dysponowania dowodami zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom w ramach realizacji zadania dotyczącego Budowy Strzelnicy w Warszawie;
- braku wiedzy o dacie przekazania, poświadczonych za zgodność z oryginałem, kopii umów zawartych z podwykonawcami na roboty budowlane w ramach budowy KPP w Bolesławcu oraz KP w Bogatyni;
- zaakceptowania przez KSP projektu umowy wykonawcy zadania dotyczącego OPP w Warszawie z nowym (zmienionym) podwykonawcą robót drogowych, pomimo niewykazania spełnienia przez tego podwykonawcę warunków udziału w postępowaniu, co było wymagane postanowieniami umowy o roboty budowlane;
- niedysponowania przez KWP w Poznaniu 14 projektami umów zawartych przez wykonawcę z podwykonawcami w ramach realizacji zadania dotyczącego KMP w Kaliszu oraz pisemnymi dowodami ich zaakceptowania. Za nieprzedłożenie projektu umowy z podwykonawcą przewidziane były kary umowne w wysokości 5 tys. zł (łącznie 70 tys. zł);
- niewyegzekwowania od wykonawcy umowy na budowę KP I w Lublinie przedłożenia kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy. Analiza NIK wykazała, że co najmniej z 11 dostawcami, należało zawrzeć i przedłożyć umowy, a stosując postanowienia umowy kary umowne z tego tytułu wyniosłyby 7039,1 tys. zł;

dokonania płatności końcowej dotyczącej budowy KP I w Lublinie na podstawie faktury na kwotę 1280,1 tys. zł pomimo nieprzedstawienia przez wykonawcę umowy oświadczeń czterech z sześciu zgłoszonych podwykonawców robót

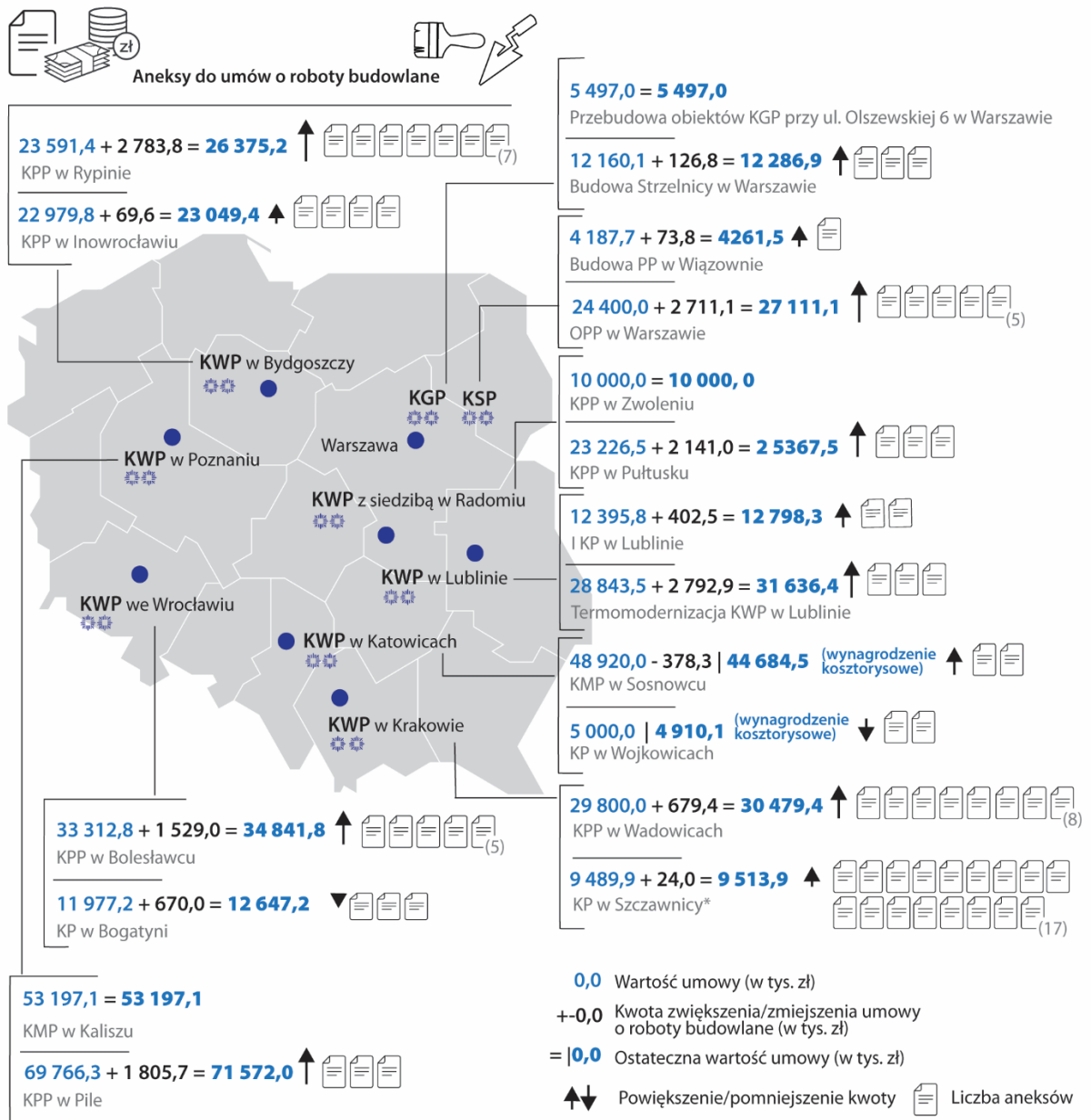
²⁴ Dla zadania dotyczącego PP w Wiązownie badaniu podlegały dwie umowy, gdyż z pierwszym wykonawcą umowa została rozwiązana.

budowlanych o pełnym zafakturowaniu przez nich lub objęciu wystawionymi przez nich rachunkami zakresu robót wykonanych zgodnie z umowami o podwykonawstwo oraz o pełnym rozliczeniu tych robót do wysokości objętej płatnością do końcowej faktury. [str. 47-48]

92,6 % zasadnych zmian w umowach o roboty budowlane

Na realizację zadań objętych kontrolą zawarto umowy o roboty budowlane o łącznej wartości 428 745,1 tys. zł. W trakcie ich realizacji na podstawie 68 aneksów zmieniono ich termin realizacji lub zwiększono wartość zrealizowanych umów z powodu zmiany zakresu prac (roboty dodatkowe lub zamienne) o 16 187,9 tys. zł, tj. o 3,78 %. [str. 48-51]

Infografika nr 6
Aneksy do umów o roboty budowlane



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Nieprawidłowości
w pięciu zadaniach
przy zawieraniu
aneksów do umów na
roboty**

Dla pięciu z 18 zadań stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wprowadzonych zmian do realizowanych umów. Dotyczyły one:

- nierzetelnie przeprowadzonej weryfikacji wniosku wykonawcy Budowy Strzelnicy w Warszawie o zmianę terminu realizacji robót. Zawarto aneks nr 3 wydłużając termin realizacji zadania z powodu pandemii (SARS-CoV-2). Zawarcie aneksu spowodowało, że nie było podstaw do naliczenia kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, które wyniosłyby 939,4 tys. zł;
- zaakceptowania w przypadku OPP w Warszawie wniosku²⁵ wykonawcy o zmianę umowy i zawarcia aneksu nr 5, dotyczącego przesunięcia terminu wykonania robót budowlanych, mimo iż wykonawca wraz z wnioskiem nie przedłożył opinii Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, potwierdzającej wystąpienie warunków pogodowych, uniemożliwiających realizację robót budowlanych we wskazanych okresach, co było wymagane postanowieniami umowy;
- zawarcia aneksu nr 1 do umowy na roboty budowlane na budowę KP w Wojkowicach z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp²⁶. Aneksem wprowadzono zmianę na stanowisku kierownika budowy. Osoba, która na podstawie aneksu objęła funkcję kierownika budowy nie spełniała wymaganego dwuletniego doświadczenia na tym stanowisku;
- zawarcia aneksu nr 2 do umowy na roboty budowlane na budowę KP w Wojkowicach z naruszeniem art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. b ustawy Pzp. Zgodnie z tym aneksem KWP dopuszczała w sposobie rozliczeń z wykonawcą płatność za samą dostawę materiałów i urządzeń a nie wykonane roboty budowlane;
- zmiany na podstawie aneksu nr 2 do umowy na KPP w Bolesławcu z naruszeniem art. 144 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 Pzp, gdyż na korzyść wykonawcy dokonano 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 1899,8 tys. zł (5,7 %) otrzymał zaliczkę na kwotę 11 803,1 tys. zł (35,4 %);
- nierzetelnej weryfikacji robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych przy Termomodernizacji KWP w Lublinie, co doprowadziło do dwukrotnej płatności za te same prace w wysokości, co najmniej 467,4 tys. zł.

[str. 50–51]

**Nieprawidłowy
i nierzetelny nadzór
nad realizacją robót
budowlanych
w 11 zadaniach
inwestycyjnych**

W przypadku 17 skontrolowanych zadań w pozwoleniach na budowę ustalono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru²⁷. Nadzór ten nie był jednak sprawowany w sposób prawidłowy i rzetelny, gdyż w przypadku 11 z 18 zadań inwestycyjnych stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one w szczególności: niezapewnienia prawidłowego dokumentowania przebiegu i nadzorowania prac budowlanych, obejmujących roboty ulegające zakryciu; nieustalenia inspektora nadzoru w branży telekomunikacyjnej, drogowej, pomimo że roboty w tym zakresie ujęto w dokumentacji projektowej i były faktycznie wykonane; nierzetelnego nadzoru nad dokumentacją dotyczącą procesu inwestycyjnego.

[str. 51–53]

**Dzienniki budowy
dla siedmiu
inwestycji
prowadzone
nieprawidłowo**

Przy realizacji siedmiu z 18 skontrolowanych zadań wystąpiły nieprawidłowości w zakresie braku wymaganych wpisów w dzienniku budowy, w szczególności nie zapewniono ich prowadzenia zgodnie z rozporządzeniem w sprawie prowadzenia dziennika budowy m.in. w zakresie potwierdzania wykonania i odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu czy wskazania osób wyznaczonych do kierowania i nadzoru nad ich realizacją.

[str. 53–54].

²⁵ Z 15 grudnia 2021 r.

²⁶ zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

²⁷ Dla zadania przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie nie było wymagane ustanowienie inspektora nadzoru w odpowiedniej specjalności.

Wykonanie robót budowlanych zgodnie z umową w 14 skontrolowanych zadaniach

W 14 z 18 objętych kontrolą zadaniach, wykonane roboty były zgodne z zawartymi umowami. Przeprowadzone oględziny 14 kontrolowanych inwestycji nie wykazały widocznych odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego²⁸.

Stwierdzono, w zakresie pozostałych czterech objętych kontrolą zadań, odstępstwa dotyczące:

- przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, gdzie część robót w budynku techniczno-biurowym nie została wykonana lub została wykonana niezgodnie z projektem;
- Budowy Strzelnicy w Warszawie, gdzie nie zapewniono w pełnym zakresie wymaganej funkcjonalności obiektu;
- budowy KP w Szczawnicy, gdzie w pokoju przyjęć interesantów i pomieszczeniu biurowym Komendanta nie zapewniono spełnienia Wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie standardów technicznych, funkcjonalnych i użytkowych obowiązujących w obiektach służbowych Policji²⁹;
- Termomodernizacji KWP w Lublinie, gdzie stwierdzono istnienie pięciu miejsc postojowych przy budynku ABCD, które nie były przewidziane w zatwierdzonym projekcie budowlanym oraz co najmniej 14 miejsc postojowych przy budynku H od ul. Narutowicza, tj. w miejscu, w którym – zgodnie z projektem zagospodarowania terenu – znajdować się miały 24 drzewa. [str. 54–55]

Prawidłowo dokonywano płatności za zrealizowane roboty budowlane w 89 % skontrolowanych zadań

Zestawienie zapisów w dziennikach budowy z fakturami i protokołami odbioru wykazało, że dla 16 inwestycji płatności dokonywano za roboty faktycznie wykonane. Nadzór w tym zakresie sprawowany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy zatwierdzali protokoły odbioru przedkładane razem z fakturami.

Nieprawidłowe płatności w zadaniach realizowanych przez KWP w Lublinie

Analiza faktur dla dwóch zadań realizowanych przez KWP w Lublinie wykazała, że:

- wykonawcy Termomodernizacji KWP w Lublinie przed odbiorem końcowym robót budowlanych wypłacono 92 % sumy wynagrodzenia brutto (29 104,1 tys. zł), mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80 % tego wynagrodzenia (25 309,1 tys. zł);
- w sposób nierzetelny dokonano zatwierdzenia dwóch protokołów odbioru częściowego robót termomodernizacyjnych i w jednym przypadku dokonano płatności przekraczającej o 14,7 tys. zł kwoty określone w HRF, a w drugim – zapłaciła za roboty, które nie zostały wykonane (15,6 tys. zł);

KWP nierzetelnie zweryfikowała pod względem merytorycznym trzy faktury na kwotę 2452,6 tys. zł dotyczące zakupu urządzeń i materiałów budowlanych przez wykonawcę KP I w Lublinie. Takie postępowanie skutkowało dokonaniem zapłaty wykonawcy za urządzenia i materiały budowlane, za których zakup nie dokonał on jeszcze zapłaty w pełnej wysokości. [str. 56]

Dokumentacja powykonawcza

Wykonawcy zbadanych zadań inwestycyjnych przekazali inwestorom dokumentację powykonawczą. W przypadku pięciu inwestycji stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. nieterminowego przekazania dokumentacji (KPP w Wiązownie, KPP w Bolesławcu, KP w Bogatyni i KP I w Lublinie) oraz niesporządzenia dokumentu potwierdzającego przekazanie i odbiór, co uniemożliwiło ustalenie daty przekazania (KPP w Inowrocławiu). [str. 56]

Prawidłowo przystąpiono do użytkowania przebudowanych/wybudowanych obiektów

Do użytkowania obiektów objętych kontrolą przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie lub zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do złożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy/przebudowy. [str. 56]

²⁸ Z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w toku wykonywania robót

²⁹ Dalej: standardy.

Dowody OT wystawione nieterminowo	<p>Dla 17 objętych kontrolą zadań zostały wystawione dowody OT, z czego dla 11 nieterminowo, tj.: przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie (40 dni), Budowa Strzelnicy w Warszawie (do 10 miesięcy), budowa PP w Wiązownie i OPP w Warszawie (do 11 miesięcy), KMP w Kaliszu (do ponad 3,5 roku), KPP w Pile (rok i cztery miesiące), KMP w Sosnowcu (po roku), KPP w Bolesławcu (9 miesięcy), KP w Bogatyni (6 miesięcy), KP I w Lublinie (od trzech do sześciu miesięcy), Termomodernizacja KWP w Lublinie (2 miesiące). Dla KPP w Pułtusku nie wystawiono dowodów OT, argumentując ten fakt zakupami wyposażenia. Takie postępowanie naruszało art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³⁰, który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania oraz z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco, i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. [str. 56–57]</p>
77 % rozliczeń inwestycji sporządzone terminowo i prawidłowo	<p>W przypadku 14 zadań rozliczenie zostało sporządzone terminowo i w prawidłowy sposób, zaś dla zadania przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie oraz KP w Wojkowicach nieterminowo, a w przypadku KP w Wojkowicach i KMP w Sosnowcu również nierzetelnie, gdyż jako datę rozpoczęcia inwestycji wskazano datę zatwierdzenia programu. Dla inwestycji KPP w Pułtusku z powodu zakupu wyposażenia, rozliczenie nie zostało sporządzone. [str. 57]</p>
W czterech skontrolowanych inwestycjach nie naliczono kar umownych	<p>Kontrola dziewięciu jednostek Policji wykazała, że umowach o roboty budowlane przewidziano kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań objętych umową. Łączna kwota należnych kar wynosiła 10 000,3 tys. zł, z czego prawidłowo zostały one naliczone w dziewięciu skontrolowanych zadaniach w wysokości 485,4 tys. zł (4,9 %) i wyegzekwowane w kwocie 108,9 tys. zł (22,4 % naliczonych i 1,08 % należnych). Nie naliczono kar umownych dla czterech zbadanych inwestycji realizowanych przez trzy skontrolowane jednostki (KSP, KWP w Lublinie, KWP z siedzibą w Radomiu) w łącznej wysokości 9514,9 tys. zł (96,9 % należnych), m.in. z tytułu nieprzedłożenia zawartych umów z podwykonawcami przez wykonawcę robót czy dokumentów potwierdzających realizację obowiązków określonych w umowie. [str. 57–58]</p>
Niegospodarne opłaty za ponadumowny pobór energii biernej	<p>Na podstawie analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznych poniesionych w latach 2017-2023 (do 23 października), ustalono, że w sposób niegospodarny zostały poniesione wydatki w kwocie 964,9 tys. zł z tytułu opłat za ponadumowny pobór energii biernej (pojemnościowej i indukcyjnej) dla 14 PPE zlokalizowanych w czterech jednostkach Policji objętych kontrolą. Opłaty były spowodowane niezamontowaniem kompensatorów mocy biernej lub niewłaściwym ich doбором, jak również nierzetelnymi analizami kosztów dystrybucji energii elektrycznej. [str. 59]</p>
W dwóch obiektach nie przeprowadzono wymaganych przeглядów	<p>W umowach na roboty budowlane określono obowiązek przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych lub serwisowych zapewniających właściwe użytkowanie obiektów, które zostały wybudowane, przebudowane lub zmodernizowane w ramach inwestycji objętych kontrolą NIK. W okresie od oddania do użytkowania w 16 obiektach przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych. Wymaganych przeglądów i kontroli nie przeprowadzono dla OPP w Warszawie (w zakresie instalacji elektrycznych, instalacji CCTV oraz hydrantów zewnętrznych oraz w 2022 r. dwóch półrocznych kontroli okresowych stanu technicznego windy</p>

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm. (dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych).

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. (dalej: ustawa o rachunkowości).

garażowej) i KP w Wojkowicach (w 2020 r. rocznej kontroli stanu technicznego budynku). [str. 59]

Usterki nie zawsze usuwano terminowo

Usterki stwierdzone zarówno w trakcie przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych, jak również te zgłaszane na bieżąco w trakcie eksploatacji dla 15 obiektów były usuwane na bieżąco i nie utrudniały bieżącej eksploatacji. Dla trzech obiektów (Budowa Strzelnicy w Warszawie, przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie i KPP w Zwoleniu) zostały usunięte nieterminowo. [str. 59]

Prawidłowe naliczanie kar umownych w okresie rękojmi i gwarancji

Skontrolowane umowy o roboty budowlane zawierały zapisy dotyczące kar umownych za zwłokę lub opóźnienie w usunięciu stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi wad i usterek. Tylko w jednej ze skontrolowanych inwestycji dotyczącej KPP w Zwoleniu wystąpiły przesłanki do ich naliczenia, gdyż 14 z 22 wad i usterek zostało usuniętych ze zwłoką wynoszącą od 36 do 879 dni. [str. 60]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań, które zapewnią prawidłową (zgodną z obowiązującym stanem prawnym) realizację zadań tj. o:

**Komendant
Główny Policji**

Wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji w Policji, ukierunkowanego w szczególności na zapewnienie dla wszystkich realizowanych przedsięwzięć:

- programów inwestycji zawierających określone w przepisach prawa elementy, w tym m.in. rzetelną ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji;
- wymaganych zgód na zakup lub budowę nieruchomości oraz na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwałą zarząd;
- rzetelnego dokumentowania przebiegu budowy, warunków udziału podwykonawców w realizacji zadań oraz egzekwowanie od wykonawców wywiązywania się z obowiązków umownych w tym zakresie.

W przypadku niektórych skontrolowanych zadań kwoty środków finansowych z budżetu państwa przeznaczane na ich realizację były wyższe niż ich wartości kosztorysowe określone przy rozpoczęciu realizacji tych zadań, co było niezgodne z zasadą wynikającą z art. 134 ufp w zw. z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, z której wynika, że kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji. W aktualnym stanie prawnym, istnieje tylko jeden wyjątek od tej reguły, który stanowi art. 117a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³².

W przypadku inwestycji publicznych okres realizacji przedsięwzięć planowany jest na przestrzeni kilku lat, przez co na ich szacowaną i ostateczną wartość, jak również prawidłowy przebieg wpływ wywierają zmiany zachodzące w otoczeniu ekonomicznym dotyczące m.in. kształtowania się płacy minimalnej, kursów walut, cen energii, jak również występowanie nieprzewidzianych zdarzeń (np. pandemia, wojna w Ukrainie).

Powyższe kwestie powodują, że szacowana na etapie przygotowywania założeń inwestycji wartość zadania, pomimo prawidłowej kalkulacji, niejednokrotnie pozostaje nieadekwatna do rzeczywistych kosztów robót na etapie ich realizacji. Sprawia to, że inwestorzy nie są w stanie zrealizować zakładanego zakresu rzeczowego w ramach zaplanowanych środków.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, w celu osiągnięcia zaplanowanego efektu rzeczowego inwestycji, mogą zaistnieć uzasadnione przesłanki do zwiększenia pierwotnie zakładanych nakładów finansowych. Nie pozwalają na to jednak obowiązujące przepisy art. 134 ufp i § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. W opinii NIK zachodzi więc potrzeba uregulowania możliwości zwiększenia łącznej kwoty środków z budżetu państwa ponad WKI określoną przy rozpoczęciu jej realizacji.

Mając powyższe na uwadze Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

**Prezes Rady
Ministrów**

Zainicjowanie wprowadzenia zmian w ustawie o finansach publicznych oraz rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa dotyczących możliwości zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji po rozpoczęciu jej realizacji, w tym trybu i warunków takiego zwiększenia.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 991, ze zm. (dalej: ustawa o działalności leczniczej).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór nad realizacją inwestycji

**Prawidłowa
organizacja nadzoru
nad realizacją
inwestycji w Policji**

W latach 2017–2023 (do 30 czerwca) KGP nadzorowała realizację 694 zadań inwestycyjnych, na które poniesiono od początku ich realizacji wydatki w wysokości 3 020 961 tys. zł. Zakończono i rozliczono w tym okresie 431 inwestycji budowlanych.

Sprawowany przez KGP nadzór nad przygotowaniem do realizacji inwestycji budowlanych nie był w pełni rzetelny i zgodny z przepisami prawa, gdyż:

- zgłaszano do finansowania zadania inwestycyjne niespełniające warunków ich ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej, określonych w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji;
- wbrew zasadzie wskazanej w art. 134 ufp w zw. z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, przeznaczono na realizację 17 inwestycji budowlanych środki z budżetu państwa ponad WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji;
- przedkładano do uzgodnienia programy inwestycji sporządzone niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji;
- nie występowało do podległych jednostek Policji o skorygowanie i wyjaśnienie powstałych różnic w rozliczeniach inwestycji.

Nadzór nad realizacją inwestycji w Policji należał do obowiązków Biura BLP, natomiast przeprowadzanie kontroli realizowanych inwestycji do Biura Kontroli KGP i Komendanta BSWP. Zadania BLP³³ w zakresie koordynowania i nadzorowania działalności inwestycyjno-remontowej w strukturze organizacyjnej BLP przypisano Wydziałowi Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami. Według stanu na 31 lipca 2023 r. stan zatrudnienia w tym wydziale wynosił 11 pracowników³⁴, z których żaden nie posiadał uprawnień budowlanych.

Kontrole inwestycji

W latach 2017–2023³⁵ Biuro Kontroli skontrolowało dziesięć zadań inwestycyjnych. Sporządzono, odpowiednio do trybu przeprowadzenia kontroli, wystąpienia pokontrolne albo sprawozdania zawierające zalecenia pokontrolne. Wydane zalecenia dotyczyły przede wszystkim poprawy efektywności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu, wzmocnienia nadzoru służbowego, zobowiązania pracowników odpowiedzialnych za realizację inwestycji budowlanych do określonych działań, przestrzegania prawa przy realizacji zamierzeń budowlanych, w tym przepisów dotyczących prawa zamówień publicznych i finansowego. Sprawdzana była realizacja sformułowanych zaleceń pokontrolnych.

**Właściwe
przygotowanie
do realizacji zadań
inwestycyjnych
w Policji**

W ramach prowadzonych działań planistycznych, w 2015 r. na polecenie KGP w jednostkach Policji dokonano przeglądu obiektów będących w trwałym zarządzie Policji. Na podstawie zgłaszanych przez jednostki Policji zadań do realizacji, BLP dokonało analizy potrzeb inwestycyjno-remontowych, w zakresie budowy nowych siedzib, rozbudowy, nadbudowy, modernizacji oraz remontów. Oszacowana kwota potrzebnych środków finansowych na realizację prawie 900 zadań inwestycyjnych wyniosła 3 966 000 tys. zł, w tym na budowę 43 nowych obiektów 750 000 tys. zł. Na początku 2016 r., w związku z planowanym wprowadzeniem Programu modernizacji 2017-2020 oraz przewidywaną kwotą 1 500 000 tys. zł przeznaczoną na inwestycje budowlane, jednostki Policji zbilansowały i zhierarchizowały istniejące potrzeby związane z poprawą stanu technicznego bazy lokalowej według przewidzianych limitów finansowych. Do realizacji w ramach Programu modernizacji 2017-2020 łącznie przewidziano 275 zadań inwestycyjnych o wartości kosztorysowej 2 358 694 tys. zł i finansowaniu z Programu modernizacji w wysokości 1 591 000 tys. zł. Za

³³ Regulamin Komendy Głównej Policji ustanowiony zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 13, ze zm.).

³⁴ Na 14 etatów.

³⁵ Do 20 października 2023 r.

priorytetowe uznano zamierzenia związane z: koniecznością wdrożenia procesu reaktywacji posterunków Policji; poprawą warunków lokalowych istniejących jednostek szczebla podstawowego; koncentracją nakładów na zadaniach kontynuowanych, dla których koniecznym było zachowanie ciągłości finansowania procesu inwestycyjnego, w celu uzyskania zakładanych efektów; budową nowych obiektów; obniżeniem kosztów eksploatacji budynków (uwzględnienie zamierzeń termomodernizacyjnych), związanych ze zmianą systemu ogrzewania zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, poprawą warunków szkoleniowych, w tym wyszkolenia strzeleckiego. Do podstawowych zasad doboru poszczególnych zadań planowanych do finansowania zaliczono: niezadowalający stan techniczny obecnie zajmowanych budynków wynikający z ich wyeksploatowania, zbyt małą powierzchnię użytkową zajmowanych pomieszczeń, stosownie do istniejącego stanu etatowego jednostek, nieopłacalności wykonania kompleksowego remontu ze względu na zbyt wysokie koszty, brak siedzib jednostek (brak strzelnic), konieczność zwrotu nieruchomości prawowitym właścicielom lub konieczność ponoszenia opłat z tytułu wynajmu, obniżenie kosztów eksploatacji budynków, posiadanie nieruchomości w trwałym zarządzie jednostki Policji z przeznaczeniem pod budowę nowego obiektu, możliwość pozyskania dofinansowania ze środków unijnych, samorządowych z przeznaczeniem na realizację inwestycji.

Nieaktualne wytyczne w sprawie planowania inwestycji w jednostkach Policji

W okresie objętym kontrolą w Policji obowiązywały Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji. Nie były one zgodne z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji, w szczególności w zakresie podstawy umieszczenia inwestycji w projekcie planu inwestycyjnego Policji. W Wytycznych wskazano, że taką podstawą jest wniosek inwestora zaakceptowany przez Komendanta Głównego Policji, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji, dysponenci mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej w zakresie inwestycji budowlanej na podstawie uzgodnionego programu inwestycji oraz zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp. Wytyczne zostały uchylone z dniem 1 marca 2024 r.

Uzgadnianie nierzetelnie sporządzonych programów inwestycji

Upoważnieni przez Ministra SWiA funkcjonariusze i pracownicy KGP dokonywali uzgodnienia programów inwestycji. Uzgodnili łącznie 619 programów inwestycji o łącznej WKI wskazanej w zatwierdzonym programie inwestycji 3 660 135 tys. zł. Programy inwestycji przed ich uzgodnieniem poddane były analizie BLP udokumentowanej protokołami z oceny przygotowania programu inwestycyjnego, w których wnioskowano o uzgodnienie programów inwestycji.

Nierzetelnie weryfikowano przedkładane przez podległe jednostki Policji programy inwestycji. Skutkowało to dokonaniem przez Zastępcę Komendanta³⁶, działającego z upoważnienia Ministra SWiA, uzgodnienia programów inwestycji³⁷ sporządzonych niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnej weryfikacji programów inwestycji

Analiza 16 programów inwestycji opracowanych przez podległe jednostki Policji, wykazała, że:

- w trzynastu przypadkach nie dokonano oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- w siedmiu przypadkach nie podano harmonogramu rzeczowo-finansowego dla całej inwestycji – w przypadku inwestycji realizowanych etapami, gdzie w ramach pierwszego etapu opracowano dokumentację projektową, pominięto pozostałą część realizacji przedsięwzięcia i planowane koszty związane z jej realizacją, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. d) ww. rozporządzenia;

³⁶ Odpowiedzialnego za pion logistyki w KGP.

³⁷ Badaniem objęto 16 programów.

- w jednym przypadku nie podano szacunkowego łącznego kosztu inwestycji oraz danych o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. e przedmiotowego rozporządzenia;
- w 16 programach inwestycji nie podano danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwią zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f ww. rozporządzenia;
- w czternastu przypadkach nie dokonano analizy celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami lub nie wskazano co uzasadnia przyjęcie takiego rozwiązania, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. W przypadku inwestycji realizowanych etapami, w programach inwestycji na opracowanie dokumentacji projektowej podawano WKI, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji jedynie dla etapu przygotowawczego, tj. z pominięciem etapu realizacji inwestycji. Taki sposób postępowania wskazuje na ujęcie etapu opracowania dokumentacji jako odrębnej, samodzielnej inwestycji, w sytuacji, gdy program, który obejmuje jedynie opracowanie dokumentacji projektowej, nie ma charakteru zadania inwestycyjnego, co pozostawało w sprzeczności § 3 pkt 1 w zw. z pkt 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Powyższe miało również wpływ na wystąpienie niezgodności w rozliczeniach inwestycji, w których występowały rozbieżności pomiędzy zaakceptowaną WKI dla inwestycji, a wykazywaną w rozliczeniu uwzględniającą wydatki na przygotowanie inwestycji;
- w sześciu przypadkach, nie określono WKI w układzie wymaganych grup rzeczowych (tj. pozyskania działki budowlanej; przygotowania terenu i przyłączenia obiektów do sieci; budowy obiektów podstawowych; instalacji; zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych; wyposażenia; prac przygotowawczych, projektowych, obsługi inwestorskiej, nadzorów autorskich oraz ewentualnie szkoleń i rozruchu) i podano wartość kosztorysową tylko dla wybranych grup całej inwestycji, co było niezgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

P.o. Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że intencją podziału zadania inwestycyjnego na dwa etapy było pozyskanie dokumentacji technicznej o charakterze powtarzalnym, która mogłaby zostać wykorzystana przy realizacji innych zamierzeń o podobnym charakterze, co stanowiło implikację rekomendacji MSWiA. Ponadto w niektórych przypadkach decyzja o etapowaniu inwestycji została podjęta przez dysponenta wyższego stopnia i wynikała z potrzeby optymalizacji planowania środków budżetowych oraz precyzyjnego ustalenia kosztów zadania z uwagi na prognozowaną tendencję wzrostową cen w budownictwie na lata 2018-2019. Uwzględniając powyższe nie wymagano od inwestora aktualizacji programu inwestycji w omawianym zakresie, ponieważ zawierał on harmonogram rzeczowo – finansowy wskazujący poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, których terminy były tożsame z decyzją podjętą przez dysponenta wyższego stopnia.

W ocenie NIK, KGP jako jednostka sprawująca nadzór nad realizacją inwestycji powinna wymagać od podległych jednostek sporządzenia programu inwestycji zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji. Należy zauważyć, że wskazane rozporządzenie przewiduje etapowanie inwestycji, a opracowany program powinien określać całość przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie tylko koszt opracowania dokumentacji projektowej.

Nieprawidłowe zgłaszanie zadań do finansowania z budżetu państwa

751 zadań inwestycyjnych było ujętych w latach 2017–2023 w planach inwestycyjnych Policji, z czego 514 zgłoszonych do finansowania ze środków budżetu państwa przed uzgodnieniem programu inwestycji lub uzyskaniem zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp³⁸.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nieprawidłowego zgłaszania zadań do finansowania z budżetu państwa

Nierzetelnie weryfikowano zadania inwestycyjne przedstawiane do finansowania ze środków budżetu państwa przez jednostki organizacyjne Policji oraz Biura.

³⁸ Zakup lub budowa nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej wymaga zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Skutkowało to zgłoszeniem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, celem ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej³⁹, 514 zadań inwestycyjnych do sfinansowania ze środków budżetu państwa, z czego:

- 438 nie posiadało uzgodnionego⁴⁰ programu inwestycji;
- dla 47 nie uzyskano zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp, a dla 173 taka zgoda została uzyskana dopiero po zgłoszeniu zadania do finansowania ze środków budżetu państwa.

Stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji posiadanie uzgodnionego programu inwestycji oraz uzyskanie przez inwestora zgody z art. 135 ust. 1 to przesłanki umożliwiające podjęcie decyzji o ujęciu finansowania inwestycji budowlanej w materiałach do projektu ustawy budżetowej przez dysponenta.

Na te zadania ujęte w planach inwestycyjnych do 30 czerwca 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 2 249 859,7 tys. zł.

Minister SWiA poinformował, że zostało przyjęte założenie, że kierownik jednostki po otrzymaniu limitu wydatków na kolejny rok budżetowy ma najlepszą wiedzę w zakresie realizowanych zadań i konieczności zabezpieczenia w planie środków na wydatki obowiązkowe, przy uwzględnieniu zapisów wytycznych MSWiA. Stąd nie były przez MSWiA formułowane żądania przedstawiania informacji o uzgodnionych programach inwestycyjnych, zaakceptowanych wartościach kosztorysowych inwestycji i wydanych zgodach o których mowa w art. 135 ust. 1 ufp.

Dyrektor BLP wyjaśnił, że KGP nie informowała Ministra SWiA o przedłożeniu do ujęcia finansowania ze środków budżetu państwa zadań inwestycyjnych nieposiadających uzgodnionych programów inwestycji lub nieposiadających wymaganej zgody, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp. Wskazał, że w ramach przygotowania do realizacji poszczególnych programów dokonywano przeglądu i selekcji wybranych przedsięwzięć, które następnie ujmowano w harmonogramach wieloletnich przekazywanych dysponentowi wyższego stopnia. Stanowiły one wykaz planowanych działań w określonej perspektywie czasowej, dlatego też znalazły swoje odzwierciedlenie w materiałach planistycznych do projektów ustawy budżetowej w kolejnych latach.

NIK zauważa, że poinformowanie dysponenta części budżetowej o planowanych do realizacji zadaniach inwestycyjnych, nie zwalniało Komendanta z obowiązku zgłaszania do ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej tylko takich zadań, dla których uzgodniono program inwestycji lub uzyskano zgodę z art. 135 ust. 1 ufp.

Zwiększanie WKI

Spośród 694 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2017–2023 (do 23 października) o łącznej WKI wynikającej z programów inwestycji 4 390 103 tys. zł, zwiększono WKI dla łącznie 121 zadań o 232 842 tys. zł (tj. o 27 % ich wartości), z czego:

- w przypadku 94 zadań przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, łącznie o 178 113 tys. zł. Zmiany te uzasadniano głównie aktualizacją WKI na podstawie opracowanej dokumentacji projektowej, w tym kosztorysów inwestorskich oraz w związku prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, w których uzyskiwano oferty wyższe od kwoty przeznaczonej na realizację danego zadania;
- w przypadku 27 zadań po rozpoczęciu realizacji inwestycji łącznie o 54 729 tys. zł, w tym w 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na realizację tych zadań przekroczyła WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji łącznie o 16 669 tys. zł.

Niezgodne z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji zwiększanie WKI

Przykład nieprawidłowości dotyczącej niezgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji zwiększania WKI

Wbrew zasadzie określonej w art. 134 ufp w zw. z § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, zgłaszano do ujęcia w materiałach do projektu ustawy budżetowej na dany rok, a następnie przeznaczano na realizację poszczególnych inwestycji budowlanych, środki z budżetu państwa ponad WKI określoną przy rozpoczęciu ich realizacji. Dotyczyło to 17 inwestycji budowlanych, w przypadku których łączna kwota środków z budżetu państwa przeznaczona na ich

³⁹ Lub w zmianach do ustawy budżetowej.

⁴⁰ Funkcjonariusze i pracownicy KGP posiadali upoważnienie od Ministra do uzgadniania programów Inwestycyjnych.

sfinansowanie⁴¹ przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu ich realizacji łącznie o 16 669 tys. zł.

Zastępca Dyrektora BLP wyjaśnił, że ustawodawca nie sprecyzował jednoznacznie sposobu postępowania w przypadku np. skutecznego rozwiązania umowy na roboty budowlane bądź wystąpienia robót dodatkowych. W § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji określono, że inwestor, który w wyniku dokonanej analizy stwierdzi, że realizacja inwestycji powinna być czasowo wstrzymana albo zaniechana, przedstawia dysponentowi wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie. Wskazał, że BLP, biorąc pod uwagę potrzebę niezwłocznego kontynuowania inwestycji i osiągnięcia efektu rzeczowego przyjęło wnioski inwestorów o dokonanie przewartościowania, uwzględniając przy tym ewentualne koszty związane np. z zabezpieczeniem placu budowy. Poinformował, że nie zawsze było możliwe zapewnienie finansowania ze środków obcych, gdyż stanowi element niezależny od woli i starań inwestorów, którzy podejmują stosowne działania nie zawsze skutecznie z uwagi na możliwości darczyńców. Dodał, że praktyka w realizacji procesów budowlanych, ich skomplikowany i wielowymiarowy charakter uzależniony od sytuacji rynkowej i geopolitycznej, a także dysonans logiczny w istniejących przepisach niejednokrotnie wpływają na konieczność wprowadzania rozwiązań służących osiągnięciu najlepszych efektów przy zachowaniu nadrzędnych zasad celowości i oszczędności dokonywania wydatków publicznych, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wskazał, że sytuacja, w której dysponenci i inwestorzy będą zmuszeni do stosowania niestandardowych rozwiązań, będą występowały w przyszłości z większą częstotliwością, z uwagi na istniejący dysonans w obowiązujących przepisach, m.in. konieczność waloryzacji wartości kontraktów wynikających z Pzp.

NIK zauważa, że w obowiązujących przepisach istnieje jeden wyjątek od reguły określonej w art. 134 ufp, który stanowi art. 117a ustawy o działalności leczniczej. W pozostałych przypadkach inwestycji budowlanych, jednostki je realizujące obowiązane są do przestrzegania reguł dysponowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych określonych w ufp, w tym reguły z art. 134 ufp. Nie są okolicznościami uzasadniającymi odstępnie od zasady z art. 134 ufp, konieczności zwiększenia wartości zamówienia (w tym wartości kosztorysowej inwestycji) z uwagi na wszczęcie nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Podobnie art. 436 pkt 4 lit. b i art. 439 Npzp nie stanowią regulacji o charakterze *lex specialis* w stosunku do zasady wyrażonej w art. 134 ufp i nie wprowadzają od niej wyjątku.

Minister Finansów poinformował również, że art. 164 ufp nie stanowi prostego upoważnienia do zwiększenia kosztów nakładów budżetu ponad wartość początkową inwestycji, stwarza on podstawę do dokonania przeniesień na szczególnie uprzywilejowanych warunkach, ale w ramach limitu określonego w art. 134 ufp. Natomiast w sytuacji braku możliwości dokonania przeniesień w trybie art. 164 ufp bez naruszenia treści art. 134 ufp, należy mieć na uwadze generalne zasady gospodarki finansowej, jak i dotyczące inwestycji finansowanych z budżetu państwa (art. 44 ust. 1 i 2 ufp). Poniesienie nakładów ponad limit określony w art. 134 ufp. powinno dotyczyć jedynie wydatków nieprzewidzianych (tj. skutków zdarzeń mających miejsce w przeszłości) i wynikających z tytułów ściśle w tym przepisie wskazanych. Należy bowiem zauważyć, że czym innym jest sfera wykonania wyroku czy też ugody a czym innym realizacja inwestycji. Art. 164 ufp nie powinien być podstawą do kreowania nowych zobowiązań na przyszłość, czy też rewidowania na przeszłość wartości początkowej inwestycji. Wyjście poza powyższy schemat byłoby możliwe jedynie w przypadku bardzo wyraźnego przepisu rangi ustawowej nakazującego bezwzględnie realizację danej inwestycji (przy zachowaniu zasad oszczędności, efektywności itd. – wynikających z art. 44 ufp).

Rozliczenia realizacji inwestycji

W latach 2017–2023 (do 23 października) spośród 694⁴² realizowanych przez Policję inwestycji budowlanych zakończono i rozliczono 431.

Otrzymane przez KGP rozliczenia sporządzane przez podległe jednostki poddane były analizie przez BLP, które dokumentowano w postaci notatek służbowych. W notatkach tych wskazywano: dane dotyczące uzgodnienia programu inwestycji, WKI, przedmiot inwestycji, efekty rzeczowe uzyskane w ramach prowadzonej inwestycji, wpływ inwestycji na jakość pracy Policji,

⁴¹ W tym wydatkowana wynosiła 13 157 tys. zł, a wydatkowana ze środkami zaplanowanymi do wydatkowania do końca 2023 r. – 3512,3 tys. zł.

⁴² Nie wszystkie zadania ujęte w planie inwestycyjnym były realizowane.

wysokość poniesionych wydatków, źródła poniesionych wydatków oraz czas realizacji inwestycji. Notatki te wraz z rozliczeniami były akceptowane przez Komendanta Głównego Policji z up. Ministra SWiA. Następnie przekazywano do jednostek Policji informację o przyjęciu rozliczenia inwestycji przedłożonego dysponentowi wyższego stopnia.

Rozliczenia realizacji inwestycji nie zawsze sporządzono terminowo i rzetelnie

Analiza 29 przyjętych rozliczeń wykazała, że:

- w dwóch przypadkach zostały one sporządzone nierzetelnie, a inwestorów nie wezwano do usunięcia nieprawidłowości, KGP nie wystąpiła do inwestora o skorygowanie rozliczenia i wyjaśnienie powstałych różnic pomiędzy zaakceptowaną WKI a wartościami wykazanymi w rozliczeniu, do czego zobowiązywał § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Rozliczenia te zostały przyjęte. W obu rozliczeniach inwestycji⁴³, w części B „Analiza i uzasadnienie różnic oraz działania inwestora”, wskazano jako uzgodnione WKI wartości odpowiadające sumie WKI inwestycji oraz poniesionych wydatków na przygotowanie inwestycji realizowanych w ramach odrębnie rozliczanych zadań inwestycyjnych, nie odnosząc się tym samym do różnic pomiędzy zatwierdzonymi WKI a wielkościami rzeczywistymi, obliczonymi po zakończeniu inwestycji co było niezgodne z § 16 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- cztery sporządzono po terminie, określonym w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Dotyczyło to następujących zadań: KPP w Bartoszycach (...) – 78 dni po terminie; Budowa nowej siedziby KP w Korszach – 289 dni po terminie; KPP w Świdwinie – budowa nowej siedziby (...) – 30 dni po terminie; Integracja systemów zabezpieczenia technicznego garnizonu zachodniopomorskiej Policji – dzień po terminie.

Sprawy sądowe

W latach 2017–2023 (do 23 października) postępowaniami sądowymi objętych było 58 inwestycji, w których wszczęto łącznie 97 postępowań, w tym 53 z inicjatywy inwestora i 44 z inicjatywy wykonawcy. Zakończonych zostało 48 postępowań. W drodze ugody zakończono siedem spraw, a orzeczeniem sądu rozstrzygnięto 41 spraw, w tym 24 na korzyść inwestora.

W sytuacji konieczności regulowania przez Policję zasądzonych przez sąd wynagrodzeń wykonawców, kar, odszkodowań itp. w przypadku wystąpienia takiej okoliczności w trakcie trwania inwestycji, przed formalnym jej rozliczeniem płatność dokonywana była w ramach wydatków majątkowych⁴⁴. W związku z czym po rozliczeniu inwestycji i formalnym przyjęciu nowego środka trwałego (dokument księgowy OT) wprowadzano w ewidencji księgowej zapisy wynikające z obowiązujących przepisów ustawy o rachunkowości. Natomiast należności zasądzone wyrokami sądów, po terminie zakończenia inwestycji i formalnego jej rozliczenia, a więc powstałe po dniu przekazania środka trwałego do użytkowania, regulowane były ze środków bieżących zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków budżetowych, co nie skutkowało zwiększeniem wartości środka trwałego.

⁴³ „KPP Oleśnica - Termomodernizacja i modernizacja w obiektach Policji Dolnośląskiej” oraz „KP Bolków - Termomodernizacja i modernizacja w obiektach Policji dolnośląskiej”.

⁴⁴ W § 6050 klasyfikacji budżetowej.

5.2. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

Tylko w jednej jednostce Policji opracowano procedury w zakresie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych

Nie wszystkie zadania w zakresie przygotowania inwestycji zostały wykonane prawidłowo. Stwierdzone istotne nieprawidłowości na etapie planowania inwestycji dotyczyły przede wszystkim niezyskania wymaganych przepisami prawa zgód na realizację inwestycji, przygotowania programów inwestycyjnych niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie programu inwestycyjnego oraz nierzetelnie przeprowadzonych odbiorów dokumentacji projektowej.

Osiem z dziewięciu jednostek Policji objętych kontrolą nie opracowało szczegółowych procedur dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych. W tych jednostkach inwestycje były realizowane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa, w szczególności na podstawie: rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, ufp, ustawy o gospodarce nieruchomościami, Pb oraz obowiązujących standardów i regulaminów wewnętrznych.

W czerwcu 2016 r. w KWP w Katowicach został wdrożony Algorytm Przedsięwzięcia Inwestycyjno-Remontowego⁴⁵. Przewidywał podział przedsięwzięcia budowlanego na kolejno następujące po sobie fazy: formułowania PIR, planowania i projektowania PIR, kontraktowania zadania PIR, realizacji PIR oraz eksploatacji obiektu budowlanego (efektu) PIR. W poszczególnych fazach zdefiniowano uczestników PIR oraz następujące po sobie czynności i działania podejmowane w ramach fazy przez jej uczestników, a także określono dokumenty wytwarzane w poszczególnych fazach, ich formę, sposób i zasady opracowania, zatwierdzania oraz osoby odpowiedzialne za poszczególne czynności. Algorytm PIR określał również czynności kontrolne PIR, zawartość dokumentacji projektowej i programu funkcjonalno-użytkowego oraz ryzyka w poszczególnych fazach realizacji PIR.

Ustanowione algorytmy nie były przestrzegane

Odbioru dokumentacji projektowej dla KMP w Sosnowcu i KP w Wojkowicach dokonywały osoby wyznaczone w umowach do kontaktów z Wykonawcą, a protokoły odbioru nie były opiniowane przez Naczelnika WIR i zatwierdzane przez Zastępcę Komendanta ds. Logistyki, jak przewidywały zasady określone w Algorytmie PIR.

Spośród 11 odbiorów dokonanych w okresie obowiązywania ww. algorytmów tylko w jednym przypadku, tj. do odbioru dokumentacji 10 sierpnia 2021 r. została powołana na piśmie przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego ds. logistyki komisja odbierająca dokumentację, do pozostałych odbiorów takiej komisji nie powołano w formie pisemnej.

Zgodnie z zapisami obowiązujących w poszczególnych okresach Algorytmów PIR, protokół odbioru dokumentacji miał opiniować Naczelnik WIR, a zatwierdzać Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego ds. logistyki. Spośród jedenastu protokołów odbioru cztery zatwierdził ww. Zastępcę Komendanta Policji, osiem zaakceptował lub podpisał Naczelnik WIR, w tym tylko w jednym przypadku przedstawił opinię.

Programy Inwestycji opracowane niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie programu inwestycji

W jednostkach Policji opracowano programy inwestycji dla zadań objętych szczegółowym badaniem. Analiza tych programów wykazała, że:

- dla siedmiu⁴⁶ zadań opracowano po dwa programy inwestycji na to samo zadanie, z których jeden dotyczył jedynie opracowania dokumentacji projektowej;
- w przypadku 13⁴⁷ z 18 inwestycji budowlanych programy dotyczące ich realizacji sporządzono niezgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Poszczególne opracowania nie zawierały np.:

⁴⁵ Dalej: PIR.

⁴⁶ PP w Wiązownie, KMP w Sosnowcu, KPP w Wadowicach, KP I w Lublinie, KPP w Pile, KPP w Pułtusku i KPP w Bolesławcu.

⁴⁷ Przebudowa obiektów KGP w Warszawie przy ul. Olszewskiego 6, Budowa Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie, PP w Wiązownie, KP I w Lublinie, KPP w Bolesławcu, KP w Bogatyni, KPP w Pułtusku, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Rypinie, KPP w Inowrocławiu i KPP w Pile.

zapisów dotyczących oceny ekonomicznej efektywności inwestycji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia), danych o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na finansowanie inwestycji w kolejnych latach realizacji (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. e), danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. f).

Nie na wszystkie zrealizowane zadania inwestycyjne uzyskano zgodę właściwego ministra na zakup lub budowę nieruchomości

Zgodnie z art. 135 ust. 1 ufp zakup lub budowa nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej, a do takiej zaliczane są jednostki Policji, wymaga zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Dla trzech⁴⁸ z 14⁴⁹ objętych szczegółowym badaniem zadań inwestycyjnych nie posiadano takiej zgody. Kontrola NIK wykazała, że ww. zgodą nie dysponowano dla 11 innych inwestycji realizowanych przez KWP w Poznaniu.

72 % zbadanych inwestycji realizowanych było bez zgody organu nadzorującego

Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwałą zarząd, a w szczególności do:

- zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (w stanie prawnym obowiązującym w okresie od 1 stycznia do 22 sierpnia 2017 r.);
- zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (w stanie prawnym obowiązującym w okresie od 23 sierpnia 2017 r. do 8 września 2021 r.);
- wykonywania robót budowlanych, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (od 9 września 2021 r.).

W przypadku 13 spośród 18 skontrolowanych inwestycji budowlanych nie uzyskano zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych. Dotyczyło to następujących zadań: Przebudowa obiektów KGP przy Olszewskiej 6 w Warszawie, Budowa Strzelnicy w Warszawie, KPP w Rypinie, KPP w Inowrocławiu, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KP w Szczawnicy, Termomodernizacja KWP w Lublinie, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KPP w Bolesławcu i KP w Bogatyni.

Takiej zgody nie uzyskano dla 118 zadań realizowanych w latach 2017–2023 (do 23 października) w jednostkach objętych kontrolą, którą w przypadku komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji udziela Wojewoda, a od 9 września 2021 r. dla KGP właściwym organem do wystąpienia o taką zgodę jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa⁵⁰.

Kontrole inwestycji

W skontrolowanych jednostkach Policji zostało przeprowadzonych sześć kontroli wewnętrznych, z czego trzy w KSP, dwie w KWP w Katowicach oraz jedna w KWP w Bydgoszczy. Kontrole te dotyczyły:

- prawidłowości odbioru ekspertyz budowlanych, przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, zabezpieczenia interesów zamawiającego w umowach o zamówienie publiczne (KSP);
- realizacji i prowadzenia wybranych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, w tym sprawowanego przez Naczelnika WIR KWP w Katowicach nadzoru w ramach zrealizowanych i prowadzonych inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem czynności nadzorczych, określonych w Algorytmie PIR oraz prawidłowości czynności planowania i projektowania zadań inwestycyjno-

⁴⁸ Budowa Strzelnicy, KMP Kalisz i KPP Piła.

⁴⁹ Taka zgoda nie była wymagana dla czterech zadań inwestycyjnych: Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, OPP w Warszawie, KPP Inowrocław i Termomodernizacja KWP w Lublinie.

⁵⁰ Do 9 września 2021 r. organem właściwym do wystąpienia o taką zgodę był Minister SWiA.

- remontowych oraz nadzoru nad nimi, sposobu realizacji poszczególnych jej etapów oraz ich nadzorowania (KWP Katowice);
- oceny prawidłowości realizacji inwestycji (KWP Bydgoszcz).

Wydane w trakcie kontroli wewnętrznych zalecenia dotyczyły w szczególności wzmocnienia nadzoru nad realizacją robót budowlanych oraz dokumentacją, dotyczącą procesu budowlanego i wdrożenia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych.

W latach 2017–2023 (do 23 października) w objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych Policji przeprowadzono 11 kontroli zewnętrznych⁵¹ dotyczących przygotowania i realizacji przedsięwzięć budowlanych. Jedną z tych kontroli dotyczyła inwestycji objętej szczegółowym badaniem NIK. Kontrola⁵² zadania Termomodernizacja KWP w Lublinie wykazała braki w dzienniku budowy m.in. wpisów: wszystkich osób pełniących nadzór autorski, potwierdzających zmiany w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego (w dniu kontroli nie przedłożono rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami). W trakcie kontroli nie przedłożono również oświadczenia kierownika budowy o wykonaniu robót budowlanych zgodnie z projektem budowlanym oraz stanowiska rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń ppoż. w zakresie wprowadzonych zmian dotyczących rodzaju okien ppoż. oraz zmiany drzwi wejściowych na okna. Kierownika budowy ukarano mandatem karnym za niewłaściwe prowadzenie dziennika budowy⁵³.

Wybór wykonawców dokumentacji projektowej tylko w jednym przypadku niezgodny z Pzp

Analiza dwunastu⁵⁴ postępowań o zamówienie publiczne, przeprowadzonych przez osiem⁵⁵ skontrolowanych komend, dotyczących sporządzenia lub aktualizacji dokumentacji projektowych (dziewięciu w trybie przetargu nieograniczonego⁵⁶, jednego w trybie zapytania o cenę i dwóch w oparciu o przepisy wewnętrzne)⁵⁷ wykazała, że:

- ustalenia wartości zamówienia dokonywano z zachowaniem reguł określonych w art. 32–33 i art. 35 Pzp;
- postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej KPP w Wadowicach zostało przeprowadzone w trybie zapytania o cenę, co naruszało art. 70 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 70 ww. ustawy, zamawiający mógł udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia były dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Przedmiot zamówienia, tj. dokumentacja projektowa siedziby KPP w Wadowicach, nie spełniał kryterium powszechnej dostępności i ustalonych standardów jakościowych, zatem nie były spełnione przesłanki zastosowania trybu zapytania o cenę;
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ lub w zapytaniu ofertowym;
- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert i wzorem umowy;
- wyegzekwowano od wykonawców wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w przypadkach, gdy było wymagane;

⁵¹ Osiem w KWP w Lublinie, dwie w KSP oraz jedna w KWP Bydgoszczy.

⁵² Przeprowadzona przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie.

⁵³ Brakujące dokumenty przedstawiono do Urzędu, który w tym zakresie nie podejmował dalszych czynności.

⁵⁴ KPP w Zwoleniu, Budowa Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie, KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KPP w Pułtusk, PP w Wiązownie, przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, KPP w Rypinie, KMP w Kaliszu i KMP w Pile.

⁵⁵ W przypadku kontroli przeprowadzonej w KWP we Wrocławiu – dla zadania dotyczącego KPP w Bolesławcu dokumentacja z przebiegu postępowania nie była dostępna, a dla KP w Bogatyni dokumentację przekazała gmina.

⁵⁶ Z czego trzy (KPP w Zwoleniu, Budowa Strzelnicy w Warszawie i OPP Warszawa) realizowanych w formule zaprojektuj-wybuduj.

⁵⁷ Postępowanie dot. KPP w Inowrocławiu, KP I w Lublinie i KP w Bolesławcu nie podlegało badaniu, gdyż dokumentacja z ich przeprowadzenia nie była już dostępna, z uwagi na okres jej przechowania. Wykonawca Termomodernizacji KWP w Lublinie został wybrany bez stosowania ustawy. Dla zadań: KP w Szczawnicy oraz KP w Bogatyni – dokumentacja została przekazana przez jednostki samorządu terytorialnego.

- w umowach wymagano zgodności opracowanej dokumentacji z przepisami Prawa budowlanego, aktami wykonawczymi, a także miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- w umowach określono kary umowne za nieterminowe opracowanie dokumentacji projektowej.

Wykonawcą dokumentacji projektowej na Termomodernizację KWP w Lublinie wyłoniono bez stosowania Pzp, z uwagi na istotny interes bezpieczeństwa państwa (art. 4 pkt 5 lit. b) Pzp).

Umowy na dokumentację projektową zabezpieczyły interesy jednostek Policji

Badaniem objęto 16 umów na dokumentację projektową⁵⁸ o łącznej wartości 6531,8 tys. zł.

Tabela nr 1

Wartość podlegających badaniu umów na dokumentację projektową:

Lp.	Nazwa jednostki	Zadanie inwestycyjne	Wartość dokumentacji projektowej (w zł)
1	KGP	Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie	86 100
2		Budowa Strzelnicy w Warszawie	760 010,08
3	KSP	Budowa PP w Wiązownie	96 511,95
4		OPP w Warszawie	1 107 000
5	KWP w Bydgoszczy	KPP w Rypinie	246 000
6		KPP w Inowrocławiu	91 900
7	KWP w Katowicach	KMP w Sosnowcu	288 250,50
8		KP w Wojkowicach	75 000
9	KWP w Krakowie	KPP w Wadowicach	113 775
10		KP w Szczawnicy	Dokumentacja przekazana przez Gminę Szczawnica
11	KWP w Lublinie	KP I w Lublinie	349 320
12		Termomodernizacja KWP w Lublinie	722 010
13	KWP w Poznaniu	KMP w Kaliszu	488 600
14		KPP w Pile	891 750
15	KWP z siedzibą w Radomiu	KPP w Zwoleniu	750 000
16		KPP w Pułtusku	184 500
17	KWP we Wrocławiu	KPP w Bolesławcu	281 100
18		KP w Bogatyni	Dokumentacja przekazana przez gminę Bogatynia.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Umowy na realizację dokumentacji projektowej 14 inwestycji podlegających kontroli zabezpieczyły interesy jednostek Policji, w szczególności:

- wymagano zgodności opracowanej dokumentacji projektowej z przepisami Prawa budowlanego oraz aktami wykonawczymi, a także odpowiednim miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- 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;
- określono obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych objętych dokumentacją projektową;
- wskazano obowiązek usuwania wad i usterek w opracowanej dokumentacji projektowej;

⁵⁸ Nie badano KP w Szczawnicy i KP w Bogatyni.

- uwzględniono obowiązek bezwarunkowego przeniesienia na rzecz danej jednostki Policji, 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 uchylanie się od pełnienia nadzoru autorskiego;
- zobowiązano wykonawcę do aktualizacji dokumentacji projektowej i jej ewentualnej zmiany na etapie prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne i realizacji robót budowlanych (zadania: KPP w Bolesławcu, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KMP w Sosnowcu i KP w Wojkowicach).

KWP w Krakowie nie zapewniła autorskich praw majątkowych na dokumentację dotyczącą budowy KP Szczawnica

KWP w Krakowie nie dysponowała autorskimi prawami majątkowymi do dokumentacji projektowej na budowę KP w Szczawnicy. W umowie zawartej 22 lipca 2014 r. na wykonanie dokumentacji technicznej KP w Szczawnicy projektant przeniósł na Miasto i Gminę Szczawnica autorskie prawa majątkowe do dokumentacji z dniem przyjęcia przedmiotu umowy lub jego części. Gmina zagwarantowała sobie prawo przenoszenia praw nabytych na podstawie tej umowy na osoby trzecie, bez uzyskiwania odrębnej zgody projektanta. 15 maja 2015 r. Burmistrz Szczawnicy przekazał Zastępcy Komendanta dokumentację projektową. Nabyte przez gminę autorskie prawa majątkowe do ww. dokumentacji nie zostały przeniesione na Komendę⁵⁹.

KWP w Lublinie nie wyegzekwowała w jednym zadaniu należytego wykonania umowy w zakresie sprawowania nadzoru inwestorskiego

KWP w Lublinie nie wyegzekwowała od projektanta Termomodernizacji KWP należytego wykonania umowy w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego. Nie podjęła również działań w celu naliczenia kary umownej z tytułu odmowy pełnienia tego nadzoru.

Projektant zobowiązany był do sprawowania nadzoru autorskiego przez cały okres realizacji umowy, do czasu zakończenia robót budowlanych i wszystkich innych czynności niezbędnych do realizacji zadania (§ 8 ust. 3 umowy) z tym, że nie dłużej niż do upływu czterech lat od daty zawarcia umowy, tj. do dnia 11 lipca 2020 r. Wykonawca dokumentacji projektowej sprawował nadzór autorski tylko na początku realizacji robót budowlanych⁶⁰ (do 3 kwietnia 2018 r.). W aktach sprawy były wiadomości e-mail potwierdzające kierowane do projektanta pytania, brak było natomiast dokumentów (notatek służbowych, korespondencji zwrotnej od wykonawcy) wskazujących jednoznacznie, czy projektant wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego. Zastępca Komendanta wskazał jednak, że z uwagi na brak kontaktu z projektantem sprawowanie nadzoru autorskiego powierzono wykonawcy robót budowlanych. Firmy projektowej nie wezwano pod groźbą naliczenia kary umownej do wykonywania nadzoru autorskiego (realizacji obowiązku umownego) i nie dokumentowano czynności z tym związanych. KWP nie powierzyła także sprawowania nadzoru autorskiego podmiotowi wybranemu na zasadach konkurencyjności i nie zleciła wykonawstwa zastępczego. Zgodnie z § 10 ust. 1 lit. g) ww. umowy, w razie odmowy pełnienia nadzoru autorskiego, wykonawca miał zapłacić zamawiającemu karę umowną w wysokości 10 % sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 (72,2 tys. zł).

Nierzetelnie dochodzenie usunięcia wad w dokumentacji projektowej

KWP w Krakowie nierzetelnie dochodziła usunięcia wad w dokumentacji projektowej w ramach realizowanej inwestycji dot. KPP w Wadowicach.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego dochodzenia usunięcia wad w dokumentacji projektowej

Komenda jako zamawiający nierzetelnie dochodziła usunięcia wady dokumentacji projektowo-kosztorysowej na budowę KPP w Wadowicach, polegającej na braku dostarczenia części specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni oznaczone

⁵⁹ Do czasu zakończenia kontroli NIK.

⁶⁰ Zgodnie z wyjaśnieniem I z-cy Komendanta do 3 kwietnia 2018 r., jednak już 18 marca 2018 r. KWP i wykonawca robót podpisali protokół konieczności dotyczący zmiany elewacji i docieplenia segmentu C budynku ABCD, której projektant nie zatwierdził.

numerem 0.42, bowiem wystąpiono o nią po upływie 11 miesięcy od powzięcia wiedzy o tym, że dokumentacja nie zawiera rozwiązań w ww. zakresie⁶¹.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów wyjaśnił, że usunięcie wad dokumentacji projektowej wymagało przeprowadzenia szczegółowej analizy zarówno dostarczonej dokumentacji projektowej, jak i odtworzenia ustaleń poczynionych w Wydziale oraz w KPP Wadowice na etapie opracowywania dokumentacji. Po przeprowadzeniu wstępnych wyjaśnień, KWP wezwała projektanta pismem z 12 lipca 2018 r. do usunięcia błędów i braków w dokumentacji projektowej związanych z wymiennikownią i hydrofornią. W związku z konsekwentnym i ostatecznym stanowiskiem dostawcy mediów o braku możliwości dostawy ciepła i c.w.u. przez cały rok z własnej wymiennikowni, skierowano do projektanta kolejne wezwanie z 17 kwietnia 2019 r. Dopiero to wezwanie w sposób jednoznaczny i pewny określało i determinowało błąd w dokumentacji projektowej.

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie zasługują na uwzględnienie. Wykonawca dokumentacji projektowej otrzymał od KWP wstępne warunki przyłączenia do sieci ciepłej z 9 kwietnia 2014 r. wydane przez dostawcę mediów, i to na ich podstawie miał przygotować – zgodnie z umową z 11 sierpnia 2015 r. – kompletną dokumentację projektowo-kosztorysową.

NIK zwraca uwagę, że KWP wniosła do Urzędu Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 16 lipca 2021 r. o wystąpienie w imieniu Skarbu Państwa-Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie z powództwem przeciwko wykonawcy dokumentacji projektowej o zapłatę kwoty łącznej w wysokości 156 tys. zł za wszystkie wady projektowe dotyczące ww. umowy, w tym brak rozwiązań wymiennikowni i hydroforni. W odpowiedzi Prokuratury wskazała, że w jej ocenie występowanie o zapłatę ww. kwoty wiąże się z dużym ryzykiem oddalenia powództwa z uwagi na przedawnienie roszczenia i wygenerowaniem dodatkowych kosztów procesowych po stronie Skarbu Państwa.

W konsekwencji Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie zatwierdził wniosek Rady Prawnego KWP z 7 października 2021 r. o wyrażenie zgody na odstąpienie od wszczynania postępowania sądowego przeciwko wykonawcy.

Skutkiem powyższego działania była utrata możliwości dochodzenia roszczeń w stosunku do wykonawcy, które KWP wyceniła na 156 tys. zł.

Dokumentacje projektowe zawierały wymagane opracowania do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne

Opracowane dokumentacje projektowe dla 14 zadań⁶² podlegających szczegółowemu badaniu, zawierały niezbędne opracowania do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne⁶³ na wybór wykonawcy robót budowlanych (m.in. projekty budowlane, wykonawcze, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót, przedmiary). W przypadku trzech inwestycji (dot. Budowa Strzelnicy w Warszawie, OPP w Warszawie i KPP w Zwoleniu) przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Pb, a przedmiot zamówienia został prawidłowo opisany za pomocą PFU⁶⁴.

Opracowane dokumentacje projektowe zgodne z dokumentami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego

Dla objętych szczegółowym badaniem inwestycji w pięciu przypadkach (dot. Budowa Strzelnicy w Warszawie, KP I w Lublinie, KPP w Rypinie, PP w Wiązowie i KPP w Pułtusk) została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś 12 zadań było realizowanych na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Opracowane dokumentacje projektowe były zgodne z wymogami określonymi w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego/miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

⁶¹ Termin liczony od dnia uzyskania oficjalnie informacji od projektanta z 3 sierpnia 2017 r., przesłanych do postępowania przetargowego ZP.37.2017.

⁶² KMP w Sosnowcu, KP w Wojkowicach, KPP w Wadowicach, KPP w Pułtusk, PP w Wiązownie, Przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, KPP w Rypinie, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KP I w Lublinie, KP w Bogatyni, KP w Szczawnicy, KPP w Inowrocławiu i KPP w Bolesławcu.

⁶³ Wyboru wykonawcy Termomodernizacji KWP w Lublinie dokonano bez stosowania Pzp.

⁶⁴ PFU obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne.

Opis wymagań na Budowę Strzelnicy w Warszawie niezgodny z zapisami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Dla zadania dotyczącego Termomodernizacji KWP nie uzyskano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

W przypadku zadania dotyczącego Budowy Strzelnicy w Warszawie w Specyfikacji Technicznej i PFU, wskazano sposób zagospodarowania ścieków niezgodny z rozwiązaniem wyszczególnionym w pkt 2.4 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W opracowaniach tych założono, że ścieki powinny być odprowadzane do sieci kanalizacji sanitarnej podczas gdy w decyzji, wskazano, że działania te będą przeprowadzone z użyciem zbiorników bezodpływowych.

Zadania dotyczące Termomodernizacji KWP w Lublinie realizowane było na terenie zamkniętym. Zgodnie z art. 14 ust. 6 upzp, nie sporządza się dla takiego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed rozpoczęciem Termomodernizacji KWP w Lublinie nie była wymagana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, nie wymagają takiej zgody roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Jednak w trakcie prowadzenia robót dokonano zmiany sposobu zagospodarowania terenu (utwardzono teren pod parking), co wymagało uzyskania ww. decyzji.

Przykłady nieprawidłowości dotyczącej nieuzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Przed zleceniem aneksem nr 2 z 24 lipca 2019 r. robót dodatkowych polegających na utwardzeniu terenu pod wykonanie co najmniej 19 miejsc postojowych, stanowiących zmianę sposobu zagospodarowania terenu objętego Termomodernizacją KWP w Lublinie, nie uzyskano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, czym naruszono art. 50 ust. 1 upzp.

Na realizację przedmiotowej inwestycji uzyskano pozwolenie na budowę. Roboty budowlane polegające na budowie miejsc postojowych wykonano w miejscu, w którym uprzednio ich nie było⁶⁵, a tym samym doszło do zmiany sposobu zagospodarowania terenu (przeznaczenia tego terenu), co wymagało uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że KWP nie była zobligowana do uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 2 upzp nie wymagają wydania takiej decyzji roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę.

NIK zauważa, że na realizację przedmiotowej inwestycji uzyskano pozwolenie na budowę. Roboty budowlane polegające na budowie miejsc postojowych wykonano w miejscu, w którym uprzednio ich nie było⁶⁶, a tym samym doszło do zmiany sposobu zagospodarowania terenu (przeznaczenia tego terenu), co wymagało uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Dokumentacja projektowa

W 13 z 16⁶⁷ objętych analizą zadaniami inwestycyjnych odebrane opracowania były zgodne z wymogami określonymi w umowie oraz rozporządzeniu w sprawie dokumentacji projektowej.

W przypadku pięciu inwestycji naliczono i wyegzekwowano kary umowne za nieterminowe sporządzenie dokumentacji projektowej. Kary te wynosiły, w przypadku: KP I w Lublinie – 27,9 tys. zł, Termomodernizacji KWP w Lublinie – 57,8 tys. zł, KPP w Inowrocławiu – 99,7 tys. zł, KPP w Pile – 22,3 tys. zł oraz KPP w Pułtusku – 19,3 tys. zł.

⁶⁵ Teren pod co najmniej 14 miejsc postojowych był zadrzewiony zgodnie z projektem zagospodarowania terenu dla tego zadania. KWP w przypadkach tego wymagających uzyskała zgodę na wycinkę drzew. Na terenie pod pięć miejsc postojowych był żywopłot.

⁶⁶ Teren pod co najmniej 14 miejsc postojowych był zadrzewiony zgodnie z projektem zagospodarowania terenu dla tego zadania. KWP w przypadkach tego wymagających uzyskała zgodę na wycinkę drzew. Na terenie pod pięć miejsc postojowych był żywopłot.

⁶⁷ Dokumentacja dotycząca KP w Bogatyni i KP w Szczawnicy zostały zleczone i odebrane przez gminy, a następnie przekazane odpowiednio KWP we Wrocławiu i KWP w Krakowie na podstawie umowy darowizny.

Trzy z 16 dokumentacji projektowych odebrane nierzetelnie

W przypadku trzech zadań inwestycyjnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego odbioru dokumentacji projektowej:

- KWP w Krakowie jako zamawiający dokonała odbioru niekompletnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej dotyczącej budowy KPP w Wadowicach, która nie zawierała części specyfikującej pomieszczenie wymiennikowni;
- KWP z siedzibą w Radomiu:
 - a) dokonała ostatecznego odbioru dokumentacji dotyczącej budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku, pomimo braków: uzgodnienia inwestycji w zakresie kolizji urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w Dębem; podstawowych wyników obliczeń układu konstrukcyjnego do nowo projektowanych obiektów; naniesienia na projekcie zagospodarowania terenu nieprzekraczalnej linii zabudowy;
 - b) zaakceptowała i dokonała zapłaty kwoty 63 tys. zł brutto⁶⁸ za Program Inwestycji opracowany dla II etapu budowy KPP w Pułtusku, który zawierał dane wzajemnie niespójne lub niezgodne z danymi zawartymi we wniosku do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 27 sierpnia 2019 r.⁶⁹ o wyrażenie, na podstawie art. 135 ust. 1 ufp, zgody na budowę nowej siedziby KPP w Pułtusku;
 - c) KWP w Lublinie dokonała odbioru dokumentacji projektowej na termomodernizację, pomimo, że nie została opracowana zgodnie z wymogami określonymi w umowie.

Przykłady nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego odbioru dokumentacji projektowej

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

Odebrane przez KWP w Lublinie projekty budowlane sporządzono niezgodnie z umową i audytem energetycznym, a kosztorysy inwestorskie nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysowania, do czego obligowała umowa.

Zgodnie z umową projekt budowlany miał być sporządzony w poszczególnych branżach odrębnie dla termomodernizacji w zakresie objętym audytami energetycznymi (roboty kwalifikowane) i pozostałych robót (roboty niekwalifikowane), a sporządzone przez wykonawcę projekty budowlane nieuwzględniające takiego podziału zostały odebrane przez KWP. Wykonawca zobowiązany był opracować dokumentację z uwzględnieniem art. 29-33 Pzp. Odebrane kosztorysy inwestorskie zawierały wyłącznie strony tytułowe, przedmiar robót i tabele elementów scalonych. Nie zawierały natomiast ogólnej charakterystyki obiektów lub robót, kalkulacji uproszczonej i załączników określających założenia wyjściowe do kosztorysowania i kalkulacje szczegółowe cen jednostkowych, analizy indywidualne nakładów rzeczowych oraz analizy własne cen czynników produkcji wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku.

Kontrolującym nie przedłożono dokumentów potwierdzających usunięcie usterek. Jednak z dokumentacji projektowej⁷⁰ wynika, że wyszczególnionych wyżej usterek i wad nie usunięto, opisów w projektach wykonawczych w branży elektrycznej instalacji oświetleniowej nie uzupełniono o oprawy awaryjne i ewakuacyjne (budynki G, H i W), a sufity podwieszane zostały zaprojektowane w korytarzach i pokojach, mimo że zgodnie z ww. protokołem zamawiający wymagał takich sufitów wyłącznie w korytarzach. W projekcie budowlanym przewidziano ewalację wentylowaną segmentu C z dociepleniem z wełny skalnej, mimo że audyt energetyczny przewidywał wykonanie docieplenia z wełny mineralnej. Ponadto projekty budowlane zawierały rozwiązania, których KWP nie akceptowała, jak np. parapety granitowe promieniowane, schody i krawężniki granitowe w budynku G, czy schody granitowe i barierki ze szkła bezpiecznego w budynku H.

⁶⁸ Kwota zapłaty po potrąceniu kary umownej w wysokości 10,8 tys. zł.

⁶⁹ Znak: IR-6151/2019

⁷⁰ Stanowiącej część opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.

Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawca miał zapłacić zamawiającemu karę umowną w razie nieterminowego usunięcia wad i usterek w przekazanej do zatwierdzenia dokumentacji, w wysokości 0,2 % wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia przekroczenia terminów wyznaczonych przez zamawiającego, nie więcej jednak niż 8 % sumy wynagrodzenia, o którym mowa w § 9 ust. 1 (57,8 tys. zł).

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

Zdaniem NIK projektant zobowiązał się do dostarczenia dokumentacji projektowej wolnej od wad i usterek, a brak ich usunięcia nie mógł być przyczyną nienaliczenia kar umownych za nieterminowe usunięcie wad i usterek, zwłaszcza że w umowie określono ich maksymalny wymiar. KWP mogła naliczyć maksymalne kary umowne już po 40 dniach liczonych od terminu wyznaczonego w protokole odbioru końcowego, tj. od 28 grudnia 2016 r.

**W trzech zadaniach
nie przestrzegano
zapisów umów
w zakresie płatności
i terminów realizacji**

Dla 13 z 16 opracowanych dokumentacji projektowych przestrzegano postanowień umownych w zakresie płatności i terminów realizacji. W przypadku trzech zadań inwestycyjnych postępowano niezgodnie z zawartymi umowami:

- w wyniku braku rzetelnej weryfikacji⁷¹ okoliczności (zmiana zakresu przedsięwzięcia z remontu na przebudowę) wskazanych przez wykonawcę prac projektowych dla zadania dotyczącego przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w sposób nieuprawniony zawarto aneks⁷² wydłużający termin wykonania II etapu przedmiotu zamówienia o 30 dni (z 80 do 110 dni), w sytuacji, gdy jednym z kryteriów wyboru oferty był termin realizacji zadania, a w umowie nie przewidziano możliwości jego zmiany⁷³. We wniosku o zawarcie aneksu Wykonawca m.in. podał, że wydłużenie terminu realizacji prac projektowych wynika ze zmiany kwalifikacji robót przez organ wydający pozwolenie na budowę⁷⁴. Skutkiem zawarcia tego aneksu było nienaliczenie kary umownej za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, która wyniosłaby w omawianym przypadku 6,7 tys. zł;
- KWP z siedzibą w Radomiu dokonała w dniu 31 grudnia 2018 r. zapłaty za opracowanie dokumentacji projektowej budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, po jej odbiorze końcowym w dniu 20 grudnia 2018 r. jednak przed pełną realizacją I etapu zamówienia, tj. przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, co było niezgodne z § 11 ust. 1 lit. a w zw. z § 6 ust. 1 pkt 10 umowy na projekt i budowę nowej siedziby KPP w Zwoleniu oraz pkt 3.4 lit. l) SIWZ stanowiącej załącznik do umowy. Zgodnie z umową do I Etapu wchodziło również uzyskanie w imieniu KWP zgody właściwego organu na prowadzenie robót, w oparciu o obowiązujące przepisy. Wniosek o pozwolenie na budowę złożono 30 listopada 2018 r., natomiast pozwolenie na budowę uzyskano w dniu 9 stycznia 2019 r.;
- KWP we Wrocławiu w ramach zawarcia ugody z dnia 2 marca 2022 r. z wykonawcą projektu budowy KPP w Bolesławcu, niezasadnie uwzględniła, że wykonawcy przysługuje roszczenie finansowe za zaprojektowanie i dokonanie uzgodnień w zakresie wykonania terenowych schodów wejściowych do nowej siedziby KPP w Bolesławcu od strony ul. Cieszkowskiego oraz za wykonanie dodatkowej pochylni – podjazdu dla osób niepełnosprawnych od ul. Modłowej, ponieważ były to opracowania, które w świetle umowy zawartej z ww. wykonawcą powinny być sporządzone bez prawa do odrębnego wynagrodzenia.

⁷¹ KGP nie zweryfikowała przyczyn wydłużenia terminu realizacji umowy

⁷² Aneks nr 1 zawarty 23 czerwca 2017 r.

⁷³ Jako podstawę wydłużenia terminu wskazano § 13 umowy z 4 kwietnia 2017 r. o treści: „w sprawach nieuregulowanych Umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych”.

⁷⁴ We wniosku wskazano, że wzmocnienie stropów zostało zakwalifikowane jako przebudowa a nie remont.

Pozwolenia na budowę	Na realizację objętych szczegółowym badaniem inwestycji uzyskano wymagane pozwolenia na budowę, za wyjątkiem KWP w Lublinie, która nie uzyskała zmiany pozwolenia na budowę w trakcie realizacji robót budowlanych.
Nieuzyskanie zmiany pozwolenia na budowę dla jednej inwestycji	Przed zleceniem robót dodatkowych polegających na utwardzeniu terenu pod wykonanie co najmniej 19 miejsc postojowych, stanowiących zmianę sposobu zagospodarowania terenu objętego Termomodernizacją KWP w Lublinie, nie uzyskano zmiany pozwolenia na budowę, czym naruszono art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 1 Pb. Zgodnie z art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 1 Pb ⁷⁵ istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowiło odstępianie w zakresie: projektu zagospodarowania działki lub terenu, z wyjątkiem urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury. Pierwotnie w dokumentacji projektowej nie przewidywano zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Wykonawcy robót budowlanych w trakcie prowadzonych prac zlecono roboty dodatkowe. Z protokołu konieczności wynikało, że roboty miały dotyczyć „naprawy nawierzchni”, „odtworzenia, naprawy utwardzeń terenu”, co „pozwoli (...) przywrócić teren przy budynkach do stanu pierwotnego, a tym samym na prawidłową organizację miejsc postojowych i ciągów komunikacyjnych”. Było to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż miejsca postojowe na dzień zlecenia robót nie istniały ⁷⁶ , a z kosztorysu robót dodatkowych i zamiennych wynikało, że roboty dodatkowe stanowiło wykonanie z płyt ażurowych placu przy segmencie H oraz miejsc postojowych przy segmencie A (budynek ABCD). Pozwolenie na budowę lub jego zmiana jest konieczna w przypadku utwardzenia gruntu, w wyniku którego powstanie obiekt budowlany o określonym przeznaczeniu, w tym przypadku miejsca postojowe (co najmniej 19 stanowisk) dla samochodów osobowych ⁷⁷ .
Realizacja robót przy obiekcie objętym ochroną konserwatorską lub wpisanym do rejestru zabytków	Obiekty dotyczące dwóch z 18 zadań podlegających badaniu były zlokalizowane na terenie objętym ochroną konserwatorską (KMP w Kaliszu) oraz wpisane do wojewódzkiej ewidencji zabytków (KPP w Inowrocławiu). Prace przy obiektach rozpoczęto po uzyskaniu odpowiednich zgód Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, były prowadzone pod nadzorem archeologicznym.

5.3. Realizacja inwestycji budowlanych

Nie wszystkie skontrolowane zadania w zakresie realizacji inwestycji, nadzoru oraz ich rozliczenia wykonane zostały prawidłowo. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości, w szczególności dotyczyły przy:

- Budowie Strzelnicy: dokonania płatności w kwocie 5706,7 tys. zł, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji o wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcom/dalszym podwykonawcom i dokumentów potwierdzających niezaleganie z płatnościami na ich rzecz; niezapewnienia funkcjonalności w pełnym zakresie, zgodnym z wymaganiami określonymi przez zamawiającego, w tym: nieuzyskania certyfikatu potwierdzającego możliwość bezpiecznego użytkowania kulochwytywów mobilnych oraz braku sprzętu umożliwiającego ich wykorzystanie do prowadzonych szkoleń; nierzetelnej weryfikacji wniosku wykonawcy robót budowlanych o wydłużenie terminu realizacji zadania, co skutkowało utratą prawa do dochodzenia kar umownych w łącznej wysokości 939,4 tys. zł;
- przebudowie OPP w Warszawie: skrócenia terminu składania ofert z 35 do 21 dni, pomimo braku przesłanek uzasadniających, wskazywaną przez KSP, pilność

⁷⁵ Według brzmienia na dzień zawarcia aneksu nr 2 umowy, tj. 24 lipca 2019 r.

⁷⁶ Teren przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie, który został przeznaczony pod miejsca postojowe, przed realizacją inwestycji był porośnięty drzewami owocowymi i krzewami, których wycinę KWP zleciła zewnętrznemu podmiotowi w listopadzie/grudniu 2018 r.

⁷⁷ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 10 Pb pozwolenia na budowę nie wymaga budowa miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie.

- udzielenia tego zamówienia i tym samym zastosowania art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp; niejednoznacznego określenia w postanowieniach umowy zapisów dotyczących zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian;
- budowie KP w Wojkowicach: zawarcia aneksu nr 2 do umowy na roboty budowlane z naruszeniem art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. b ustawy Pzp, zgodnie z którym KWP dopuszczała w sposobie rozliczeń z wykonawcą płatność za samą dostawę materiałów i urządzeń;
 - budowie KPP w Bolesławcu: zmiany postanowień 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; dopuszczenia do sytuacji, w której wykonawca robót budowlanych dokonując zmiany osoby deklaruwanej 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;
 - budowie KP I w Lublinie: zapłaty wykonawcy kwoty 2452,6 tys. zł za zakup i dostawę materiałów budowlanych bez weryfikacji dokonania przez niego płatności na rzecz podwykonawców; nieegzekwowania od wykonawcy KP I w Lublinie kopii umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy i usługi;
 - Termomodernizacji KWP w Lublinie: dopuszczenia do niegospodarnego wydatkowania kwoty 467,4 tys. zł na rzecz wykonawcy za roboty dodatkowe, które były objęte przedmiotem zamówienia podstawowego (dwukrotnie zapłacono za te same roboty), nie zostały wykonane albo niezasadnie zwiększono wynagrodzenie za wykonanie przesklepienia pomieszczenia.

Wydatki na realizację inwestycji

W objętych kontrolą jednostkach Policji w latach 2017–2022 wydatki majątkowe wynosiły 4 195 544 tys. zł i stanowiły 8,7 % wydatków ogółem, zaś wydatki na realizację inwestycji budowlanych wyniosły 1 617 675,15 tys. zł i stanowiły 3,3 % wydatków ogółem.

Tabela nr 2

Wydatki majątkowe w latach 2017–2022 w jednostkach Policji objętych kontrolą:

Lp.	Nazwa jednostki	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki majątkowe (w tys. zł)	Wydatki na realizację inwestycji budowlanych (w tys. zł)
1	KGP	7 968 519	1 956 817,20	62 189,80
2	KWP w Bydgoszczy	3 389 170	224 522	176 699
3	KWP w Katowicach	7 631 857,05	281 486,10	188 584,85
4	KWP w Krakowie	5 124 210	271 316	179 663
5	KWP w Lublinie	3 457 201	242 752	182 455
6	KWP w Poznaniu	5 473 018	458 249	285 880
7	KSP	6 576 491,30	369 555,10	248 991,20
8	KWP z siedzibą w Radomiu	3 622 790,10	132 064,40	83 515,70
9	KWP we Wrocławiu	5 050 627,20	258 782,20	209 696,60
10	Ogółem	48 293 883,65	4 195 544	1 617 675,15

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Na realizację osiemnastu objętych kontrolą zadań inwestycyjnych wydatkowano łącznie 477 298,24 tys. zł, co stanowi 29,5 % wydatków na realizację inwestycji budowlanych poniesionych w latach 2017–2022 przez objęte kontrolą jednostki.

Tabela nr 3

Wydatki na realizację inwestycji objętych kontrolą:

Lp.	Nazwa jednostki	Kwota wydatków (w tys. zł)
1	KGP	18 630,04
2	KWP w Bydgoszczy	53 376,60
3	KWP w Katowicach	55 707,20
4	KWP w Krakowie	43 308,00
5	KWP w Lublinie	45 915,00
6	KWP w Poznaniu	133 386,60
7	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	31 947,50
8	KWP z siedzibą w Radomiu	39 657,80
9	KWP we Wrocławiu	55 369,50
10	Ogółem	477 298,24

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Prawidłowy wybór wykonawców robót budowlanych

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 18 postępowań przetargowych⁷⁸ na realizację robót budowlanych przeprowadzonych⁷⁹ w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowania na wybór wykonawców zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty. Stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na podstawie Pzp, nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań. Dotyczyły one:

- przy Budowie Strzelnicy w Warszawie nierzetelnie opracowano wzór załącznika dotyczącego potwierdzenia spełniania wymagań o w zakresie doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy;
- w umowie o wykonanie robót budowlanych przy budowie obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie nie zawarto postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, co naruszało art. 142 ust. 5 pkt 2-3 Pzp;
- w postępowaniu na OPP w Warszawie skrócono termin składania ofert z 35 do 21 dni, pomimo braku przesłanek uzasadniających, wskazywaną przez KSP, pilność udzielenia tego zamówienia i tym samym zastosowania art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 Pzp;
- w postępowaniu na budowę KP w Wojkowicach, w SIWZ i na stronie internetowej w BIP Zamawiającego nie zamieszczono STWiORB robót w branży elektrycznej i teletechnicznej, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy Pzp w związku z § 13 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia ws. dokumentacji projektowej;
- w postępowaniu na budowę nowej siedziby KPP w Bolesławcu nie dochowano należytej staranności przy 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, co miało wpływ na konieczność wykonania prac nieujętych w zakresie świadczenia wykonawcy na kwotę 1 391,3 tys. zł⁸⁰;
- w postępowaniu na budowę KP I w Lublinie nie zostało złożone oświadczenie o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania przez członka komisji przetargowej. Obowiązek złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp, wynikał z art. 17 ust. 2 Pzp;
- w postępowaniu na roboty budowlane dotyczące KPP w Wadowicach oraz KP w Szczawnicy oszacowania wartości zamówienia dokonano w sposób nierzetelny i bez zachowania należytej staranności, tj. z naruszeniem art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, w zw. z art. 35 ust. 1 tej ustawy;
- w umowie na budowę KP I w Lublinie nie określono zasad, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 4 Pzp, dotyczących zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom realizującym dostawę lub usługę. Skutkowało to niewyegzekwowaniem przez KWP dowodów zapłaty na rzecz dostawców (podwykonawców) za zakup urządzeń i materiałów budowlanych na łączną kwotę 2452,6 tys. zł.

Wybór wykonawcy Termomodernizacji KWP w Lublinie bez stosowania ustawy

Wykonawca robót budowlanych Termomodernizacji KWP w Lublinie został wyłoniony w postępowaniu przeprowadzonym na podstawie art. 4 pkt 5 lit. b Pzp, gdyż jeden z czterech objętych termomodernizacją budynków współużytkowany był przez Delegaturę Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przeprowadzenie postępowania w trybach określonych w Pzp nie gwarantowało ochrony istotnych interesów dotyczących bezpieczeństwa państwa. Postępowanie przeprowadzono z wyłączeniem zasady jawności. Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania

⁷⁸ Wykonawca Termomodernizacji KWP w Lublinie został wybrany bez stosowania ustawy, na budowę PP Wiązowna przeprowadzono dwa postępowania, które podlegały badaniu.

⁷⁹ Trzy zadania realizowane były w formule „zaprojektuj-wybuduj”.

⁸⁰ NIK nie kwestionowała robót związanych ze zmianą źródła ciepła (na ciepło systemowe) na kwotę 137,7 tys. zł.

prowadził powołany w tym celu zespół w oparciu o przyjęty regulamin udzielenia zamówienia⁸¹. KWP dysponowała dokumentami potwierdzającymi, że 9 z 11 członków zespołu biorących udział w czynnościach złożyło oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania. Nie posiadała natomiast takich dokumentów w odniesieniu do dwóch członków zespołu oraz Z-cy Komendanta.

Nierzetelny opis przedmiotu zamówienia na Termomodernizację KWP w Lublinie

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi regulacjami opisu przedmiotu zamówienia na Termomodernizację KWP w Lublinie

Nierzetelnie i niezgodnie z zapisami § 8 Regulaminu udzielenia zamówienia⁸² opisano przedmiot zamówienia na Termomodernizację KWP, gdyż nie został on sporządzony w sposób jednoznaczny i wyczerpujący.

Pomiędzy załącznikiem nr 3 do SIWZ a dokumentacją projektową były rozbieżności, a załącznik nr 3 modyfikował (ograniczał lub rozszerzał) zakres robót do wykonania określony w projekcie budowlanym i projektach wykonawczych, nie pozwalając na jednoznaczne powiązanie części robót wskazanych w tym załączniku z projektami.

Ponadto w załączniku nr 3 przewidziano prace nieobjęte dokumentacją projektową, które nie były precyzyjne np. dotyczące modernizacji wybranych pomieszczeń tj. oddzielenie tych pomieszczeń ścianką działową, zaprojektowanie nowego przesklepienia i jego wykonanie czy zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia pomieszczeń.

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

Powyższe skutkowało również dużą liczbą złożonych przez oferentów pytań (112) na etapie postępowania na roboty budowlane, a KWP nie udzieliła odpowiedzi na 11 z nich. Ponadto na znaczną ilość niejasności i braków w dokumentacji projektowej wskazywał jeden z podmiotów, który ubiegał się o udzielenie zamówienia, lecz zrezygnował ze złożenia oferty.

Ostatecznie znaczną część robót pierwotnie nieprzewidzianych w załączniku nr 3 do SIWZ, a wynikającą z projektu budowlanego zlecono aneksami do umowy o roboty budowlane, w tym np. ww. klimatyzację precyzyjną w archiwum KWP.

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

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

Umowy na roboty budowlane zabezpieczyły interesy jednostek Policji

Analiza 19⁸³ umów o roboty budowlane na realizację prac budowlanych objętych kontrolą NIK zadań wykazała, że zawarte w nich sformułowania zabezpieczyły interesy jednostek Policji, dotyczące w szczególności: wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową, obowiązującymi przepisami, normami, zasadami wiedzy technicznej, sztuką budowlaną, harmonogramem oraz innymi postanowieniami umowy; prowadzenia dokumentacji budowy; zatrudniania przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności na podstawie umowy o pracę; dostarczenia aktualnej polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej

⁸¹ W trakcie prowadzonego postępowania, przed wysłaniem zaproszenia do złożenia ofert, przyjęto regulamin udzielenia zamówienia.

⁸² Regulamin został opracowany na potrzeby realizacji zamówienia Termomodernizacji KWP w Lublinie.

⁸³ Dla zadania budowa PP w Wiązownie badaniu podlegały dwie umowy, gdyż z pierwszym wykonawcą robót umowa uległa rozwiązaniu.

w zakresie prowadzonej działalności wraz z dowodem potwierdzającym opłacenie składek; zatrudniania i zatwierdzania zmian podwykonawców; naliczania kar umownych; sporządzenia dokumentacji powykonawczej oraz przekazania jej zamawiającemu na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego; zmiany wynagrodzenia w przypadku rezygnacji inwestora robót z wykonania części prac lub w innej technologii, niż określona w dokumentacji projektowej; warunków gwarancji.

Umowa na realizację robót budowlanych na OPP zawierała niejednoznaczne postanowienia

18 z 19 umów na roboty budowlane zawierały postanowienia zgodne z Pzp. Jedynie w KSP w jednej umowie stwierdzono nieprawidłowości.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej zawarcia w umowie na roboty budowlane niejednoznacznych postanowień

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

- terminu na przedłożenie KSP poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, licząc od daty jej zawarcia przez wykonawcę, podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę zamówienia, której przedmiotem są roboty budowlane (§ 7 ust. 8 ww. załącznika), który skrócono z siedmiu do dwóch dni⁸⁴. Było to niezgodne z art. 143b ust. 5 Pzp, który wskazuje, iż wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia;
- niejednoznacznego określenia, w § 17 ust. 5 i 6 ww. załącznika, postanowień dotyczących zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie, co było działaniem nierzetelnym.

Komendant wskazał, że ogólne warunki umowy zawierają dwa terminy. Pierwszy termin – dwa dni robocze dotyczy przedstawienia zamawiającemu umowy o podwykonawstwo, a kolejny wskazuje pięciodniowy termin na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do ww. umowy, tym samym łączny termin ustalenia zapisów umowy o podwykonawstwo wynosi siedem dni. W sprawie niejednoznacznych zapisów w warunkach umowy, stanowiących załącznik do SIWZ, Komendant wyjaśnił, iż nie posiada wiedzy na temat przyczyn wprowadzenia takich zapisów do ogólnych warunków umowy w § 17 ust. 6, z uwagi na brak osób podejmujących decyzje w ramach realizacji zadania oraz osób z ówczesnego kierownictwa wydziału nadzorującego przedmiotową inwestycję.

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

Prawidłowo zabezpieczone umowy na roboty budowlane

Należyte wykonanie umów na realizację objętych kontrolą przedsięwzięć inwestycyjnych zostało prawidłowo zabezpieczone. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej w 14 przypadkach, bankowej w trzech oraz pieniężnej – jeden przypadek (w toku trwania umowy zamienione na gwarancję ubezpieczeniową).

Nie wszystkie obowiązki umowne realizowane prawidłowo

W jednostkach objętych kontrolą stwierdzono, że nie wszystkie wymogi określone w umowach były prawidłowo realizowane. W pięciu z 18 objętych kontrolą zadań inwestycyjnych stwierdzono odstępstwa, które dotyczyły:

- niewyegzekwowania od wykonawcy zadania dotyczącego przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie obowiązku dostarczenia polisy ubezpieczeniowej obejmującej cały okres realizacji prac budowlanych;

⁸⁴ W terminie nieprzekraczalnym.

- nieprzekazania przez KWP we Wrocławiu wykonawcom budowy KPP w Bolesławcu oraz KP w Bogatyni przed rozpoczęciem robót budowlanych dzienników budowy;
- nieprzekazania protokołarnie przez KWP we Wrocławiu kierownikowi budowy KPP w Bolesławcu terenu budowy, co stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 1 Prawa budowlanego oraz postanowień umownych;
- dopuszczenia do sytuacji, w której wykonawca budowy KPP w Bolesławcu 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 postanowieniami umowy;
- wyrażenia zgody na zakup i dostawę przez wykonawcę KP I w Lublinie materiałów i urządzeń o łącznej wartości 2452,6 tys. zł, mimo niespełnienia przesłanki dotyczącej niezwłocznej potrzeby, warunkującej dokonanie tego rodzaju zakupów na podstawie umowy o roboty budowlane;
- niesprawowania nadzoru nad terminowością robót kwalifikowanych⁸⁵ w odniesieniu do HRF w ramach zadania dotyczącego Termomodernizacji KWP w Lublinie. Postęp robót niekwalifikowanych dokumentowano w sposób uniemożliwiający rzetelny nadzór nad terminowością ich realizacji, nie udokumentowano zmian HRF w sposób przewidziany w umowie. Roboty niekwalifikowane odbierano na podstawie protokołów wykonawcy w szczególności wymaganej umową, jednak dokumentowanie realizacji tych robót było niewystarczające dla oceny terminowości ich wykonania w odniesieniu do HRF. Jedynie nieliczne roboty niekwalifikowane zgłaszano do odbioru, a odbiór potwierdzano wpisami w dziennikach budowy. Z protokołów odbioru częściowego robót nie wynikała natomiast faktyczna data ich wykonania. Przyjmując za datę odbioru termin wykonania poszczególnych robót/elementów robót, to zwłoka w odniesieniu do HRF dla 91 elementów wynosiłaby od 87 do nawet 574 dni – a w takiej sytuacji zamawiającemu przysługiwałoby prawo naliczenia kar umownych w maksymalnej wysokości 4745,5 tys. zł (15 % wynagrodzenia).

Nieprawidłowości w zakresie podwykonawstwa w ramach realizacji umów o roboty budowlane

W jednostkach objętych kontrolą stwierdzono, że niektóre wymogi określone w umowach w zakresie podwykonawstwa nie były egzekwowane. W sześciu z 18 skontrolowanych zadań inwestycyjnych stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

- dokonania płatności niezgodnie z zasadami określonymi w art. 143a Pzp w ramach realizacji zadania dotyczącego: 1) Budowy Strzelnicy w Warszawie na kwotę 5706,7 tys. zł pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji o wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcom/dalszym podwykonawcom i dokumentów potwierdzających niezaleganie z płatnościami na ich rzecz oraz 2) budowy KP I w Lublinie na podstawie faktury na kwotę 1280,1 tys. zł, pomimo nieprzedstawienia przez wykonawcę umowy oświadczeń czterech z sześciu zgłoszonych podwykonawców robót budowlanych o pełnym zafakturowaniu przez nich lub objęciu wystawionymi przez nich rachunkami zakresu robót wykonanych zgodnie z umowami o podwykonawstwo oraz o pełnym rozliczeniu tych robót do wysokości objętej płatnością końcowej faktury, co było również wymagane postanowieniami umowy;
- nierzetelnie sprawowanego nadzoru nad procesem zatrudniania podwykonawców robót budowlanych w zakresie wywiązywania się przez wykonawców robót z obowiązku przedkładania umów zawartych z podwykonawcami na roboty budowlane w ramach budowy KPP w Bolesławcu oraz KP w Bogatyni. KWP we Wrocławiu nie dysponowała wiedzą o dacie przekazania kopii, poświadczonych za zgodność z oryginałem, umów zawartych z podwykonawcami, pomimo że w przypadku nieterminowego przedłożenia ww. kopii umów mogły być naliczone kary umowne;
- zaakceptowania przez KSP projektu umowy wykonawcy zadania dotyczącego OPP w Warszawie z nowym (zmienionym) podwykonawcą robót drogowych, pomimo

⁸⁵ Wydatki na ich realizację zostały sfinansowane ze środków Programu Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

niewykazania spełnienia przez tego podwykonawcę warunków udziału w postępowaniu, co było wymagane postanowieniami umowy o roboty budowlane. Wykonawca przedłożył do KSP projekt umowy z innym podwykonawcą niż wskazanym wprost w ww.umowie, bez przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu przez nowego podwykonawcę w stopniu nie mniejszym, niż podwykonawca, na którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. Wraz z projektem tej umowy do KSP nie przekazano: aktualnego odpisu z właściwego rejestru, oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia, dokumentu potwierdzającego, że podwykonawca spełnia wymagane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia;

- niedysponowania przez KWP w Poznaniu projektami wszystkich kontrolowanych umów zawartych przez wykonawcę z podwykonawcami (14) w ramach zadania dotyczącego KMP w Kaliszu oraz pisemnymi dowodami ich zaakceptowania. Za nieprzedłożenie projektu umowy z podwykonawcą były kary umowne w wysokości 5 tys. zł za każdy nieprzedłożony projekt umowy.
- niewyegzekwowania i przedłożenia przez wykonawcę umowy na budowę KP I w Lublinie zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy. Stosownie do postanowień umowy wykonawca był zobowiązany do przedłożenia kopii umów o wartości powyżej 50 tys. zł, które zawarł z dziewięcioma dostawcami materiałów budowlanych na łączną kwotę 640,7 tys. zł oraz dwoma dalszymi podwykonawcami, którzy realizowali dostawy oraz roboty budowlane o wskazanej przez wykonawcę wartości 820,2 tys. zł netto. Nieprzedłożenie poświadczonych za zgodność kopii zawartej umowy o podwykonawstwo na dostawę albo jej zmiany zostało obwarowane zgodnie z postanowieniami umowy karą umowną w wysokości 5 % sumy wynagrodzenia. Analiza NIK wykazała co najmniej 11 dostawców, z którymi, zgodnie z ww. umową, wykonawca powinien zawrzeć i przedłożyć umowę. Stosując postanowienia umowy na budowę KP I w Lublinie kary umowne z tego tytułu wyniosłyby 7039,1 tys. zł.

Zaliczki w umowach na roboty budowlane

W umowach na roboty budowlane objętych kontrolą zadań inwestycyjnych przewidziano możliwość udzielenia zaliczek. W badanych przedsięwzięciach zaliczek udzielano prawidłowo z uwzględnieniem zapisów umów obowiązujących w dniu wypłaty danej zaliczki. Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku: KPP w Zwoleniu udzielono jednej zaliczki, KPP w Pułtusku – pięciu, KMP w Kaliszu – dwu, KPP w Pile – jednej, KMP w Sosnowcu – dwóch, KPP w Rypinie – jednej, KPP w Bolesławcu – dwóch, KP w Bogatyni – jednej, KP I w Lublinie – jednej oraz KPP w Wadowicach – jednej. Jedynie przy realizacji KPP w Zwoleniu dokonano zwrotu zabezpieczenia zaliczki udzielonej wykonawcy robót budowlanych jeden dzień po terminie określonym w umowie.

92,6 % zasadnych zmian w umowach o roboty budowlane

Na realizację zadań objętych kontrolą zawarto umowy o roboty budowlane o łącznej wartości 428 745,1 tys. zł. W trakcie ich realizacji na podstawie 68 aneksów zmieniono ich termin realizacji lub zwiększono wartość zrealizowanych umów o 16 187,9 tys. zł, tj. o 3,78 %.

Tabela nr 4
Aneksy do umów na roboty budowlane:

Nazwa jednostki	Nazwa zadania	Wartość umowy (w tys. zł)		Liczba aneksów	Kwota zwiększenia umowy (w tys. zł)	Ostateczna wartość umowy o roboty budowlane (w tys. zł)
KGP	Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie	5497		0	0	5497
	Budowa Strzelnicy w Warszawie	12 160,10		3	126,80	12 286,90
KWP w Bydgoszczy	KPP w Rypinie	23 591,40		7	2 783,80	26 375,20
	KPP w Inowrocławiu	22 979,80		4	69,60	23 049,40
KWP w Katowicach ⁸⁶	KMP w Sosnowcu	48 920		2	378,30	44 684,50
	KP w Wojkowicach	5000		2	0	4910,10
KWP w Krakowie	KPP w Wadowicach	29 800		8	679,40	30 479,40
	KP w Szczawnicy	9489,90		17	24	9513,90
KWP w Lublinie	KP I w Lublinie	12 395,80		2	402,50	12 798,30
	Termomodernizacja KWP w Lublinie	28 843,50		3	2 792,90	31 636,40
KWP w Poznaniu	KMP w Kaliszu	53 197,10		0	0	53 197,10
	KPP w Pile	69 766,30		3	1 805,70	71 572
KSP	PP w Wiązownie	4 187,70		1	73,80	4 261,50
	OPP w Warszawie	24 400,00		5	2711,10	27 111,10
KWP z siedzibą w Radomiu	KPP w Zwoleniu	10 000		0	0	10 000
	KPP w Pułtusku	23 226,50		3	2141	25 367,50
KWP we Wrocławiu	KPP w Bolesławcu	33 312,80		5	1529	34 841,80
	KP w Bogatyni	11 977,20		3	670	12 647,20
Ogółem		428 745,10		68,00	16 187,90	440 229,30

Nieprawidłowości w pięciu zadaniach przy zawieraniu aneksów do umów na roboty

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Dla sześciu z 18 zadań stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wprowadzonych zmian do realizowanych umów. Dotyczyły one:

- nierzetelnie przeprowadzonej weryfikacji wniosku wykonawcy Budowy Strzelnicy w Warszawie o zmianę terminu realizacji robót. W dniu 8 października 2021 r. zawarto aneks nr 3 wydłużając termin realizacji zadania do 15 listopada 2021 r. z powodu pandemii (SARS-CoV-2). Wniosek nie zawierał oświadczeń lub dokumentów odnośnie okoliczności, które uniemożliwiały bądź w istotnym stopniu ograniczały możliwość wykonania umowy. Było to niezgodne z art. 15r ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁷. Zawarcie aneksu spowodowało, że nie było podstaw do naliczenia kar umownych z tytułu

⁸⁶ Wynagrodzenie w inwestycjach realizowanych przez KWP w Katowicach miało charakter kosztorysowy.

⁸⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 340 (dalej: ustawa o COVID).

- opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, które w omawianym przypadku wyniosłyby 939,4 tys. zł;
- zaakceptowania przy OPP w Warszawie wniosku⁸⁸ wykonawcy o zmianę umowy i zawarcia aneksu nr 5, dotyczącego przesunięcia terminu wykonania robót budowlanych, mimo iż wykonawca wraz z wnioskiem nie przedłożył opinii Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, potwierdzającej wystąpienie warunków pogodowych, uniemożliwiających realizację robót budowlanych we wskazanych okresach, co było wymagane postanowieniami umowy;
 - zawarcia aneksu nr 1 do umowy na roboty budowlane na budowę KP w Wojkowicach z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp⁸⁹. Na podstawie aneksu wprowadzono zmianę na stanowisku kierownika budowy. Funkcję kierownika budowy zgodnie z zawartym aneksem pełniła osoba posiadająca uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Zgodnie z zapisami SIWZ warunkiem udziału w postępowaniu było dysponowanie osobami zdolnymi do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wymagane przepisami prawa budowlanego, z doświadczeniem dwóch lat dla m.in. kierownika budowy w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Osoba, która na podstawie aneksu objęła funkcję kierownika budowy nie spełniała tego warunku;
 - zawarcie aneksu nr 2 do umowy na roboty budowlane na budowę KP w Wojkowicach z naruszeniem art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. b ustawy Pzp. Zgodnie z tym aneksem KWP dopuszczała w sposobie rozliczeń z wykonawcą płatność za samą dostawę materiałów i urządzeń. Warunkiem dokonania płatności było przeniesienie własności ww. materiałów i urządzeń na zamawiającego oraz złożenie ich w sposób umożliwiający ich odbiór przez zamawiającego w dowolnym momencie, bez zgody wykonawcy w przypadku oddania ich na przechowanie na podstawie umowy zawartej z podmiotem trzecim lub spisania odrębnej umowy przechowywania i przewiezienia na teren budowy. KWP zawarła z wykonawcą umowę przechowania, na podstawie której powierzyła wykonawcy zakupione materiały, z uwagi na brak odpowiedniej u siebie powierzchni magazynowej;
 - zmiany na podstawie aneksu nr 2 do umowy na budowę KPP w Bolesławcu z naruszeniem art. 144 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 1e pkt 2 Pzp. Na podstawie tego aneksu w sposób istotny zmieniono treść umowy na korzyść wykonawcy, gdyż dokonano 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 1899,8 tys. zł (5,7 %) otrzymał zaliczkę na kwotę 11 803,1 tys. zł (35,4 %).

Przykład nieprawidłowości dotyczącej zawarcia aneksów do umowy Termomodernizacji KWP w Lublinie

Nierzetelnie zweryfikowano zakres robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych przy Termomodernizacji KWP ujętych w protokołach konieczności, stanowiących załączniki do aneksów nr 1 i 2 do umowy o roboty budowlane, co:

- doprowadziło do dwukrotnej płatności za te same prace budowlane. W sposób niegospodarny wydatkowano, co najmniej 232,3 tys. zł w zakresie doposażenia kotłowni w rozdzielnicę i szafy sterownicze oraz za wykonanie nowych, jednolitych strukturalnie tynków w budynku W i ściany oporowej zamykającej wejście do nieczynnego składu węgla.
- skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem co najmniej 235,2 tys. zł brutto. KWP dokonała płatności dwukrotnie za te same roboty w tzw. sali kinowej (wymiana 393,67 m² podłogi, w tym: rozebranie posadzek drewnianych, skucie nierówności, przygotowanie podłoża pod okładziny, gruntowanie, uzupełnienie i naprawa powierzchni) oraz niezasadnie zwiększyła wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przesklepienia ww. sali.

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

⁸⁸ Z 15 grudnia 2021 r.

⁸⁹ zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

Nieprawidłowy i nierzetelny nadzór nad realizacją robót budowlanych w 11 zadaniach inwestycyjnych

Do nadzoru nad realizacją inwestycji objętych kontrolą NIK byli wyznaczeni inspektorzy nadzoru inwestorskiego, nie zawsze jednak w odpowiedniej branży. W przypadku 17 zadań objętych badaniem w pozwoleniach na budowę ustalono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru. Nadzór ten nie był jednak sprawowany w sposób prawidłowy i rzetelny w 11 z 18 objętych kontrolą zadań inwestycyjnych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- 1) Przy Budowie Strzelnicy w Warszawie:
 - niezapewnienia prawidłowego dokumentowania przebiegu i nadzorowania prac budowlanych, obejmujących roboty ulegające zakryciu. Potwierdzenia prawidłowości wykonania robót dokonywali ustanowieni przez KGP inspektorzy nadzoru jedynie w protokołach odbiorów częściowych i końcowym tej inwestycji, przy czym nie wyszczególniono w nich robót ulegających zakryciu, a zgodnie z wymaganiami określonymi w STWiORB oraz PFU takie wpisy powinny być dokonywane w dzienniku budowy;
 - niewpisania danych inspektorów sprawujących nadzór nad realizacją inwestycji w poszczególnych branżach do dziennika budowy, co było niezgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
 - niewyegzekwowania od wykonawcy Budowy Strzelnicy terminowego przekazania do organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót, co naruszało art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.
- 2) Przy przebudowie obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie nieodnotowania w dokumentacji budowy działań polegających na wykonaniu i dokonaniu odbioru robót ulegających zakryciu, w szczególności wykonanie wylewek betonowych pod płytkami gresowymi, co było niezgodne z postanowieniami umowy oraz STWiORB. Skutkowało to brakiem potwierdzenia, że były one wykonane prawidłowo i zgodnie z umową.
- 3) Przy budowie KPP w Zwoleniu, KPP w Pułtusku, KMP w Kaliszu i KPP w Pile nie ustalono inspektora nadzoru w branży telekomunikacyjnej, pomimo że roboty w tym zakresie ujęto w dokumentacji projektowej i były faktycznie wykonane.
- 4) Przy realizacji robót w OPP w Warszawie:
 - niewyznaczenia, spośród czterech inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych branż, wskazanych w tej umowie, Koordynatora do pełnienia nadzoru nad realizacją zadania, co było niezgodne z art. 27 Pb;
 - nieustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński w decyzji zatwierdzającej projekt i udzielającej pozwolenia na budowę⁹⁰, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb.
- 5) Przy realizacji KMP w Sosnowcu nierzetelnie sprawowano nadzór w zakresie weryfikacji sprawowania funkcji kierowników robót przez osoby spełniające wymagania określone w SIWZ. Zgodnie z wymaganiami określonymi w SIWZ, o udzielenie zamówienia mogli ubiegać się wykonawcy, którzy dysponują osobami zdolnymi do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wymaganych przepisami prawa budowlanego z doświadczeniem co najmniej 5 lat dla: kierownika robót posiadającego uprawnienia bez ograniczeń w specjalności sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych; kierownika robót posiadającego uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności instalacji elektrycznych w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych; kierownika robót posiadającego uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, i wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. W dniu 25 kwietnia 2018 r. funkcję kierownika robót w branży ogólnobudowlanej objęła osoba, która posiadała uprawnienia budowlane nadane w 2017 r., w dniu 7 stycznia

⁹⁰ Nr 644/2021 z 31 marca 2021 r.

2020 r. funkcję kierownika robót w branży instalacje sanitarne objęła osoba, która posiadała uprawnienia budowlane nadane w 2016 r., a funkcję kierownika robót branży elektrycznej osoba, która posiadała uprawnienia budowlane nadane w 2017 r.

- 6) Przy budowie KPP w Bolesławcu nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją umowy, gdyż dokonując zmiany osoby deklarowanej w ofercie jako kierownik robót budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zastąpiono ją inną osobą, która nie posiadała minimum 3-letniego doświadczenia w tym zakresie, co było niezgodne z postanowieniami umowy.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnie sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych w KSP:

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

a) niedysponowanie przez KSP dokumentami:

- potwierdzającymi przyjęcie w KSP od wykonawcy dokumentacji projektowej dla zadania budowy PP w Wiązownie elementów wskazanych w umowie, tj. szczegółowych wytycznych do projektowania, wniosków do gestorów sieci (energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej) o niezbędne dla dokumentacji warunki przyłączeniowe, ostatecznej koncepcji budowy PP w Wiązownie oraz projektu budowlanego wymaganego jako załącznik do wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, mimo iż miały one zostać sporządzone w terminie do: 14, 30, 40 i 90 dni od daty zawarcia umowy. Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie, czy zostały one wykonane terminowo, czy też należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne;
- dotyczącymi przebiegu realizacji zadania OPP w Warszawie w zakresie: potwierdzonych kopii umów z podwykonawcą, który opracował dokumentację projektową i z dalszym podwykonawcą, który wykonał nawierzchnię drogi z asfaltobetonu (do których dostarczenia do KSP w terminie do 2 dni roboczych od daty ich zawarcia wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca byli zobowiązani postanowieniami umowy); listy osób realizujących dokumentację projektową i listy osób realizujących roboty budowlane (do których dostarczenia do KSP, w terminie odpowiednio: 5 dni od daty zawarcia umowy i 5 dni od daty odbioru końcowego dokumentacji projektowej wykonawca był zobowiązany postanowieniami umowy); kserokopii uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń o przynależności do Izby Inżynierów Budownictwa, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez wykonawcę dla kierowników budowy oraz robót branżowych; pierwszego planu BIOZ (do którego dostarczenia do KSP w terminie 2 dni od odbioru końcowego dokumentacji projektowej wykonawca był zobowiązany postanowieniami umowy), a także potwierdzeń wpływu tych dokumentów (z innych dokumentów dotyczących tego zadania, w tym m.in. z oświadczeń załączonych do faktur wystawionych przez wykonawcę i z protokołu wprowadzenia na budowę wyniku, że zostały one sporządzone w czasie realizacji inwestycji). Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie czy ww. warunki umowy zostały wykonane terminowo i czy należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne;
- dotyczącymi przebiegu realizacji zadania OPP w Warszawie w zakresie: uzgodnionego harmonogramu rzeczowo-finansowego dotyczącego przebiegu realizacji umowy (do którego sporządzenia i dostarczenia do KSP w terminie 5 dni od daty zawarcia umowy wykonawca był zobowiązany postanowieniami umowy) oraz jego zmian związanych m.in. ze zmianami terminów realizacji zadania określonymi w aneksach nr 1-5 (zmiany te, zgodnie z postanowieniami umowy, wymagały pisemnej zgody KSP); dowodów opłacenia składek polis OC wykonawcy obowiązujących w całym okresie realizacji zadania, a także potwierdzeń wpływu tych dokumentów. Brak ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie, czy ww. warunki umowy zostały wykonane terminowo i czy należało naliczyć wykonawcy ewentualne kary umowne;

Komendant wyjaśnił m.in., iż dokonana analiza dokumentacji nie ujawniła dokumentów potwierdzających realizację obowiązków umownych.

- b) dopuszczenie do niewłaściwego posadowienia budynków w terenie przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych w ramach zadania dotyczącego

budowy PP w Wiązownie, mimo prowadzenia bieżącego nadzoru nad realizacją robót oraz wizytacji na terenie budowy. Nieprawidłowości tej nie zidentyfikowano również po odstąpieniu pierwszego wykonawcy od realizacji umowy. O tej sytuacji KSP poinformował dopiero drugi wykonawca robót. Przeprowadzone przez drugiego wykonawcę pomiary budynków postawionych przez pierwszego wykonawcę wykazały, że nowy budynek posterunku był przesunięty o około 0,5 m w stosunku do projektu zagospodarowania terenu, a budynek garażu o ok. 2,5-3,0 m w kierunku budynku posterunku, w taki sposób, że ograniczyło to szerokość drogi manewrowej przy parkingu.

Komendant wyjaśnił, że przyczyną ujawnienia nieprawidłowości dopiero po 18 miesiącach od rozpoczęcia inwestycji był najprawdopodobniej fakt, że nikt nie sprawdzał wytyczenia punktów przez geodetę.

Dzienniki budowy dla siedmiu inwestycji prowadzone nieprawidłowo

Analiza dzienników budowy dla 18 zadań, wykazała nieprawidłowości przy realizacji siedmiu przedsięwzięć:

- 1) KPP w Zwoleniu – w dziennikach stwierdzono m.in. braki dotyczące:
 - a) wskazania osób faktycznie sprawujących kierownictwo robót budowlanych w branży sanitarnej i elektrycznej, oraz osób sprawujących nadzór autorski, co było niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
 - b) wpisów dotyczących faktu zamknięcia dziennika lub jego kontynuacji w następnym tomie, co było niezgodne z § 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
 - c) wpisów w zakresie protokołów z narad koordynacyjnych oraz z odbiorów częściowych robót, których nie załączono też sposób trwały do dziennika, co było niezgodne z § 8 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.
- 2) KMP w Kaliszu oraz KPP w Pile nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy, gdyż:
 - a) nieprawidłowe były wpisy dotyczące kierownika budowy (KMP w Kaliszu), brak było wpisów dotyczących danych wykonawcy robót a także danych inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności teletechnicznej (KPP Piła), co naruszało § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
 - b) w ośmiu z dziesięciu tomów dziennika budowy KMP w Kaliszu nie zawarto żadnych wpisów o osobach pełniących nadzór autorski;
 - c) przy realizacji KPP w Pile do dziennika budowy nie wpisano danych dotyczących nowo powołanego kierownika robót w zakresie instalacji elektrycznych;
 - d) przy realizacji KPP w Pile, wbrew wymogom określonym w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, w dzienniku nie dokonano wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy.
- 3) KMP w Sosnowcu i KP w Wojkowicach:
 - a) w przypadku KMP w Sosnowcu nie dokonano wpisu numeru uprawnień kierownika robót branży sanitarnej, nie dokonano przez ustępujących inspektów nadzoru inwestorskiego i kierowników robót wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy, nie odnotowano przez kierownika budowy kontynuacji dziennika w następnym tomie, a w przypadku KP w Wojkowicach nie dokonano wpisu przez ustępującego inspektora nadzoru inwestorskiego określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy, nie odnotowano przez kierownika budowy kontynuacji dziennika w następnym tomie, co było niezgodne z § 6 ust. 4 i 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
 - b) w przypadku KP w Wojkowicach dzienniki budowy nie zawierały wpisów dotyczących: 1) etapów prac w formie układania podsypki i warstw filtracyjnych, zasypywania wykopów, co było niezgodne z specyfikacją STWiORB i specyfikacją szczegółową STWiORB nr B.01.00.00; 2) odbioru zbrojenia przed przystąpieniem do

betonowania, co było niezgodne z STWiORB i specyfikacją szczegółową nr B.02.00.00; 3) zezwolenia inspektora nadzoru na wykonywanie betonowanie, co było niezgodne z STWiORB i specyfikacją szczegółową nr B.03.00.00; 4) zgłoszonych do odbioru prac branży sanitarnej; 5) wpisów inspektorów branży: elektrycznej, sanitarnej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, którzy zgodnie z umową na roboty budowlane nadzorowali wykonanie robót w poszczególnych branżach.

- 4) KP I w Lublinie – nie dokonywano w dzienniku budowy wpisów dotyczących obejmowania i rezygnacji z pełnienia funkcji inspektorów nadzoru⁹¹. Do dziennika budowy nie były również dołączone oświadczenia o przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru w danej branży.
- 5) KPP w Wadowicach i KP w Szczawnicy stwierdzono, że w dziennikach budowy dla:
 - a) KP w Szczawnicy nie zamieszczono danych kierowników robót w specjalności drogowej i elektrycznej oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego w specjalnościach konstrukcyjno-budowlanej oraz elektrycznej, jak również ich specjalności i numerów uprawnień budowlanych;
 - b) KPP w Wadowicach, nie zamieszczono danych kierowników robót w specjalnościach drogowej, elektrycznej i elektroenergetycznej, w zakresie sieci instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, wodociągowych, kanalizacyjnych, w zakresie instalacji teletechnicznych oraz inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności elektrycznej.

Wykonanie robót budowlanych zgodnie z umową w 14 skontrolowanych zadaniach

W 14 z 18 objętych kontrolą zadaniach, wykonane roboty były zgodne z zawartymi umowami, a w trakcie realizacji inwestycji uzyskano oświadczenia projektantów sprawujących nadzór autorski, że wprowadzone zmiany nie stanowią istotnych odstępstw od dokumentacji projektowej i nie wymagają zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku zmian istotnych dokonano zmiany pozwolenia na budowę. Przeprowadzone oględziny 14 kontrolowanych inwestycji nie wykazały widocznych odstępstw od projektu budowlanego wykonawczego (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w toku wykonywania robót).

Kontrola wykazała, że widoczne odstępstwa dotyczyły czterech zadań:

- przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, gdzie część robót w budynku techniczno-biurowym nie została wykonana lub została wykonana niezgodnie z projektem, to jest w pomieszczeniu 0/03 nie usunięto warstwy wykończeniowej posadzki, nie wykonano wylewek betonowych a płytki gresowe podłogowe zostały położone nierówno (widoczne odchylenia poziomu podłogi) bezpośrednio na wcześniej istniejącym podłożu;
- Budowy Strzelnicy w Warszawie, gdzie nie zapewniono w pełnym zakresie wymaganej funkcjonalności obiektu;
- budowy KP w Szczawnicy, gdzie w pokoju przyjęć interesantów znajdującym się na parterze przy recepcji w budynku Komisariatu brak było kamery do stałego monitorowania ze stanowiska służby dyżurnej, mimo że taka kamera powinna należeć do wyposażenia podstawowego pokoju przyjęć interesantów, zgodnie z zapisami rozdz. 4.1.3. standardów; drzwi wejściowe łączące pokój z poczekalnią były wyposażone w dwustronną klamkę umożliwiającą otwarcie pomieszczenia także od zewnątrz za jej pomocą, pomimo że drzwi te powinny być wyposażone w jednostronną klamkę zatrzaskową z zamkiem na klucz, umożliwiającą otwarcie pomieszczenia od wewnątrz za pomocą klamki oraz od zewnątrz kluczem, zgodnie z wymaganiami funkcjonalno-użytkowymi określonymi w rozdz. 4.1.3. standardów; w pomieszczeniu biurowym komendanta Komisariatu zamontowano drzwi wejściowe z sekretariatu otwierane do wewnątrz tego

⁹¹ Z wyjątkiem inspektora nadzoru branży elektrycznej i telekomunikacyjnej, który złożył pisemne oświadczenie o przejęciu obowiązków inspektora nadzoru.

- pomieszczenia, pomimo że powinny one otwierać się na zewnątrz, zgodnie z zapisami rozdz. 4.2.5. standardów;
- Termomodernizacji KWP w Lublinie, gdzie kontrola przeprowadzona przez WINB wykazała liczne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, a KWP zobowiązano do przedłożenia m.in. kopii rysunków z naniesionymi zmianami. Wszystkie zmiany naniesione przez nadzór autorski zostały zakwalifikowane jako nieistotne. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny nieruchomości przy ul. Narutowicza 73 w Lublinie wykazały istnienie pięciu miejsc postojowych przy budynku ABCD, które nie były przewidziane w zatwierdzonym projekcie budowlanym oraz miejsc postojowych przy budynku H od ul. Narutowicza, tj. w miejscu, w którym – zgodnie z projektem zagospodarowania terenu – znajdować się miały 24 drzewa.

Przykład nieprawidłowości dotyczącej niezapewnienia w pełnym zakresie funkcjonalności Strzelnicy w Warszawie:

Nie zapewniono, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w pełnym zakresie funkcjonalności Strzelnicy. W szczególności stwierdzono, że:

- od wykonawcy robót nie uzyskano certyfikatu potwierdzającego możliwość bezpiecznego użytkowania kulochwyków mobilnych.
- niezgodnie z opinią Wojskowego Instytutu Technicznego Uzbrojenia⁹² z 26 stycznia 2021 r.⁹³ przyjęto rozwiązanie określającą kąt strzelań dynamicznych. Zgodnie z przedmiotową opinią, kąt ten powinien wynosić w trzech kierunkach: 80° w lewo, 0°, 80° w prawo, podczas gdy w IS wskazano, że możliwe są strzelania dynamiczne w trzech kierunkach: 90° w lewo, 0°, 90 w lewo°, pod warunkiem stosowania kulochwyków mobilnych, ustawionych równoległe do ścian i zestawionych zgodnie z Instrukcją. Rozwiązanie to, zgodnie z ww. informacją WITU możliwe byłoby dopiero po uzyskaniu pozytywnych wyników analiz strzelań z zastosowaniem kulochwyków mobilnych;
- Strzelnicy nie wyposażono w odpowiednie urządzenia umożliwiające korzystanie z niej w pełnym zakresie, określonym w PFU i zgodnie z opracowanymi dla tego obiektu Instrukcjami. KGP nie dysponował urządzeniem⁹⁴, umożliwiającym ustawianie Kulochwyków Mobilnych zgodnie z wydaną dla tych urządzeń Instrukcją. Skutkowało to tym, że nie przeprowadzono na tym obiekcie żadnych ćwiczeń z wykorzystaniem tych urządzeń zgodnie z założeniami. Ponadto w sytuacji ustawienia ich przez wykonawcę w pewnej odległości, równoległe do ścian, za ich przestawienie bezpośrednio do ścian strzelnicy inwestor zobowiązany był, zgodnie z ustaleniami z 30 sierpnia 2022 r., do dokonania zapłaty (4,2 tys. zł). Nie dysponowano także, wskazanym w powołanej opinii WITU z 26 stycznia 2021 r. odkurzaczem przeciwybuchowym do usuwania resztek niespalonego prochu z hali strzelań. Przedmiotowe urządzenie zakupiono dopiero 9 grudnia 2022 r.⁹⁵

Wskazać również należy, że zgodnie z założeniami opracowanymi dla Strzelnicy⁹⁶ kulochwyty mobilne powinny umożliwić tworzenie całych systemów układów ściennych służących do realizowania scenariuszy treningów taktycznych, tj. tworzenie torów taktycznych i pomieszczeń typu „shoot house”. Brak technicznych możliwości ustawiania tych urządzeń, w opinii NIK, niezależnie od wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli NIK przez przedstawicieli KGP, wpływa na ograniczenie funkcjonalności Strzelnicy zgodnie z założeniami.

⁹² Dalej: WITU.

⁹³ Opinia ZBUS-WITU-B3/S/2021.

⁹⁴ Zgodnie z Instrukcją kulochwyków mobilnych (wersja 1.00 z 18 października 2021 r.) ustawianie tych urządzeń powinno odbywać się przy pomocy m.in. Dwóch osób oraz za pomocą specjalnego wózka wysokiego podnoszenia.

⁹⁵ Zakupiono dwa odkurzacze na łączną kwotę 23,4 tys. zł, w tym jeden dla potrzeb CPKP „BOA”.

⁹⁶ Pkt 2.4.12. PFU.

Prawidłowo dokonywano płatności za zrealizowane roboty budowlane w 89 % skontrolowanych zadań

W poddanych analizie zadaniach płatności dokonywano za roboty faktycznie wykonane. Nadzór w tym zakresie sprawowany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy zatwierdzali protokoły odbioru przedkładane razem z fakturami. Płatności częściowych i końcowych w przypadku 16 z 18 badanych inwestycji dokonywano zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Przeprowadzona analiza faktur wykazała, że:

Nieprawidłowo płatności w zadaniach realizowanych przez KWP w Lublinie

- wykonawcy Termomodernizacji KWP w Lublinie przed odbiorem końcowym robót budowlanych wypłacono 92 % sumy wynagrodzenia brutto (29 104,1 tys. zł), mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80 % tego wynagrodzenia (25 309,1 tys. zł);
- KWP w Lublinie w sposób nierzetelny dokonała zatwierdzenia dwóch protokołów odbioru częściowego robót termomodernizacyjnych i w jednym przypadku dokonała płatności przekraczającej o 14,7 tys. zł kwoty określone w HRF, a w drugim – zapłaciła za roboty, które nie zostały wykonane (15,6 tys. zł);
- KWP w Lublinie nierzetelnie zweryfikowała pod względem merytorycznym trzy faktury dotyczące zakupu urządzeń i materiałów budowlanych przez wykonawcę KP I w Lublinie, gdyż nie zweryfikowała protokołów zdawczo-odbiorczych, dotyczących przyjęcia urządzeń i materiałów w depozyt przez wykonawcę. Protokoły te nie zawierały wyspecyfikowania wszystkich materiałów, których dotyczyły faktury. Takie postępowanie skutkowało dokonaniem zapłaty wykonawcy za urządzenia i materiały budowlane, za których zakup nie dokonał on jeszcze zapłaty w pełnej wysokości. Kontrola NIK wykazała, że na dzień płatności faktur, rozliczenie wykonawcy z podwykonawcami wyglądało następująco:
 - a) 27 grudnia 2017 r. KWP zapłaciła wykonawcy 258,3 tys. zł, pomimo że ten dzień posiadał faktury na łączną kwotę 255,1 tys. zł, z czego uregulował na rzecz podwykonawców kwotę 121,9 tys. zł;
 - b) 12 grudnia 2019 r. KWP zapłaciła wykonawcy 596,4 tys. zł, pomimo że na ten dzień posiadał faktury na łączną kwotę 393,5 tys. zł, z czego uregulował na rzecz podwykonawców tylko 10,2 tys. zł;
 - c) 20 grudnia 2019 r. KWP zapłaciła wykonawcy 1598,9 tys. zł, pomimo że na ten dzień posiadał faktury na łączną kwotę 262,6 tys. zł, z czego uregulował na rzecz podwykonawców tylko 10,8 tys. zł.

Dokumentacja powykonawcza

Dla 18 poddanych analizie zadań inwestycyjnych wykonawcy przekazali dokumentację powykonawczą. W przypadku pięciu inwestycji stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. nieterminowego przekazania dokumentacji (KPP w Wiązownie, KPP w Bolesławcu, KP w Bogatyni i KP I w Lublinie) oraz niesporządzenia dokumentu potwierdzającego przekazanie i odbiór, co uniemożliwiło ustalenie daty przekazania (KPP w Inowrocławiu).

Prawidłowo przystąpiono do użytkowania przebudowanych/wybudowanych obiektów

Do użytkowania obiektów objętych kontrolą przystąpiono prawidłowo tj. po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie w dziewięciu przypadkach (Budowa Strzelnicy w Warszawie, PP w Wiązownie, KMP w Kaliszu, KP w Wojkowicach, KPP w Rypinie, KPP w Wadowicach, KP w Szczawnicy, KPP w Pułtusku, KPP w Bolesławcu) lub zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do złożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy/przebudowy w ośmiu przypadkach⁹⁷.

Dowody OT wystawione nieterminowo

Zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialne i prawne najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco,

⁹⁷ Dla zadania Przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie nie wymagano od Inwestora podjęcia działań poprzedzających przystąpienie do użytkowania (uzyskanie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego).

i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Dla objętych kontrolą zadań zostały wystawione dowody OT. Dla 11 zadań zostały wystawione nieterminowo, tj.: przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie (40 dni), Budowa Strzelnicy w Warszawie (do 10 miesięcy), budowa PP w Więzowni i OPP w Warszawie (do 11 miesięcy), KMP w Kaliszu (do ponad 3,5 roku), KPP w Pile (rok i cztery miesiące) KMP w Sosnowcu (po roku), KPP w Bolesławcu (9 miesięcy), KP w Bogatyni (6 miesięcy), KP I w Lublinie (od trzech do sześciu miesięcy) i Termomodernizacja KWP w Lublinie (2 miesiące). Dla KPP w Pułtusku nie wystawiono dowodów OT, argumentując ten fakt zakupami wyposażenia.

77% rozliczeń inwestycji sporządzone terminowo i prawidłowo

Rozliczenie inwestycji finansowanej z budżetu państwa powinno nastąpić w terminie 60 dni od daty ostatniej płatności. W przypadku 14 zadań rozliczenie zostało sporządzone terminowo i w prawidłowy sposób, zaś dla zadania przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie⁹⁸ oraz KP w Wojkowicach⁹⁹ nieterminowo, a w przypadku KP w Wojkowicach i KMP w Sosnowcu również nierzetelnie, gdyż jako datę rozpoczęcia inwestycji wskazano datę zatwierdzenia programu. Dla inwestycji pt. budowa KPP w Pułtusku z powodu zakupu wyposażenia, rozliczenie nie zostało sporządzone.

W czterech skontrolowanych inwestycjach nie naliczono kar umownych

Kontrola dziewięciu jednostek Policji wykazała, że umowy o roboty budowlane zabezpieczały interesy Policji w zakresie kar umownych za niewykonanie, nienależyte wykonanie przedmiotu tych umów lub za niewywiązywanie się wykonawców z powierzonych obowiązków. W dziewięciu z 18 zadań inwestycyjnych objętych kontrolą (przebudowa obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie, KPP w Pułtusku, KP w Szczawnicy, KPP w Wadowicach, PP w Więzowni, KMP w Kaliszu, KPP w Pile, KP I w Lublinie i Termomodernizacji KWP w Lublinie) naliczono kary umowne w wysokości 485,4 tys. zł (w szczególności z tytułu wypowiedzenia umowy o roboty budowlane, nieterminowej realizacji dokumentacji projektowej, za zatrudnienie pracowników na podstawie umów cywilno-prawnych a nie umowy o pracę, nienależyte wykonywanie obowiązków umownych, w tym w zakresie umów z podwykonawcami)¹⁰⁰, z czego wyegzekwowano 108,9 tys. zł. Kontrola wykazała, że nie w każdym przypadku kary zostały naliczone. Dla czterech z 18 objętych kontrolą zadań nie naliczono kar umownych w łącznej wysokości 9514,9 tys. zł:

- 2,5 tys. zł wykonawcy KPP w Zwoleniu za nieprzedłożenie do zaakceptowania potwierdzonej kopii umowy zawartej przez niego z podwykonawcą projektu budowlanego;
- 7,7 tys. zł wykonawcy PP Więzownia za dwudniową zwłokę w przedłożeniu aktualnej polisy OC, oświadczenia kierownika budowy o przejęciu obowiązku kierowania robotami; kserokopii uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń o przynależności do Izby Inżynierów Budowlanych potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez wykonawcę dla kierownika budowy oraz planu BIOZ, a także pięciodniową zwłokę w przekazaniu operatu kołaudacyjnego;
- 2465,6 tys. zł wykonawcy Termomodernizacji KWP w Lublinie w związku z: nieprzedłożeniem przez wykonawcę kopii umów zawartych z dwoma podwykonawcami i dopuszczeniem do wykonywania robót budowlanych przez tych podwykonawców; nieprzedłożeniem do akceptacji projektów dwóch zmian umowy o podwykonawstwo;

⁹⁸ Ostatniej płatności dokonano 9 grudnia 2019 r., a rozliczenie nastąpiło 20 maja 2020 r.

⁹⁹ 7 dni po terminie.

¹⁰⁰ Sprawa dotycząca kar umownych na kwotę 376,5 tys. z tytułu odstąpienia przez wykonawcę PP w Więzowni od umowy z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego jest rozpatrywana przez Sąd Okręgowy w Warszawie.

- 7039,1 tys. zł wykonawcy KP I w Lublinie z tytułu nieprzedłożenia, co najmniej 11 kopii zawartych umów z podwykonawcami, których przedmiotem były dostawy lub roboty budowlane.

5.4. Utrzymanie obiektu w okresie rękojmi i gwarancji

W latach 2017–2023 (do 23 października) w jednostkach objętych kontrolą nie przeprowadzono rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej w zakresie energii biernej, a w trzech zakresie opłat za przekroczenie mocy umownej, co skutkowało niegospodarnym poniesieniem wydatków w wysokości 964,9 tys. zł. W umowach na roboty budowlane zawarto obowiązek przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych, a także serwisowych zapewniających właściwe użytkowanie wybudowanych obiektów, które dla trzech obiektów nie zostały przeprowadzone, a w trzech inwestycjach stwierdzone usterki nie zostały usunięte terminowo.

Opłaty za energię elektryczną

Wydatki na usługi dystrybucji energii elektrycznej stanowią ok. 40 % wydatków na energię elektryczną¹⁰¹. W rozliczeniach opłat (fakturach) za usługi dystrybucji energii elektrycznej występują:

- opłaty uzależnione od wartości mocy umownej (kWh), tj. opłata sieciowa stała, opłata za przekroczenie mocy umownej;
- opłaty uzależnione od ilości zużytej energii elektrycznej czynnej (kWh), tj. m.in. opłata sieciowa zmienna;
- opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, tj. opłata za pobór energii biernej pojemnościowej (oddanej) i opłata za pobór energii biernej indukcyjnej (pobranej);
- pozostałe opłaty, tj. np. abonamentowa.

Zmniejszenie wydatków na usługi dystrybucji może dotyczyć:

- 1) opłat za ponadumowny pobór energii biernej, poprzez montaż układu do kompensacji energii biernej;
- 2) opłaty sieciowej stałej, poprzez zmniejszenie mocy umownej;
- 3) opłaty za przekroczenie mocy umownej, poprzez zwiększenie mocy umownej;
- 4) opłaty sieciowej zmiennej, poprzez odpowiedni dobór grupy taryfowej.

Opłaty za ponadumowny pobór energii biernej

Na podstawie analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznych poniesionych w latach 2017–2023 (do 23 października), ustalono, że zostały poniesione wydatki w kwocie 1723,5 tys. zł z tytułu opłat za ponadumowny pobór energii biernej (pojemnościowej i indukcyjnej) dla 38 PPE¹⁰²:

- w KGP (dla czterech PPE)¹⁰³ – 186,8 tys. zł;
- w KSP (dla dziewięciu PPE)¹⁰⁴ – 747,5 tys. zł;
- w KWP z/s w Radomiu (dla dwu PPE)¹⁰⁵ – 20,8 tys. zł;
- w KWP w Poznaniu (dla jednego PPE)¹⁰⁶ – 94,4 tys. zł;
- w KWP w Katowicach (dla siedmiu PPE)¹⁰⁷ – 312,3 tys. zł;
- w KWP w Bydgoszczy (dla trzech PPE)¹⁰⁸ – 34,1 tys. zł;
- w KWP we Wrocławiu (dla dwóch PPE)¹⁰⁹ – 109,4 tys. zł;
- w KWP w Lublinie (dla trzech PPE)¹¹⁰ – 95,8 tys. zł;
- w KWP w Krakowie (dla siedmiu PPE)¹¹¹ – 122,4 tys. zł.

¹⁰¹ Wyniki kontroli P/19/083 Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych.

¹⁰² Analizę przeprowadzono dla 49 PPE.

¹⁰³ Analizę przeprowadzono dla pięciu PPE.

¹⁰⁴ Analizę przeprowadzono dla 12 PPE.

¹⁰⁵ Analizę przeprowadzono dla dwóch PPE.

¹⁰⁶ Analizę przeprowadzono dla pięciu PPE.

¹⁰⁷ Analizę przeprowadzono dla siedmiu PPE.

¹⁰⁸ Analizę przeprowadzono dla pięciu PPE.

¹⁰⁹ Analizę przeprowadzono dla dwóch PPE.

¹¹⁰ Analizę przeprowadzono dla czterech PPE.

¹¹¹ Analizę przeprowadzono dla siedmiu PPE.

<p>Oplaty za przekroczenie mocy umownej</p>	<p>oraz za przekroczenie mocy umownej dla pięciu PPE – 71 tys. zł:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w KGP dla jednego PPE – 15 tys. zł; – w KSP dla trzech PPE – 42,5 tys. zł; – w KWP w Lublinie dla jednego PPE – 13,5 tys. zł.
<p>Niegospodarne opłaty za ponadumowny pobór energii biernej</p>	<p>W czterech skontrolowanych jednostkach nie podjęto skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków związanych z naliczeniem opłat na energię bierną, w tym nie przeprowadzono rzetelnej analizy dotyczącej zmniejszenia poboru energii dotyczącej m.in. zasadności montażu układów do kompensacji energii biernej lub właściwego jego doboru. Niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, poniesiono opłaty w kwocie 964,9 tys. zł:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w KGP dla jednego PPE – 53,3 tys. zł; – w KSP dla dziewięciu PPE – 707,9 tys. zł; – w KWP w Lublinie dla dwóch PPE – 94,3 tys. zł; – w KWP we Wrocławiu dla dwóch PPE – 109,4 tys. zł.
<p>W dwóch obiektach nie przeprowadzono wymaganych przeglądów</p>	<p>W umowach na roboty budowlane określono obowiązek przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych lub serwisowych zapewniających właściwe użytkowanie obiektów, które zostały wybudowane, przebudowane lub zmodernizowane w ramach inwestycji objętych kontrolą NIK. W okresie od oddania do użytkowania 16 obiektów przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz przeglądy i kontrole wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych. Wymaganych przeglądów i kontroli nie przeprowadzono dla:</p> <ul style="list-style-type: none"> – OPP w Warszawie w zakresie: instalacji elektrycznej (rozdzielnic i kabli) i instalacji monitoringu CCTV oraz przeglądów i konserwacji hydrantów zewnętrznych (do ich wykonania, na podstawie zapisów umowy, zobowiązany był wykonawca) oraz w 2022 r. dwóch półrocznych kontroli okresowych stanu technicznego wiaty garażowej o powierzchni 9,2 tys. mkw. (209mx44m), co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 3 Pb; – KP w Wojkowicach w 2020 r. w zakresie okresowej rocznej kontroli stanu technicznego budynku, co było niezgodne z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.
<p>Usterki nie zawsze usuwano terminowo</p>	<p>Usterki stwierdzone zarówno w trakcie przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych, jak również te zgłaszane na bieżąco w trakcie eksploatacji były dla 15 obiektów usuwane na bieżąco i nie utrudniały bieżącej eksploatacji. Dla trzech obiektów zostały usunięte nieterminowo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – usterki dotyczące Strzelnicy wolnostojącej w Warszawie, zgłoszone w lipcu 2022 r. zostały ostatecznie usunięte do końca października 2022 r., co również przyczyniło się do przerwy w jej funkcjonowaniu w okresie od 22 lipca do 13 grudnia 2022 r.; – awaria systemu ogrzewania rynien i rur spustowych obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 w Warszawie zgłoszona pismem z 17 grudnia 2021 r. została ostatecznie usunięta w styczniu 2023 r. a uszkodzenia poszycia dachowego (zgłoszenie z 1 lutego 2022 r.), według informacji Zastępcy BLP naprawione w marcu 2022 r.; – dla KPP w Zwoleniu 14 z 22 usterek zostało usuniętych przez wykonawcę z opóźnieniem wynoszącym od 36 do 879 dni. Ponadto wg stanu na 29 sierpnia 2023 r. występowały wady i usterki, m.in. uszkodzenie schodów wejściowych do budynku głównego od strony frontowej oraz od strony parkingu wewnętrznego¹¹², przecieki wody gruntowej w sali ćwiczeń i siłowni, niesprawną kontrolą dostępu do pomieszczenia dyżurnego wraz z niesprawnym elektrozaczepem, głucho i odspojone płytki w łazienkach itp., które nie zostały usunięte.

¹¹² Potwierdziły to również oględziny obiektów budowlanych w dniach 29 i 30 sierpnia 2023 r. – schody pozostawały w trakcie naprawy – skute płytki gresowe.

Prawidłowe naliczanie kar umownych w okresie rękojmi i gwarancji

Skontrolowane umowy o roboty budowlane zawierały zapisy dotyczące kar umownych za zwłokę lub opóźnienie w usunięciu stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi wad i usterek. Tylko w jednej ze skontrolowanych inwestycji dotyczącej KPP w Zwoleniu wystąpiły przesłanki do ich naliczenia, gdyż 14 z 22 wad i usterek zostało usuniętych ze zwłoką wynoszącą od 36 do 879 dni.

Korzystanie z zabezpieczenia wykonania umowy

Nie wystąpiły przesłanki do zaspokojenia roszczeń objętych kontrolą komend Policji z ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania zawartych umów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy jednostki Policji prawidłowo zaplanowały, przygotowały i zrealizowały inwestycje budowlane?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <p>Czy KGP sprawowała rzetelny nadzór nad realizacją inwestycji budowlanych w Policji?</p> <p>Czy jednostki Policji prawidłowo zaplanowały i przygotowały realizację inwestycji budowlanych?</p> <p>Czy jednostki Policji prawidłowo realizowały, nadzorowały i dokonały rozliczenia inwestycji?</p> <p>Czy jednostki Policji egzekwowały od wykonawcy robót realizację obowiązków w zakresie rękopmi i gwarancji określonych w umowie o roboty budowlane?</p>
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji, która sprawowała nadzór nad realizacją inwestycji w Policji oraz ośmiu wybranych komendach wojewódzkich Policji, które realizowały inwestycje budowlane.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	2017–2023 (do 23 października ¹¹³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne rozpoczęto 12 kwietnia 2023 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 1 grudnia 2023 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dane m.in. z:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, – Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, – Wojskowego Instytutu Technicznego Uzbrojenia, – Ministerstwa Finansów, – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, – Urzędu Miasta Lublin, – Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, – Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lublinie.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola pt. Realizacja inwestycji budowlanych przez Policję (P/23/066) została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z przygotowaniem i realizacją procesów inwestycyjnych.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w dziewięciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 107 wniosków pokontrolnych (79 zrealizowanych, w trakcie – 27, niezrealizowanych – jeden) oraz pięć uwag.</p>

¹¹³ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

Wnioski dotyczyły w szczególności:

- zgłaszania do ujmowania finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa jedynie przedsięwzięć spełniających wymogi określone w § 4 pkt 1 lit. a) i b) rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- rzetelnego weryfikowania przedkładanych do uzgodnienia programów inwestycji w zakresie spełniania przez nie wymogów określonych w § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji;
- sporządzania rozliczenia inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa zawierających porównanie wielkości kosztów planowanych przy jej rozpoczęciu z kosztami rzeczywistymi, analizę i uzasadnienie różnic między tymi wielkościami;
- rzetelnego weryfikowania otrzymanych rozliczeń inwestycji, a w sytuacji stwierdzenia rozbieżności pomiędzy zaakceptowaną WKI, a wartościami wykazanymi w rozliczeniu występowanie o skorygowanie rozliczenia i wyjaśnienie powstałych różnic;
- wzmocnienia nadzoru nad podległymi jednostkami realizującymi zadania inwestycyjne w zakresie faktycznie realizowanego przez nie zakresu rzeczowego inwestycji;
- sporządzania programów inwestycji zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie finansowania inwestycji;
- uzyskiwania zgody, o której mowa a art. 135 ust. 1 upf na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy obiektów;
- uzyskiwania odpowiedniej zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych;
- rzetelnego weryfikowania wniosków o wydłużenie terminu realizacji prac projektowych i robót budowlanych;
- zawierania w umowach o roboty budowlane wszystkich klauzul waloryzacyjnych określonych w przepisach ustawowych;
- dokonywania płatności po uzyskaniu od wykonawców robót wymaganych przez zamawiającego dokumentów potwierdzających brak zaległości płatniczych wobec podwykonawców/dalszych podwykonawców;
- sporządzania rozliczeń prowadzonych inwestycji w terminie 60 dni od daty ostatniej płatności;
- dokonywania rzetelnej i bieżącej analizy faktur za energię elektryczną;
- nakładania na wykonawców kar, przewidzianych w umowach na realizację inwestycji budowlanych, w przypadkach braku lub nieterminowej realizacji przez nich obowiązków umownych.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 2 589 068,6 tys. zł, w tym: A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 2 589 068,6 tys. zł.

Do czterech wystąpień pokontrolnych zgłoszono 34 zastrzeżeń podlegających merytorycznemu rozpoznaniu. Uchwałami Kolegium NIK i Komisji Rozstrzygających w NIK dwa zastrzeżenia uwzględniono w całości, pięć w części, a 27 oddalono. Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez:

1) Komendanta Głównego Policji i dotyczyły m.in:

- wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnie przeprowadzonej przez KGP weryfikacji przedłożonej do zaakceptowania zwiększonej wartości kosztorysowej inwestycji dla zadania „Przebudowa i modernizacja siedziby Wydziału do Walki z przestępczością Gospodarczą Komendy Stołecznej Policji”;
- wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnie sprawowanego nadzoru nad realizacją zadania Budowa Strzelnicy w Warszawie;
- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej dopuszczenia do użytkowania Strzelnicy, pomimo niezyskania atestu wymaganego, zgodnie z § 3 oraz pkt 80 rozdział 7 załącznika do Decyzji nr 703 Komendanta Głównego Policji z 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne¹¹⁴;

¹¹⁴ Dalej; Decyzja nr 703.

- wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej niezapewnienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w pełnym zakresie funkcjonalności Strzelnicy;
 - usunięcia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnie przeprowadzonej weryfikacji wniosku wykonawcy Budowy Strzelnicy o zmianę terminu realizacji robót.
- 2) Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie i dotyczyły m.in.:
- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego odbioru dokumentacji projektowej na budowę KPP w Wadowicach;
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nieskutecznego dochodzenia od projektanta obiektu KPP w Wadowicach brakującego opracowania;
 - usunięcia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego oszacowania wartości zamówienia na realizację robót budowlanych.
- 3) Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie i dotyczyły m.in.:
- usunięcia wniosków pokontrolnych i nieprawidłowości dotyczącej nieuzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i zmiany pozwolenia na budowę, pomimo zmiany sposobu zagospodarowania terenu (budowę placu postojowego);
 - wykreślenia wniosku pokontrolnego oraz nieprawidłowości dotyczącej niewyegzekwowania od projektanta Termomodernizacji KWP w Lublinie sprawowania nadzoru autorskiego i niepodjęciu działań w celu naliczenia kary umownej z tytułu odmowy jego pełnienia;
 - wykreślenia wniosków pokontrolnych i nieprawidłowości dotyczących egzekwowania od wykonawców przedkładania poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo na dostawy i usługi oraz podjęcia działań w celu wyegzekwowania kar umownych od wykonawcy KP I w związku z nieprzedłożeniem umów na dostawy;
 - wykreślenia wniosku pokontrolnego oraz nieprawidłowości dotyczącej dokonania płatności końcowej przed otrzymaniem oświadczeń zgłoszonych podwykonawców o pełnym zafakturowaniu przez nich lub objęciu wystawionymi przez nich rachunkami zakresu robót wykonanych zgodnie z umowami o podwykonawstwo oraz o pełnym rozliczeniu tych robót do wysokości objętej płatnością do końcowej faktury;
 - usunięcia wniosków pokontrolnych oraz nieprawidłowości dotyczących nierzetelnej weryfikacji zakresu robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych przy Termomodernizacji KWP ujętych w protokołach konieczności;
 - wykreślenia wniosków pokontrolnych oraz nieprawidłowości dotyczących nieujmowania w umowach o roboty budowlane zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom realizującym dostawy lub usługi oraz rzetelnej weryfikacji faktur dotyczących zakupu urządzeń i materiałów budowlanych poprzez monitoring zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy i usługi oraz żądanie faktur oraz dowodów dostawy i zapłaty na rzecz podwykonawców;
 - usunięcia wniosku pokontrolnego oraz nieprawidłowości dotyczącej nienaliczenia i niewyegzekwowania należnych kar umownych z tytułu nieprzedłożenia przez wykonawcę kopii umów zawartych z dwoma podwykonawcami oraz dopuszczenia do wykonywania robót budowlanych przez dwa podmioty w sytuacji nieprzedstawienia umów o podwykonawstwo;
 - usunięcia wniosku pokontrolnego i nieprawidłowości dotyczącej nienaliczenia i niewyegzekwowania należnych kar umownych z tytułu realizacji robót budowlanych z naruszeniem terminu umownego.

- 4) Komendanta Stołecznej Policji i dotyczyły m.in.:
- usunięcia nieprawidłowości dotyczącej niekompletności programów inwestycyjnych;
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nieuprawnionego skrócenia przez KSP terminu składania ofert w ramach realizacji zadania OPP w Warszawie;
 - usunięcia nieprawidłowości dotyczącej braku przedłożenia przez wykonawcę zadania OPP w Warszawie opinii Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej potwierdzającej wystąpienie warunków pogodowych uniemożliwiających realizację robót budowlanych we wskazanych okresach;
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nieustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego nad robotami drogowymi realizowanymi w ramach zadania OPP w Warszawie;
 - wykreślenia z treści wystąpienia pokontrolnego sformułowań dotyczących nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz zmiany treści wystąpienia pokontrolnego i uznanie, że księgi rachunkowe były prowadzone w KSP w sposób rzetelny oraz uwzględnienie w wystąpieniu przyczyn zaistniałego stanu rzeczy i uznanie, że uchybienie terminu spowodowane było w analizowanym okresie w głównej mierze okolicznościami niezależnymi od KSP, tj. wirusem SARS-CoV-2 oraz wprowadzonymi z tego tytułu obostrzeniami i zakazami;
 - zmiany w treści wystąpienia pokontrolnego w nieprawidłowości dotyczącej nieprzeprowadzania rzetelnej i kompleksowej analizy ponoszonych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, na sformułowanie, z którego będzie wynikało, że KSP w miarę posiadanych możliwości kadrowo-logistycznych przeprowadziła analizę ponoszonych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, co należy ocenić pozytywnie.

W związku z wynikami kontroli w KGP i w KSP w Warszawie oraz w KWP w Lublinie wysłane zostały zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa do: Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście. Prokuratury Rejonowej Warszawa Mokotów oraz do Prokuratury Okręgowej w Lublinie.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ¹¹⁵
1.	Delegatura w Bydgoszczy	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	nadinsp. Piotr Leciejewski
2.	Delegatura w Katowicach	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	nadinsp. Roman Rabsztyn
3.	Delegatura w Krakowie	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	nadinsp. Michał Ledzion
4	Delegatura w Lublinie	Komenda Główna Policji w Warszawie	gen. insp. dr Jarosław Szymczyk
5	Delegatura w Lublinie	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie	nadinsp. Artur Bielecki
6	Delegatura w Poznaniu	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	nadinsp. Piotr Mąka
7	Delegatura w Warszawie	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	nadinsp. Paweł Dzierżak
8	Delegatura w Warszawie	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu	nadinsp. Waldemar Wołowicz
9	Delegatura we Wrocławiu	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	nadinsp. Dariusz Wesołowski

¹¹⁵ W dacie podpisania wystąpienia pokontrolnego.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	KWP w Bydgoszczy	W formie opisowej	<p>Dla objętych kontrolą inwestycji sporządzono stosowne programy inwestycji, które zawierały większość wymaganych elementów. W ramach przygotowania zamierzeń budowlanych KWP Bydgoszcz uzyskała wymagane przepisami pozwolenia, opracowania i uzgodnienia.</p> <p>W sposób prawidłowy przeprowadzono czynności w zakresie przygotowania do sporządzenia dokumentacji projektowej, a wybór wykonawcy w tym zakresie został przeprowadzony zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy prawo zamówień publicznych.</p> <p>Prawidłowo i zgodnie z przepisami zamówień publicznych wyłoniono wykonawców w zakresie robót budowlanych. Podpisane umowy zawierały odpowiednie postanowienia, w tym także dotyczące zabezpieczenia interesów jednostki podczas realizacji prac budowlanych. Zmiany do zawartych umów zostały wprowadzone zgodnie z przesłankami określonymi w umowach oraz obowiązującymi przepisami.</p> <p>W sposób prawidłowy nadzorowano cały proces inwestycyjny, w tym także w zakresie pracy wykonywanej przez podwykonawców, a także odpowiednio przeprowadzono odbiory i rozliczenie przedmiotu umowy.</p> <p>Prawidłowo prowadzono przeglądy gwarancyjne, a także egzekwowano naprawę pojawiających się w trakcie eksploatacji obiektów wad i usterek kontrolowanych obiektów.</p>	<p>Nie uzyskano wymaganej zgody organu nadzorującego na wykonywanie robót budowlanych, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.</p> <p>W zakresie odbiorów dotyczących KPP Inowrocław stwierdzono brak sporządzenia dokumentu potwierdzającego odbiór dokumentacji powykonawczej.</p> <p>Programy Inwestycji objętych kontrolą NIK dwóch zadań inwestycyjnych, nie zawierały informacji o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie. Nie zawierały też analizy możliwości przeprowadzenia inwestycji etapami, a ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że zadania zostaną wykonane jednoetapowo. Było to niezgodnie odpowiednio z §6 ust. 1 pkt 1 lit. f i § 6 ust. 1 pkt. 2 Rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.</p>
2.	KWP w Katowicach	W formie opisowej	<p>Dla dwóch objętych kontrolą zadań Komenda dysponowała kompletną dokumentacją projektową niezbędną do wszczęcia postępowania na roboty budowlane oraz</p>	<p>Etapy planowania, przygotowania i realizacji badanych dwóch inwestycji budowlanych nie przebiegały w KWP w pełni prawidłowo. Opracowane przez Komendę programy inwestycji</p>

			<p>sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań.</p> <p>Komenda przystąpiła do realizacji inwestycji po zatwierdzeniu programów inwestycji. Dysponowała również zgodą na ich realizację, o której mowa w art. 135 ust. 1 ufp.</p> <p>KWP posiadała opracowane procedury dotyczące realizacji inwestycji budowlanych.</p> <p>Przed zawarciem umów na realizację robót budowlanych Wykonawcy wnosili zabezpieczenie należytego wykonania umowy, a zaliczki na roboty budowlane udzielane były w sposób prawidłowy.</p> <p>Komenda regulowała zobowiązania z tytułu robót budowlanych za wykonane prace na podstawie potwierdzonych protokołów odbioru częściowego i zweryfikowanych kosztorysów częściowych.</p> <p>Komenda prawidłowo realizowała zadania w zakresie utrzymania w okresie rękojmi i gwarancji powstałych dwóch obiektów budowlanych i zamontowanych w nich urządzeń. Przeprowadzono przeglądy gwarancyjne, na bieżąco usuwano zidentyfikowane usterki, jak również analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej. Komenda monitorowała przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych i technicznych.</p>	<p>nie zawierały wszystkich elementów określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. W przypadku budowy KMP w Sosnowcu opracowano dwa programy inwestycyjne dla poszczególnych etapów tej inwestycji (tj. dla opracowania dokumentacji projektowej oraz dla realizacji inwestycji), a nie jeden program dla całego zadania inwestycyjnego i wszystkich jego etapów.</p> <p>W odniesieniu zarówno do dwóch kontrolowanych zadań, jak i pozostałych sześciu inwestycji budowlanych realizowanych w latach 2017–2023 – Komenda nie występowała o zgodę na zabudowę nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.</p> <p>Odbiór dokumentacji projektowej dla dwóch skontrolowanych zadań inwestycyjnych odbył się niezgodnie procedurami dotyczącymi realizacji inwestycji budowlanych. Dla Zadania dotyczącego budowy KMP w Sosnowcu brakowało uzgodnionego harmonogramu wykonania poszczególnych części dokumentacji projektowej, co było niezgodne z zawartą z Wykonawcą umową i stanowiło działanie nierzetelne.</p> <p>KWP nie w pełni rzetelnie realizowała postanowienia umów na roboty budowlane i sprawowała nadzór nad ich wykonaniem.</p> <p>Nie zweryfikowano czy kierownicy budowy i kierownicy robót wykonujący zadania w ramach dwóch inwestycji budowlanych spełniali określone w SIWZ wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego, jak również nie zweryfikowano prawidłowości prowadzenia dzienników budowy, zarówno pod kątem przepisów rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, jak i postanowień zawartych umów o roboty budowlane.</p> <p>W przypadku zadania dotyczącego budowy KP w Wojkowicach nie umieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej KWP STWiORB dla branży elektrycznej i teletechnicznej, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 Pzp.</p> <p>Nie wyegzekwowano postanowień umów na roboty budowlane</p>
--	--	--	---	---

				<p>w zakresie sporządzania (KP w Wojkowicach) lub weryfikacji (KMP w Sosnowcu) kosztorysów końcowych.</p> <p>Komenda podpisała dwa aneksy na roboty budowlane (KP w Wojkowicach) z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 1 oraz art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. b ustawy Pzp. Również rozliczenie uzyskanych efektów inwestycji nie do końca przebiegało prawidłowo.</p> <p>W zadaniu dotyczącym KMP w Sosnowcu przyjęcie do ewidencji księgowej budynku nastąpiło blisko rok po oddaniu budynku do użytkowania, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości.</p> <p>Wartość zakupionych licencji nie została przyjęta na ewidencję wartości niematerialnych i prawnych, tylko powiększyła wartość zakupionego sprzętu telefonicznego, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 14 ustawy o rachunkowości.</p> <p>Rozliczenia obu inwestycji zawierały nierzetelne dane w zakresie daty rozpoczęcia inwestycji dla KMP Sosnowcu i KP w Wojkowicach, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 2 w związku z § 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, a dla KP w Wojkowicach zostało sporządzone siedem dni po terminie, co było niezgodne z § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia.</p> <p>W dokumentacji obiektu budowlanego dla dwóch realizowanych zadań brak było oświadczeń o przejęciu obowiązków przez inspektorów nadzoru i kierowników robót, co stanowiło naruszenie art. 63 w związku z art. 44 Pb.</p> <p>Dokonując odbioru robót budowlanych w skontrolowanych dwóch zadaniach nie dochowano niektórych postanowień wewnętrznych procedur (Algorytmu Przedsięwzięcia Inwestycyjno-Remontowego).</p> <p>Nieprawidłowość w zakresie monitorowania przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych i technicznych dotyczyła braku przeglądu okresowego budynku KP w Wojkowicach po pierwszym roku jego użytkowania, co było niezgodne z art. 62 ust.1 pkt 1 Pb.</p>
3	KWP w Krakowie	W formie opisowej	Realizacja zadań objętych kontrolą przebiegała na ogół prawidłowo i skutecznie,	Najistotniejsze nieprawidłowości wystąpiły w procesie przygotowania do budowy nowej

			<p>choć miały miejsce przypadki naruszenia przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych. NIK ocenia jako prawidłowe utrzymanie poddanych analizie obiektów.</p> <p>Na potrzeby obu zadań pozyskano odpowiednie nieruchomości gruntowe oraz sporządzono programy inwestycji. Przed rozpoczęciem robót KWP dysponowała pozwoleniami na budowę.</p> <p>Wykonawcy robót budowlanych dla obu skontrolowanych inwestycji zostali wyłonieni zgodnie z przepisami Pzp, a zawarte umowy należyście zabezpieczyły interesy zamawiającego.</p> <p>Prawidłowo zapewniono i sprawowano nadzór inwestorski.</p> <p>Pracownicy KWP rzetelnie weryfikowali zawieranie i rozliczanie umów podwykonawczych.</p> <p>Zmiany wprowadzane do umów o roboty budowlane były zgodne z przepisami Pzp i rzetelnie dokumentowane.</p> <p>Proces odbioru i płatności za roboty budowlane realizowano z należytą starannością i w zgodzie z zawartymi umowami.</p> <p>NIK pozytywnie ocenia utrzymanie nowo wybudowanych obiektów w okresie rękojmi i gwarancji – w aspekcie egzekwowania od wykonawców przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w umowach oraz usuwania przez nich wad i usterek ujawnionych w toku bieżącej eksploatacji.</p>	<p>siedziby KPP w Wadowicach: nierzetelny odbiór niekompletnej dokumentacji projektowej, a następnie opieszałe i nieskuteczne dochodzenie od projektanta brakującego elementu projektu skutkowało wydatkowaniem przez Komendę 113,8 tys. zł na niepełną dokumentację projektową, a następnie 33 tys. zł na brakujący, niezbędny element projektu.</p> <p>Inne stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zastosowaniu trybu zapytania o cenę w postępowaniu na dokumentację projektową, co naruszało przepisy ustawy Pzp z uwagi na brak przesłanek do jego zastosowania <ul style="list-style-type: none"> – w przypadku budowy KPP w Wadowicach; – nierzetelnym oszacowaniu wartości zamówień na roboty budowlane – w przypadku obu skontrolowanych inwestycji; – niepozyskaniu autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej – w przypadku budynku KP w Szczawnicy; – niewystarczającym zabezpieczeniu interesów KWP jako inwestora w umowie na świadczenie nadzoru autorskiego – w przypadku budowy KP w Szczawnicy; – niewystąpieniu do Wojewody Małopolskiego – jako organu nadzorującego – o udzielenie zgody na wykonywanie na nieruchomościach oddanych w trwałą zarząd KWP robót budowlanych określonych w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – dla obu skontrolowanych inwestycji oraz realizowanych w latach 2017–2023 (do 19 czerwca), w przypadku których istniał taki obowiązek. <p>Komenda podjęła działania w celu ograniczenia opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, tak w zakresie opłat za ponadumowny pobór energii biernej, jak i w zakresie ograniczania mocy umownych w umowach dystrybucyjnych dla jednostek Policji województwa małopolskiego, determinujących wysokość opłaty sieciowej stałej. W ocenie NIK działania te były jednak niewystarczające, o czym świadczy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – niemal trzyletnia zwłoka w instalacji układu
--	--	--	--	--

				<p>kompensującego moc bierną w KP w Żabnie, co doprowadziło do niegospodarnego wydatkowania ponad 70 tys. zł;</p> <p>– utrzymywanie w umowach dystrybucyjnych zawyżonych poziomów mocy umownej, wielokrotnie przekraczających moc faktycznie pobieraną w obiektach, co oznaczało kilku, a nawet kilkunastokrotne zawyżenie wydatków z tytułu opłaty stałej sieciowej.</p> <p>Skalę możliwych do osiągnięcia oszczędności w zakresie urealniania poziomów mocy umownych obrazuje obniżenie mocy umownej przyłączy (podstawowego i rezerwowego) w KPP w Wadowicach, co w okresie od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r. skutkowało wydatkowaniem o 25,4 tys. zł mniej z tytułu opłaty sieciowej stałej. W ocenie NIK skala tej obniżki mogła być znacząco większa.</p> <p>Zaniechania w zakresie ograniczenia opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej NIK ocenia jako nierzetelność i niegospodarność, szczególnie w sytuacji stałych problemów KWP z terminową realizacją zobowiązań, w tym z tytułu usług dystrybucji energii elektrycznej.</p> <p>Zastrzeżenia NIK budzi również zrównanie mocy umownych przyłącza podstawowego i rezerwowego w KPP w Wadowicach, stojące w sprzeczności z postanowieniami Wytocznych, a także dokonana w KWP interpretacja tych Wytocznych, oznaczająca <i>de facto</i> uchylene postanowień odnoszących się do wymaganego poziomu zasilania drugostronnego (rezerwowego).</p>
4	KGP w Warszawie	W formie opisowej	<p>Wyboru zadań do realizacji dokonywano na podstawie zgłoszonych potrzeb inwestycyjnych przez jednostki Policji mających na celu zapewnienie odpowiednich warunków służby i pracy.</p> <p>Wykonawców robót, objętych kontrolą NIK zadań inwestycyjnych, wybrano zgodnie z Pzp w trybie przetargu nieograniczonego. Wybrano oferty najkorzystniejsze, a wartość zawartych umów była zgodna z treścią wybranej oferty.</p>	<p>Prowadzony przez KGP nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji nie był w pełni rzetelny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności:</p> <p>– 751 zadań inwestycyjnych było ujętych w latach 2017–2023 (do 20 października) w planach inwestycyjnych Policji, z czego 506 zgłoszono do ujęcia w planach finansowych, pomimo niespełniania warunków określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, gdyż nie uzyskano dla tych inwestycji budowlanych zgody</p>

			<p>W ramach przygotowania badanych inwestycji KGP zapewniła niezbędną dokumentację projektową i uzyskała pozwolenia umożliwiające rozpoczęcie robót budowlanych.</p> <p>Roboty budowlane dotyczące przebudowy obiektów KGP przy ul. Olszewskiej 6 oraz Budowy Strzelnicy rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę, a do użytkowania Strzelnicy przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie.</p> <p>KGP podejmowała działania w zakresie utrzymania obiektów inwestycyjnych w okresie rękojmi i gwarancji, w tym m.in. przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i egzekwowała usuwanie przez wykonawców stwierdzonych usterek.</p>	<p>z art. 135 ust.1 ufp. lub nie uzgodniono programu inwestycji. Na realizację tych zadań poniesiono wydatki w wysokości 2 282 257,8 tys. zł;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100 % poddanych badaniu programów inwestycyjnych (16) było nierzetelnie zweryfikowanych, a następnie uzgodnionych. Programy te sporządzono niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji; - przyjmowano rozliczenia sporządzone niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji. <p>W 17 przypadkach łączna kwota środków z budżetu państwa (wydatkowana, zaplanowana) przekroczyła wartość kosztorysową inwestycji określoną przy rozpoczęciu jej realizacji o 16 759 tys. zł. Nie odpowiadało to zasadzie określonej w art. 134 ufp, zgodnie z którą 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.</p> <p>Realizując inwestycje objęte kontrolą NIK zaniechano uzyskania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zgody ministra właściwego dla spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na Budowę Strzelnicy, co naruszało art. 135 ust. 1 ufp; - zgody właściwego ministra na wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości oddanej w trwałą zarząd, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takiej zgody nie uzyskano również na realizację pozostałych 21 zadań inwestycyjnych z 24 realizowanych w latach 2017-2023 (do 20 października) związanych z wykonywaniem robót budowlanych. <p>Ponadto, programy inwestycyjne dla tych zadań nie zawierały wymaganych elementów określonych rozporządzeniem w sprawie finansowania inwestycji.</p>
--	--	--	--	--

				<p>Stwierdzono nieprawidłowości, które wystąpiły przede wszystkim przy budowie Strzelnicy i dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dokonania płatności w kwocie 5706,7 tys. zł, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę informacji o wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcom/ dalszym podwykonawcom i dokumentów potwierdzających niezaleganie z płatnościami na ich rzecz; - dopuszczenia do użytkowania, pomimo niezyskania atestu, o którym mowa w decyzji nr 703; - niezapewnienia, funkcjonalności Strzelnicy w pełnym zakresie, zgodnym z wymaganiami określonymi przez zamawiającego, w tym: niezyskania certyfikatu potwierdzającego możliwość bezpiecznego użytkowania kulochwyków mobilnych oraz sprzętu umożliwiającego ich wykorzystanie do prowadzonych szkoleń; - nierzetelnie przeprowadzonej weryfikacji wniosku wykonawcy robót budowlanych o wydłużenie terminu realizacji zadania, co skutkowało utratą prawa do dochodzenia kar umownych w łącznej wysokości 939,4 tys. zł.
5	KWP w Lublinie	W formie opisowej	<p>Wykonawców robót objętych kontrolą NIK zadań wybrano odpowiednio: zgodnie z przepisami Pzp w trybie przetargu nieograniczonego oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych. Wybrano oferty najkorzystniejsze, a wartość zawartych umów była zgodna z wartością wybranych ofert. Skontrolowane inwestycje zrealizowano w terminie określonym w zawartych umowach. KWP prawidłowo zaplanowała i przygotowała realizację budowy nowej siedziby KP I w Lublinie – pozyskano: wymaganą zgodę Ministra Skarbu Państwa oraz Wojewody Lubelskiego na roboty budowlane, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i uzgodnienia z Miejskim Konserwatorem Zabytków w Lublinie. Roboty budowlane rozpoczęto i zrealizowano w okresie ważności pozwolenia na budowę, a do użytkowania KPI</p>	<p>Działania mające na celu pozyskanie dokumentacji projektowej i rozpoczęcie robót przy Termomodernizacji KWP były nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nie uzyskano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i zmiany pozwolenia na budowę, pomimo wystąpienia zmiany w sposobie zagospodarowania terenu (zlecono budowę nieprzewidzianych w dokumentacji projektowej i programie inwestycji miejsc postojowych); - nie uzyskano zgody Wojewody Lubelskiego na zabudowę nieruchomości będących w trwałym zarządzie. Obowiązku tego nie zrealizowano również w przypadku dziewięciu z 32 pozostałych prowadzonych w okresie objętym kontrolą inwestycji; - nie podjęto skutecznych czynności mających na celu

			<p>przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie.</p> <p>KWP naliczyła wykonawcy termomodernizacji KWP karę umowną za naruszenie zasady poufności w kwocie 63,3 tys. zł.</p> <p>KWP podejmowała prawidłowe działania w zakresie utrzymania obiektów inwestycyjnych w okresie rękojmi i gwarancji, w tym m.in. przeprowadzała przeglądy gwarancyjne i skutecznie egzekwowała usuwanie przez wykonawców stwierdzonych usterek.</p>	<p>wyegzekwowanie od wykonawcy dokumentacji projektowej realizacji obowiązków umownych (usunięcia wad i usterek i sprawowania nadzoru autorskiego) i nie naliczono kar umownych z tego tytułu w łącznej wysokości 130 tys. zł.</p> <p>Stwierdzono szereg istotnych nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie realizacji inwestycji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - od wykonawców obu inwestycji przyjęto kosztorysy ofertowe, stanowiące podstawę do rozliczeń robót, które sporządzono niezgodnie z umowami o roboty budowlane; - zapłacono wykonawcy KP I kwotę 2452,6 tys. zł za zakup i dostawę materiałów budowlanych bez weryfikacji dokonania przez niego płatności na rzecz podwykonawców; - nie egzekwowano od wykonawcy KP I kopii umów o podwykonawstwo, których przedmiotem były dostawy i usługi; - zatwierdzono dwa z 38 protokołów odbioru robót, mimo że wykazano w nich roboty niewykonane lub przekraczające kwoty określone w harmonogramie rzeczowo-finansowym Termomodernizacji KWP; - dopuszczono do niegospodarnego wydatkowania kwoty 467,5 tys. zł na rzecz wykonawcy Termomodernizacji KWP za roboty dodatkowe, które były objęte przedmiotem zamówienia podstawowego (dwukrotnie zapłacono za te same roboty), nie zostały wykonane albo niezasadnie zwiększono wynagrodzenie za wykonanie przesklepienia pomieszczenia; - przed dokonaniem płatności końcowej w kwocie 1280,1 tys. zł nie żądano od wykonawcy KP I oświadczeń podwykonawców o pełnym rozliczeniu robót; - wykonawcy Termomodernizacji KWP wypłacono 92 %wynagrodzenia umownego przed dokonaniem płatności końcowej, mimo że umowa dopuszczała wypłatę maksymalnie 80 % wynagrodzenia.
--	--	--	--	--

				<p>Pomimo, że w umowach o roboty budowlane przewidziano szereg tytułów kar umownych, to jednak KWP ich nie naliczała, mimo że wykonawcy robót realizowali zamówienia niezgodnie z postanowieniami zawartych umów. Nie naliczono kar za: niedotrzymanie terminu pośredniego realizacji robót w 2017 r. (Termomodernizacja KWP), nieprzedkładanie kopii umów o podwykonawstwo (obie inwestycje), nieprzedkładania projektów aneksów do umowy przed ich podpisaniem (Termomodernizacja KWP).</p> <p>Umowy o roboty budowlane nie określały maksymalnej wysokości kar umownych, a zdaniem NIK katalog kar i ich wysokość w umowach były nieadekwatne do szacowanego wynagrodzenia wykonawców robót. Stosując postanowienia zawartych umów kwota należnych wobec wykonawcy KPI kar umownych wyniosłaby aż 7039,1 tys. zł (55 % wynagrodzenia), a wobec wykonawcy Termomodernizacji KWP – 7274,3 tys. zł (23 %).</p> <p>Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu skutecznych działań mających na celu ograniczenie opłat za energię bierną w dwóch punktach poboru energii oraz nierzetelnym nadzorze nad weryfikacją faktur za energię elektryczną, co skutkowało poniesieniem kosztów za energię bierną pojemnościową wyższych o 94,3 tys. zł.</p>
6	KWP w Poznaniu	W formie opisowej	<p>Przy wyborze wykonawców dokumentacji projektowej, a także robót budowlanych dla kontrolowanych zadań inwestycyjnych, przestrzegano przepisów Pzp i wewnętrznych regulacji w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych.</p> <p>Zachowano zasady uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wybierając oferty najkorzystniejsze.</p> <p>Przekazane dokumentacje projektowe zawierały wymagane opracowania niezbędne do wszczęcia postępowań o udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane.</p> <p>Zawarte umowy o roboty budowlane w prawidłowy</p>	<p>W latach 2017–2023 (do 23 października) w Komendzie Wojewódzkiej planowano, przygotowano i realizowano inwestycje budowlane nie zawsze w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i postanowieniami umów.</p> <p>W przypadku budowy KPP w Pile sporządzono dwa odrębne programy inwestycji – na dokumentację projektową oraz na budowę, pomimo tego, że pierwszy z programów dotyczył wyłącznie oszacowania kosztów sporządzenia dokumentacji projektowej na zadanie docelowe, tj. budowę nowego obiektu.</p> <p>Stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieuzyskaniu zgody właściwego ministra na budowę objętych kontrolą NIK dwóch obiektów oraz w 11 innych</p>

			<p>sposób zabezpieczały interesy zamawiającego.</p> <p>Realizacja robót budowlanych przebiegała terminowo, protokoły odbioru końcowego zostały podpisane po usunięciu wad i usterek, a do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych przystąpiono po uzyskaniu stosownych pozwoleń i zawiadomień.</p> <p>W okresie od oddania do użytkowania obiektów KMP i KPP przeprowadzono przeglądy gwarancyjne przewidziane postanowieniami umów o roboty budowlane oraz przeglądy wynikające z przepisów prawa i wymogów eksploatacyjnych.</p> <p>Od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umów w formie gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania prac i właściwego usunięcia wad i usterek.</p>	<p>przypadkach, w których była ona wymagana, co naruszało art. 135 ust. 1 ufp.</p> <p>W związku z realizacją budowy nowego obiektu KMP w Kaliszu oraz KPP w Pile, a także w pozostałych inwestycjach w okresie objętym kontrolą na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie nie uzyskano również zgód na wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.</p> <p>Nieprawidłowością było również dopuszczenie do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w zakresie nadzoru i odbioru robót dotyczących instalacji teletechnicznych w obiektach KMP i KPP przez jednego z inspektorów nadzoru inwestorskiego, nieposiadającego w tym zakresie stosownych uprawnień.</p> <p>W wyniku nieterminowego wystawienia w KWP dokumentów OT i ich akceptacji merytorycznej, we wszystkich badanych przypadkach środki trwały na łączną kwotę 121 147,6 tys. zł zostały z opóźnieniem ujęte w ewidencji księgowej KWP, tj. nawet po ponad 3,5 roku. W 2022 r. przyjęte zostały natomiast do ewidencji księgowej składniki majątku dotyczące budowy KMP w Kaliszu, pomimo braku siedmiu dokumentów OT na łączną wartość 3486,3 tys. zł. W KWP brak było również projektów wszystkich kontrolowanych umów z podwykonawcami (14) ww. zadania oraz dowodów ich zaakceptowania, co było działaniem nierzetelnym.</p> <p>Nieprawidłowości dotyczyły również m.in. nie w pełni rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy, a także niezawierania, stosownych do zmian, aneksów do umowy.</p> <p>Redakcja treści umów o roboty budowlane kontrolowanych zadań, w zakresie sprawdzania i zatwierdzania dokumentów mających stanowić podstawę do wypłaty wynagrodzenia, przy jednoczesnej niekonsekwencji w realizacji ww. obowiązku nie sprzyjała transparentności realizowanych działań.</p>
7	KSP w Warszawie	W formie opisowej	Po uzgodnieniu z dysponentem, programów inwestycyjnych objętych kontrolą NIK dwóch	W latach 2017–2023 w Komendzie planowano i realizowano inwestycje budowlane, nie zawsze

		<p>zadań, zostały one ujęte w planach inwestycyjnych.</p> <p>W obu przypadkach przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych uzyskano stosowne zgody Wojewody Mazowieckiego i ministra właściwego ds. budownictwa.</p> <p>Projektantów obu kontrolowanych inwestycji zobowiązano do sprawowania nadzoru autorskiego i zapewniono przeniesienie autorskich praw majątkowych na Komendę.</p> <p>Z wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego wykonawcami robót budowlanych zawarto umowy, które zawierały postanowienia zabezpieczające interesy KSP m.in. w zakresie: rękojmi i gwarancji jakości oraz kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.</p> <p>Dla obu inwestycji uzyskano pozwolenia na budowę, a roboty budowlane zostały rozpoczęte i zrealizowane terminowo, w okresie ważności ww. pozwoleń.</p> <p>Prace dodatkowe wykonawcom robót zlecano w przypadkach przewidzianych w art. 144 Pzp oraz w zawartych umowach.</p> <p>Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane. Ostateczne rozliczenie obu inwestycji nastąpiło po ich odbiorze końcowym, a do użytkowania obiektów przystąpiono po uzyskaniu zgód od właściwych organów nadzoru budowlanego.</p> <p>Pierwszemu wykonawcy realizacji zadania związanego z budową nowej siedziby PP w Wiązownej naliczono karę umowną z tytułu odstąpienia od umowy i wobec braku zapłaty, podjęto działania w celu zaspokojenia tych roszczeń, z zabezpieczenia należytego jej wykonania, przez wystawcę gwarancji ubezpieczeniowej. Wobec bezskuteczności tych działań KSP skierowała sprawę na drogę sądową.</p> <p>W wyniku przeprowadzonej w KSP w 2021 r. analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej,</p>	<p>rzetelnie oraz zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umów.</p> <p>Na etapie przygotowania do realizacji obu kontrolowanych inwestycji budowlanych, opracowano programy inwestycji, które nie zawierały jednak wymaganych przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 lit. f i b rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, danych o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz oceny ekonomicznej efektywności inwestycji.</p> <p>Zamieszczone w programach inwestycji harmonogramy rzeczowo – finansowe, były niekompletne (nie uwzględniały aspektu rzeczowego).</p> <p>W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia na realizację jednego z kontrolowanych zadań (w formule zaprojektuj i wybuduj), stwierdzono m.in., iż w KSP skrócono termin składania ofert, mimo braku przesłanek, o których mowa w art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 tej ustawy. Ponadto w postępowaniu tym, niezgodnie z art. 143b ust. 5 Pzp ustalono termin przedłożenia przez wykonawcę potwierdzonych kopii umów z podwykonawcami robót budowlanych, a postanowienia dotyczące zakresu, charakteru oraz warunków wprowadzenia zmian w umowie określono w sposób niejednoznaczny.</p> <p>W jednym przypadku, w KSP zaakceptowano wniosek wykonawcy inwestycji realizowanej w formule zaprojektuj i wybuduj i przedłużono termin na wykonanie robót budowlanych, mimo iż nie przedłożył on wymaganego umową dokumentu na potwierdzenie głównej przesłanki wskazanej w uzasadnieniu do wniosku.</p> <p>W KSP nie dotrzymano, określonego w art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, terminu na wprowadzenie składników majątku o wartości 13 180,4 tys. zł, powstałych w wyniku analizowanych dwóch inwestycji do ewidencji księgowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, co skutkowało brakiem rzetelności</p>
--	--	---	---

			<p>dokonano zmniejszenia mocy umownej w 20 punktach poboru energii i zwiększenia mocy umownej w trzech kolejnych PPE, co przyniosło oszczędności szacowane na 281,6 tys. zł.</p>	<p>ksiąg rachunkowych KSP, wymaganej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.</p> <p>Sprawowany nadzór nad realizacją dwóch kontrolowanych inwestycji budowlanych był nierzetelny i nie w pełni skuteczny. Stwierdzono szereg braków w dokumentacji dotyczącej zarówno przygotowania, jak i realizacji obu badanych inwestycji budowlanych, w tym m.in. potwierdzającej przyjęcie od wykonawcy niektórych elementów dokumentacji projektowej, z przebiegu i ustaleń trzech kontroli przeprowadzonych przez inspektorów nadzoru na placu budowy, kopii umów z podwykonawcą dokumentacji projektowej i z dalszym podwykonawcą części robót drogowych, kopii dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane kierownika budowy jednego z zadań oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego tego zadania. Brak części z ww. dokumentów uniemożliwił ustalenie czy określone w tym zakresie w umowach obowiązki wykonawcy zrealizowali terminowo czy też należało im naliczyć ewentualne kary umowne i w jakiej wysokości.</p> <p>W odniesieniu do zadania realizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj, niezgodnie z art. 27 Pb, spośród ustanowionych czterech inspektorów nadzoru inwestorskiego różnych branż nie wyznaczono ich koordynatora. Nie ustanowiono również inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej, mimo iż wymóg w tym zakresie, sformułował Starosta Piaseczyński w decyzji zatwierdzającej projekt i udzielającej pozwolenia na budowę, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a Pb.</p> <p>Zaakceptowano projekty umów z nowym (zmienionym) podwykonawcą i dalszym podwykonawcą tego zadania, mimo iż wykonawca nie spełnił w tym zakresie warunków określonych w umowie. W szczególności nie wykazał on, że nowy podwykonawca odpowiada wymogom udziału ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a przekazane do KSP projekty umów nie zawierały części</p>
--	--	--	--	---

				<p>wymaganych zapisów lub załączników.</p> <p>Podczas realizacji drugiego z badanych zadań (PP w Wiązownej), mimo bieżącego nadzoru nad realizacją robót oraz wizytacji na terenie budowy przez koordynatora i ustanowionych w KSP inspektorów nadzoru, dopuszczono do niewłaściwego posadowienia budynków przez pierwszego wykonawcę robót budowlanych. Zidentyfikował ją i zgłosił KSP dopiero drugi wykonawca robót.</p> <p>Działania związane z przywróceniem budowy do stanu zgodnego z dokumentacją projektową (po zmianach) podjęto dopiero po 11 miesiącach od odstąpienia od umowy przez pierwszego wykonawcę robót i po siedmiu miesiącach od ww. zgłoszenia, po zmianie osoby pełniącej rolę koordynatora.</p> <p>Drugiemu wykonawcy tego zadania nie naliczono również kar umownych w wysokości 7,7 tys. zł z tytułu opóźnień w przekazaniu do KSP niektórych dokumentów związanych z realizacją robót budowlanych, wymaganych postanowieniami umowy.</p> <p>Nadzór KSP nad realizacją określonych w umowach obowiązków w czasie trwania rękojmi i gwarancji nie zawsze był rzetelny. W efekcie, od wykonawcy zadania zrealizowanego w formule zaprojektuj i wybuduj nie wyegzekwowano przeprowadzania przeglądów i konserwacji, które były wymagane w przekazanych przez niego instrukcjach. W okresie objętym kontrolą w KSP nie przeprowadzono jednak rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów dystrybucji energii elektrycznej w zakresie energii biernej oraz analizy umożliwiającej dobór dla poszczególnych PPE optymalnych, wielostrefowych grup taryfowych. Nie podjęto również skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej oraz przekroczeń mocy umownej dla jednego PPE. W efekcie w KSP ponoszono wyższe opłaty z tego tytułu w szacowanej wysokości 773,7 tys. zł.</p>
8	KWP z siedzibą w Radomiu	W formie opisowej	W dwóch inwestycjach, objętych kontrolą NIK, dotyczących budowy nowych komend powiatowych: w Pułtusk i Zwoleniu dokumentacja	W latach 2017-2023 planowano i realizowano inwestycje budowlane nie zawsze rzetelnie oraz zgodnie z powszechnie

		<p>projektowa była zgodna odpowiednio z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego.</p> <p>W odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku, wykonawcy prawidłowo naliczono i wyegzekwowano kary umowne za nieterminowe przekazanie dokumentacji projektowej.</p> <p>Zamówienia publiczne na opracowanie dokumentacji projektowej i roboty budowlane zostały udzielone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.</p> <p>Zawarte umowy zawierały postanowienia należyście zabezpieczające interesy KWP m.in. w zakresie rękojmi i gwarancji jakości, kar umownych za niewykonanie i nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.</p> <p>Dla obu inwestycji uzyskano pozwolenia na budowę, a roboty budowlane zostały rozpoczęte i zrealizowane terminowo, w okresie ważności ww. pozwoleń.</p> <p>Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami, za roboty faktycznie wykonane.</p> <p>Przystąpiono do użytkowania obiektów po uzyskaniu zgód od właściwych organów nadzoru budowlanego.</p> <p>Nadzór nad realizacją robót budowlanych umów był sprawowany na ogół prawidłowo. W szczególności w odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Pułtusku w przypadku niewywiązywania się wykonawcy z obowiązków przedstawiania potwierdzonych kopii umów z podwykonawcami naliczono i egzekwowano kary przewidziane w umowie.</p> <p>Analizowano koszty dystrybucji energii elektrycznej i podjęto skuteczne działania w zakresie wprowadzenia oszczędności w wydatkach z tego tytułu przy realizacji dwóch zakończonych inwestycji budowlanych.</p> <p>W okresie rękojmi i gwarancji dla inwestycji dotyczącej budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, KWP egzekwowała przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych, w trakcie</p>	<p>obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umów.</p> <p>Nie w pełni prawidłowo planowano i przygotowano realizację dwóch badanych inwestycji budowlanych. Na ich realizację uzyskano wymagane zgody oraz opracowano dla nich programy inwestycyjne, które w przypadku jednej inwestycji nie spełniały wymogów określonych w przepisach prawnych.</p> <p>W odniesieniu do budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu, od wykonawcy nie wyegzekwowano wykonania obowiązku przedstawienia potwierdzonej kopii umowy z podwykonawcą na opracowanie projektu budowlanego oraz nie naliczono kary umownej z tego tytułu. Zapłaty za dokumentację projektową na rzecz tego wykonawcy dokonano przed pełną realizacją I etapu umowy.</p> <p>Nie wyegzekwowano od wykonawcy budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu prawidłowego prowadzenia dziennika budowy.</p> <p>Negatywnie oceniono nieustanowienie przy realizacji obydwu inwestycji inspektora nadzoru inwestorskiego w branży telekomunikacyjnej, skutkiem czego odbioru robót w tej branży dokonywała osoba bez stosownych uprawnień.</p> <p>Pomimo niewywiązania się przez wykonawcę robót budowlanych nowej siedziby KPP w Zwoleniu z obowiązku terminowego usuwania zgłoszonych usterek, nie naliczono kar umownych z tego tytułu ani nie skorzystano z możliwości ich usunięcia w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usuwania wad.</p>
--	--	---	--

			<p>których stwierdzano wady i usterki oraz wyznaczano terminy ich usunięcia.</p> <p>O wadach i usterkach, zgłaszanych przez użytkownika, KWP na bieżąco informowała wykonawcę robót budowy nowej siedziby KPP w Zwoleniu.</p> <p>W odniesieniu do KPP w Pułtusku, usterka stwierdzona po trzech miesiącach od rozpoczęcia użytkowania obiektów, została usunięta zgodnie z postanowieniami umowy na koszt wykonawcy.</p>	
9	KWP we Wrocławiu	W formie opisowej	<p>W przypadku budowy nowej siedziby KPP w Bolesławcu, 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 KWP we Wrocławiu. Uzyskano także pozwolenie na budowę.</p> <p>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.</p>	<p>Działania KWP we Wrocławiu, związane z planowaniem, przygotowaniem i realizacją dwóch inwestycji, objętych kontrolą NIK nie były w pełni prawidłowe. Wprawdzie na realizację tych zadań inwestycyjnych zostały opracowane programy inwestycji, jednak nie zawierały one wszystkich wymaganych elementów.</p> <p>Nie występowano o zgodę do Wojewody Dolnośląskiego na realizację robót budowlanych na nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie Komendy.</p> <p>KWP we Wrocławiu zleciła podmiotowi zewnętrznemu opracowanie programu inwestycji na budowę nowej siedziby KPP w Bolesławcu, 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.</p> <p>W ugodzie zawartej z wykonawcą dokumentacji projektowej dotyczącej KPP w Bolesławcu 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 21 sierpnia 2017 r.</p> <p>Nadzór nad przebiegiem procesu inwestycyjnego nie był w pełni rzetelny. Stwierdzone w trakcie</p>

				<p>kontroli nieprawidłowości wpłynęły na realizację prowadzonych przez KWP we Wrocławiu inwestycji (w tym na wybór wykonawcy) a w szczególności dotyczyły realizacji Inwestycji KPP w Bolesławcu, tj. m.in.:</p> <p>1) nie dochowano należytej staranności przy określaniu zakładanego zakresu rzeczowego zamówienia, co w efekcie skutkowało jego zmianą oraz wydłużeniem terminu realizacji umowy;</p> <p>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;</p> <p>3) KWP we Wrocławiu nie przekazała terenu budowy kierownikowi budowy, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 Pb;</p> <p>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 trzyletniego doświadczenia wymaganego w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.</p> <p>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.</p>
--	--	--	--	--

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Finansowanie inwestycji z budżetu państwa

Inwestycje realizowane przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych mogą być finansowane ze środków budżetu państwa. Zgodnie z zasadą określoną w art. 134 ufp oraz § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji 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. Stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji posiadanie uzgodnionego programu inwestycji oraz uzyskanie przez inwestora zgody z art. 135 ust. 1 to przesłanki umożliwiające podjęcie decyzji o ujęciu finansowania inwestycji budowlanej w materiałach do projektu ustawy budżetowej przez dysponenta.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli:

- 1) inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej:
 - a) dane o planowanym: zakresie rzeczowym inwestycji, okresie realizacji inwestycji,
 - b) ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności,
 - c) dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji,
 - d) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji,
 - e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji,
 - f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie;
- 2) została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami;
- 3) planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji;
- 4) inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Pb.

Realizacja procesu budowlanego

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie ustawy Pb. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 tej ustawy. Stosownie do art. 17 Pb uczestnikami procesu budowy są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy m.in. przez zapewnienie opracowania projektów oraz wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (art. 18 ust. 1 Pb). Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 2 i 3 Pb), natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Pb). Rodzaje obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz listę obiektów

budowlanych i kryteria techniczne, jakimi powinien kierować się organ podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Pb roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 Pb. Art. 29 i 29a Pb określają, kiedy wymagane jest pozwolenie na budowę, a kiedy zgłoszenie.

W art. 36a ust. 1¹¹⁶ Pb zastrzeżono, że istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Według art. 36a ust. 5 Pb¹¹⁷ wynika, że istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępianie w szczególności w zakresie:

- 1) projektu zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której obiekt budowlany został zaprojektowany;
- 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego dotyczących:
 - a) powierzchni zabudowy w zakresie przekraczającym 5 %,
 - b) wysokości, długości lub szerokości w zakresie przekraczającym 2 %,
 - c) liczby kondygnacji;
- 3) warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze;
- 4) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;
- 5) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, innych aktów prawa miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 6) wymagającym uzyskania lub zmiany decyzji, pozwoleń lub uzgodnień, które są wymagane do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub do dokonania zgłoszenia:
 - a) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, lub
 - b) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. pkt 3 lit. d¹¹⁸;
- 7) zmiany źródła ciepła do ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody użytkowej, ze źródła zasilanego paliwem ciekłym, gazowym, odnawialnym źródłem energii lub z sieci ciepłowniczej, na źródło opalane paliwem stałym.

Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstępiania od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę,

¹¹⁶ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r.

¹¹⁷ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r.

¹¹⁸ pkt 6 nie stosuje się w zakresie odstępiania od:

- a) projektowanych warunków ochrony przeciwpożarowej, jeżeli odstępianie zostało uzgodnione pod względem ochrony przeciwpożarowej,
- b) wymagań zawartych w pozwoleniu właściwego konserwatora zabytków wydanego na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jeżeli odstępianie zostało uzgodnione z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,
- c) projektowanych warunków higienicznych i zdrowotnych, jeżeli odstępianie zostało uzgodnione z właściwym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.

a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia (art. 36a ust. 6 Pb¹¹⁹).

Rozpoczęcie budowy następuje, zgodnie z art. 41 ust. 1 Pb, z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Na mocy art. 41 ust. 4 Pb¹²⁰ inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanie zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, lub dokonanie zgłoszenia instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Pb¹²¹ przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor jest obowiązany:

- 1) zapewnić sporządzenie projektu technicznego, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 3b, w przypadku:
 - a) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę,
 - b) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4,
 - c) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a,
 - d) instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d;
- 2) ustanowić kierownika budowy w przypadku:
 - a) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę,
 - b) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, 9, 27 i 30, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d i e,
 - c) przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a,
 - ca) rozbiórki objętej decyzją o pozwoleniu na rozbiórkę,
 - d) robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy, o której mowa w art. 49 ust. 4,
 - e) robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4;
- 3) ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku:
 - a) gdy taki obowiązek wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - b) robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy,
 - c) robót budowlanych objętych decyzją, o której mowa w art. 51 ust. 4,
 - d) obiektów budowlanych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 2;
- 4) przekazać kierownikowi budowy projekt budowlany, w tym projekt techniczny, o ile jest wymagany.

Stosownie do art. 42 ust. 3 Pb¹²² organ administracji architektoniczno-budowlanej może wyłączyć, w drodze decyzji, obowiązek ustanawiania kierownika budowy, jeżeli jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami. Według art. 42 ust. 4 Pb przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi

¹¹⁹ W brzmieniu obowiązującym od 19 września 2020 r. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Pb (w brzmieniu obowiązującym przed tą datą), inwestor był zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

¹²⁰ W brzmieniu obowiązującym od 5 stycznia 2021 r.

¹²¹ W brzmieniu obowiązującym od 19 września 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą: Inwestor jest obowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

¹²² W brzmieniu obowiązującym od 19 września 2020 r.

jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności.

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 Pb) należy:

- 1) reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- 2) sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10;
- 3) sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- 4) potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26 Pb):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych;
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Dokumentacja projektowa powinna być opracowana przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 1 pkt 1 i 1a Pb) i sprawdzona pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 2 Pb). Zgodnie z art. 14 Pb – uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach: 1) architektonicznej; 2) konstrukcyjno-budowlanej; 3) inżynierskiej: a) mostowej, b) drogowej, c) kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, d) kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, e) hydrotechnicznej, f) wyburzeniowej; 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: a) telekomunikacyjnych, b) cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, c) elektrycznych i elektroenergetycznych. Uzyskanie specjalizacji techniczno-budowlanej wymaga odbycia pięcioletniej praktyki w zawodzie w zakresie specjalizacji w ramach posiadanych uprawnień budowlanych bez ograniczeń: 1) przy sporządzaniu projektów – w przypadku specjalizacji do projektowania; 2) na budowie – w przypadku specjalizacji do kierowania robotami budowlanymi.

Uprawnienia architektoniczne dają możliwość projektowania obiektów budowlanych lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do architektury obiektu budowlanego. Uprawnienia budowlane drogowe dają prawo do projektowania obiektów budowlanych lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z następującymi obiektami budowlanymi: drogi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, drogi dla ruchu oraz postoju statków powietrznych oraz przepusty. Uprawnienia budowlane elektryczne umożliwiają projektowanie obiektu budowlanego lub kierowanie robotami budowlanymi przy wykonywaniu: sieci elektrycznych, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, kolejowych, sieci trakcyjnych.

Uprawnienia hydrotechniczne dają możliwość projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi w zakresie morskich budowli hydrotechnicznych oraz budowli hydrotechnicznych tymczasowych i stałych. Uprawnienia kolejowe umożliwiają projektowanie lub kierowanie robotami na obiektach budowlanych związanych z infrastrukturą kolejową, takich jak: stacje i linie kolejowe, bocznice kolejowe oraz pozostałe budowle kolejowe towarzyszące. Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej umożliwiają projektowanie konstrukcji obiektu lub kierowanie robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji oraz architektury obiektu. Uprawnienia budowlane mostowe dają możliwość projektowania lub kierowania robotami budowlanymi przy drogowych i kolejowych obiektach budowlanych takich jak: most, wiadukt, przepust, ściana oporowa, tunel liniowy i nadziemne lub podziemne przejście dla pieszych. Uprawnienia sanitarne dają prawo do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: sieci i instalacje ciepłne, sieci i instalacje wentylacyjne sieci i instalacje gazowe, sieci i instalacje wodociągowe oraz kanalizacyjne. Uprawnienia telekomunikacyjne uprawniają do projektowania lub kierowania robotami na obiektach budowlanych w zakresie: telekomunikacji przewodowej oraz powiązaną infrastrukturą telekomunikacyjną, telekomunikacji bezprzewodowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą¹²³.

Zgodnie z art. 45 Pb¹²⁴ dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i jest wydawany odpłatnie przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzone kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji. Zgodnie z art. 45 Pb wg stanu prawnego na dzień 19 września 2020 r., dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót, a przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, które pełnią funkcje kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji. Uprawnionymi do dokonania wpisu w dzienniku budowy są: 1) uczestnicy procesu budowlanego; 2) osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy; 3) pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie, w ramach dokonywanych czynności kontrolnych.

Jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ufp są zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych¹²⁵. W okresie objętym kontrolą, do 31 grudnia 2020 r., obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Npzp).

Z ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych¹²⁶ wynika w szczególności, że do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w uchylanej Pzp, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 90 ust. 1). Do umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych, o których mowa w uchylanej Pzp, zawartych:

- 1) przed dniem 1 stycznia 2021 r.,
- 2) po dniu 31 grudnia 2020 r., w następstwie postępowań o udzielenie

¹²³ Ze strony internetowej: <https://uprawnieniabudowlane.pl/>

¹²⁴ Stan prawny na dzień 1 stycznia 2017 r.

¹²⁵ Art. 3 pkt 1 Pzp, art. 4 pkt 1 Npzp.

¹²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

zamówienia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r. – stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 91 ust. 1).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp¹²⁷, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp¹²⁸, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Zamówienie powinno być udzielone wykonawcy wybranemu w postępowaniu przeprowadzonym w jednym z trybów określonych w art. 39–81 Pzp¹²⁹. Zgodnie z art. 2 pkt 8 Pzp¹³⁰ przez roboty budowlane należało rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Zasady opisywania przedmiotu zamówienia zostały uregulowane w art. 29 Pzp¹³¹. W szczególności przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (ust. 1). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (ust. 2). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny” (ust. 3). Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹³² (ust. 3a).

Sposób opisywania przedmiotu zamówienia został uregulowany w art. 30 Pzp¹³³. W szczególności zamawiający powinien opisać przedmiot zamówienia w jeden ze sposobów opisanych w ust. 1, z uwzględnieniem odrębnych przepisów technicznych. Wykonawca, który powołuje się na rozwiązania równoważne opisywanym przez zamawiającego, jest obowiązany wykazać, że oferowane przez niego dostawy, usługi lub roboty budowlane spełniają wymagania określone przez zamawiającego (ust. 5). Do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień (ust. 7). W przypadku zamówień na roboty budowlane (ust. 8) zamawiający powinien w opisie przedmiotu zamówienia określić wymagane cechy materiału, produktu lub usługi, odpowiadające przeznaczeniu zamierzonemu przez zamawiającego, w szczególności:

- 1) powinien wymagać, adekwatnie do przedmiotu zamówienia, dostosowania projektu do potrzeb wszystkich użytkowników, w tym zapewnienia

¹²⁷ Art. 16 ust. 1 Npzp.

¹²⁸ Art. 20 ust. 1 Npzp.

¹²⁹ Zob. art. 129-217 Npzp i art. 275-296 Npzp.

¹³⁰ Art. 7 pkt 21 Npzp.

¹³¹ Art. 99 Npzp.

¹³² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

¹³³ Art. 101 i 102 Npzp.

dostępności dla osób niepełnosprawnych;

- 2) może wymagać:
 - a) określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat,
 - b) certyfikatu zgodności lub deklaracji zgodności,
 - c) określonej wydajności, bezpieczeństwa lub wymiarów, w tym procedur dotyczących zapewnienia jakości,
 - d) określonej terminologii, symboli, testów i metod testowania,
 - e) określonego opakowania i oznakowania,
 - f) instrukcji użytkowania,
 - g) procesów i metod produkcji na każdym etapie cyklu życia obiektów budowlanych,
 - h) dodatkowych badań i testów przeprowadzanych przez jednostki autoryzowane w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹³⁴,
 - i) określonych zasad dotyczących projektowania i kosztorysowania,
 - j) warunków testowania, kontroli i odbioru obiektów budowlanych,
 - k) metod i technik budowy,
 - l) wszelkich pozostałych warunków technicznych.

**Konieczność
stosowania
przepisów
o zamówieniach
publicznych**

Sposób opisywania przedmiotu zamówienia na roboty budowlane został uregulowany w art. 31 Pzp¹³⁵. Zamawiający powinien opisać przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (ust. 1). Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pb, zamawiający był zobowiązany opisać przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. PFU obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne (ust. 2 i 3)¹³⁶.

Na podstawie art. 31 ust. 4 Pzp wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

Podstawowe zasady ustalania wartości zamówienia zostały uregulowane w art. 32 Pzp¹³⁷. W szczególności podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (ust. 1). Zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżyć wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia (ust. 2).

Zasady ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane zostały określone w art. 33 Pzp¹³⁸. Wartość zamówienia na roboty budowlane należało stosownie do ust. 1 ustalić na podstawie:

- 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w PFU, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pb;
- 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót

¹³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1854.

¹³⁵ Art. 103 Npzp.

¹³⁶ Zob. też niedatowane pismo wydane przez Urząd Zamówień Publicznych pt. Dopuszczalność wprowadzania zmian do programu funkcjonalno-użytkowego w trakcie realizacji robót budowlanych, www.uzp.gov.pl, opubl. w bazie LEX.

¹³⁷ Art. 28 i 29 Npzp.

¹³⁸ Art. 34 Npzp.

budowlanych w rozumieniu Pb.

Według ust. 2, przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane należało uwzględnić także wartość dostaw i usług oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy, o ile są one niezbędne do wykonania tych robót budowlanych.

Przepis art. 36 Pzp¹³⁹ określał jakie dane powinna zawierać SIWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Stosownie do art. 139 Pzp¹⁴⁰ do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej „umowami”, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁴¹, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej (ust. 1). Umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (ust. 2). Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (ust. 3). Według art. 140 ust. 1 Pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Zgodnie z art. 142 ust. 5 Pzp¹⁴² umowa zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany:

- 1) stawki podatku od towarów i usług,
- 2) wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁴³,
- 3) zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne,
- 4) zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych¹⁴⁴,

– jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę.

Regulacje dotyczące zapłaty wynagrodzenia w przypadku zamówień na roboty budowlane o terminie wykonania dłuższym niż 12 miesięcy zostały unormowane w art. 143a Pzp¹⁴⁵. W art. 143c Pzp¹⁴⁶ przewidziano sytuację, w których zamawiający ma obowiązek dokonania bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy. W przypadku, gdy zamówienie będzie realizowane przy udziale podwykonawców, stosownie do art. 143d ust. 1 Pzp¹⁴⁷ umowa o roboty budowlane zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, a także projektu jej zmiany, oraz poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i jej zmian;
- 2) wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do projektu jej zmiany lub sprzeciwu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do jej zmian;
- 3) obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonej

¹³⁹ Art. 134 Npzzp.

¹⁴⁰ Art. 432 Npzzp.

¹⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm. (dalej: Kc).

¹⁴² Art. 8, art. 436 Npzzp.

¹⁴³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 46.

¹⁴⁵ Art. 447 Npzzp.

¹⁴⁶ Art. 465 Npzzp.

¹⁴⁷ Art. 437 Npzzp.

za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz ich zmian;

- 4) zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom;
- 5) terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy;
- 6) zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami;
- 7) wysokości kar umownych, z tytułu:
 - a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
 - b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany,
 - c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany,
 - d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

**Stosowanie
wybranych
przepisów Kodeksu
cywilnego**

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w Kc, w tytule XVI (art. 647–658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową do rękoi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 Kc). W przypadku rękoi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękoi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następane Kc).

Inwestycje w Polsce

W III kwartale 2022 r. wskaźnik koniunktury w budownictwie wg Instytutu Rozwoju Gospodarki i Szkoły Głównej Handlowej (IRGCON) ma ujemną wartość -1,3 pkt, niższą o 4,8 pkt niż w poprzednim kwartale i o 8,4 pkt niż w III kwartale 2021. Obecna koniunktura w budownictwie wciąż jest znacząco gorsza niż w latach 2017–2019, poprzedzających pandemię, dla których średnia wartość wskaźnika koniunktury

z III kwartału wynosi 17,2 pkt. Wpływ na to ma zapewne ogólna niepewność związana z gospodarczymi konsekwencjami pandemii, szybko rosnącą inflacją oraz wojną w Ukrainie. Ponadto, w związku z podwyższeniem stóp procentowych nastąpiło obniżenie zdolności kredytowej potencjalnych nabywców nieruchomości. Zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak publiczne sygnalizują pogorszenie koniunktury, przy czym znacznie głębszy spadek ma miejsce w sektorze prywatnym. W porównaniu z minionym kwartałem wskaźnik koniunktury sektora prywatnego jest niższy o 4,9 pkt i wynosi -3,6 pkt, a publicznego jest niższy o 2,9 pkt i wynosi 18,6 pkt. Porównanie z III kwartałem 2021 r. pokazuje spadek w sektorze prywatnym o 11,8 pkt, natomiast w sektorze publicznym wzrost o 24,6 pkt. W odniesieniu do okresu sprzed pandemii wskaźnik koniunktury sektora prywatnego jest niższy od średniej z lat 2017–2019 o 19,8 pkt, a sektora publicznego o 4,7 pkt. W związku z relatywnie dobrą oceną obecnej koniunktury w sektorze publicznym warto przypomnieć, że przedsiębiorstwa publiczne stanowią tylko około 6% ogółu zakładów budowlanych. Podobnie jak w poprzednich kwartałach silne zróżnicowanie koniunktury obserwuje się w układzie regionalnym. Obecnie najwyższa wartość IRGCON występuje w regionie południowo-zachodnim (20,7 pkt) i wschodnim (15,7 pkt), a najniższa w makroregionie województwa mazowieckiego (-29,8pkt). W grupach zakładów budowlanych klasyfikowanych według rodzaju działalności, czyli zajmujących się wznoszeniem budynków, robotami inżynierskimi lub pracami specjalistycznymi wskaźniki koniunktury są zróżnicowane i wynoszą odpowiednio -2,4, 5,5 oraz -1,5 pkt. Na nieco wyższy wskaźnik dla zakładów związanych z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej mają wpływ rządowe projekty związane z inwestycjami drogowymi,

kolejowymi, portami morskimi oraz obiektami zabezpieczającymi przed powodzią. Jako główne przyczyny niekorzystnej koniunktury w budownictwie w bieżącym kwartale firmy budowlane wymieniają problemy z dostawami surowców i materiałów budowlanych oraz ich wysokie ceny, a także odpływ pracowników z Ukrainy, szczególnie o niskich kwalifikacjach (wzrost odsetka firm zgłaszających ten problem wzrósł w porównaniu do ubiegłego kwartału z 46 % do 51 %). Zerwane w czasie pandemii łańcuchy dostaw powodują braki materiałów niezbędnych do produkcji. Ich wysokie ceny natomiast były jedną z najpoważniejszych barier ograniczających aktywność budownictwa już od 2018 r. Warto zauważyć, że w III kwartale 2018 r. odsetek firm wskazujących tę barierę jako problem numer 1 wyniósł 49,7 %, obecnie zaś przy coraz szybciej rosnącej inflacji osiągnął poziom 76,7 % w II kwartale 2022 r. i 71,1 % w III kwartale 2022 r. Saldo produkcji w budownictwie jest bliskie zera (1,0 pkt). W ciągu prawie 30 lat niniejszego badania koniunktury w budownictwie saldo produkcji w III kwartale było niższe od obecnego i równe -3,2 pkt jedynie w 2020 r., czyli pierwszym roku pandemii. Obecne saldo produkcji jest o 2,2 pkt niższe niż w minionym kwartale i o 15,5 pkt niższe niż w III kwartale przed rokiem. Istotny spadek w porównaniu z sytuacją sprzed roku zanotowano w obu sektorach własnościowych: o 15,5 pkt w firmach prywatnych oraz o 23,6 pkt w przedsiębiorstwach publicznych. Również w porównaniu do średniej z III kwartału w latach sprzed pandemii 2017–2019, salda produkcji są znacząco niższe: o 34,7, 33,4 oraz o 34 pkt odpowiednio dla budownictwa ogółem, sektora prywatnego i publicznego. Najniższe saldo produkcji równe -24,7 pkt odnotowano dla zakładów zatrudniających do 20 osób, w szczególności dla mikroprzedsiębiorstw z sektora prywatnego -24,4 pkt. W IV kwartale 2022 r. zakłady budowlane spodziewają się dalszego spadku poziomu produkcji. Prognozowana wartość salda w ujęciu ogółem wynosi -8,5 pkt. Wartość inwestycji w relacji do PKB w Polsce w latach 2008-2022 spadła z 23,1 proc. PKB w 2008 r. do 16,8 proc. PKB w 2022 r.

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne zostały zaplanowane w wysokości 23 781 075 tys. zł. W trakcie roku plan finansowy został zwiększony o 5 893 590,2 tys. zł do kwoty 29 674 665,2 tys. zł – głównie w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej (3 192 202 tys. zł) oraz zasilenia budżetu środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych. W 2021 r. w części 42 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 29 649 960,2 tys. zł (w tym 366 776,2 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające z upływem 2021 r.), co stanowiło 99,9 % planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. nastąpił wzrost wykonania wydatków o 4 032 038,1 tys. zł, tj. o 15,7 % (z uwzględnieniem wydatków niewygasających), co było spowodowane głównie zmianami wprowadzonymi nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 2 971 830 tys. zł (10 % wydatków ogółem), w tym jako wydatki niewygasające z upływem 2021 r. ujęto 1 338 765,3 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wykonanie było wyższe o 647 680,3 tys. zł [tj. o 27,9 %]. Zadania dotyczyły głównie realizacji inwestycji budowlanych w obiektach Policji i Straży Granicznej oraz zakupu sprzętu transportowego, sprzętu uzbrojenia i techniki specjalnej, sprzętu informatyki i łączności na potrzeby jednostek organizacyjnych podległych MSWiA.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145).
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) – obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).
9. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1854).
11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266).
13. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240).
14. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509).
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. 2018 r. poz. 963) – obowiązujące do 18 września 2021 r.
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686) – obowiązujące od 19 września 2021 r. do 26 stycznia 2023 r.
23. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).

24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389 – obowiązujące do 31 grudnia 2021 r.).
25. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. poz. 2458 – obowiązujące od 1 stycznia 2022 r.).
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz. U. poz. 2033).
28. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463).
29. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
30. 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).
31. Wytoczne Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie planowania inwestycji w jednostkach organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP. z 2004 r. Nr 9, poz. 42 – uchylone z dniem 1 marca 2024 r.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego.
6. Rzecznik Praw Obywatelskich.
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP.
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP.
9. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP.
10. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP.
11. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.
12. Biblioteka Sejmowa.
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.
15. Minister Finansów.
16. Komendant Główny Policji.
17. Wojewoda Podlaski.
18. Wojewoda Pomorski.
19. Wojewoda Śląski.
20. Wojewoda Świętokrzyski.
21. Wojewoda Małopolski.
22. Wojewoda Lubelski.
23. Wojewoda Kujawsko-Pomorski.
24. Wojewoda Łódzki.
25. Wojewoda Warmińsko-Mazurski.
26. Wojewoda Lubuski.
27. Wojewoda Opolski.
28. Wojewoda Wielkopolski.
29. Wojewoda Podkarpacki.
30. Wojewoda Zachodniopomorski.
31. Wojewoda Mazowiecki.
32. Wojewoda Dolnośląski.