

Pan
płk SG Andrzej RYTWIŃSKI

Komendant Nadwiślańskiego
Oddziału Straży Granicznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2017 r.*¹, na temat: *Prawidłowość przygotowania i udzielenia zamówień publicznych* przeprowadzonej w terminie od 6 lipca 2017 r. do 8 września 2017 r. w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej² z siedzibą przy ul. 17 Stycznia 23, 02-148 Warszawa.

I. Informacje ogólne

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*³ przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

kierownik zespołu - Barbara Góra, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 71/2017 z 4 lipca 2017 r.,

członkowie zespołu - Paulina Jaworska - Starościak, starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 73/2017 z 4 lipca 2017 r.,

- Jarogniew Łoniewski, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 72/2017 z 4 lipca 2017 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Planowanie zamówień publicznych.
2. Udzielanie zamówień publicznych.
3. Realizacja zawartych umów o zamówienia publiczne.

¹ Zatwierdzonym 21 grudnia 2016 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka.

² Zwany dalej również NwOSG, Oddziałem lub jednostką kontrolowaną.

³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej ustawą *o kontroli*.

4. Nadzór nad udzieleniem i realizacją zamówień publicznych.

Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 6 lipca 2017 r.

Celem kontroli była ocena prawidłowości przygotowania i udzielenia wybranych zamówień publicznych, między innymi w zakresie zaplanowania, przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jak również ocena zgodności realizacji zamówień publicznych z zawartymi umowami, z uwzględnieniem sprawowanego nadzoru nad zamówieniami publicznymi w kontrolowanej jednostce.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej zajmowali: gen. bryg. SG Jarosław Frączyk⁴ oraz płk SG Andrzej Rytwiński⁵. Zastępcą Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwym do spraw logistyki był płk SG Zbigniew Bartnicki⁶. Głównym księgowym Oddziału był płk SG Krzysztof Czyż⁷.

Do kontroli postępowań o zamówienie publiczne w NwOSG wytypowano 4 postępowania o zamówienie publiczne, tj.:

1. postępowanie nr 4/FI/AG/15 na *opracowanie dokumentacji projektowej rozbudowy budynku przy ul. 17 stycznia w Warszawie;*
2. postępowanie nr 10/FI/AG/NwOSG/15 na wykonanie robót budowlanych pn. *Remont ciągów komunikacyjnych i sanitariatów damskich w budynku nr 2 na terenie Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej;*
3. postępowanie nr 11/FI/AG/15 na realizację inwestycji pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku nr 1 na terenie Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców Straży Granicznej w Lesznowoli k/Grójca woj. mazowieckie (dokończenie inwestycji);*
4. postępowanie nr 18/FI/AG/15 na *dostawę energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej.*

Wartość zamówień wskazanych w próbie, ustalona na podstawie zawartych umów, wyniosła 7 421 741,63 zł, co stanowiło 24,84 % łącznej wartości zamówień⁸.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, z uwzględnieniem zasad legalności, rzetelności, celowości i skuteczności.

II. Ocena ogólna

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**⁹ oceniono planowanie, przygotowanie, udzielanie i nadzorowanie wybranych zamówień publicznych w NwOSG. Kontrolowane zamówienia publiczne były prowadzone we właściwym trybie, tj. przetargu

⁴ Od 3 października 2014 r. do 31 sierpnia 2016 r.

⁵ Od 1 września 2016 r.

⁶ Od 17 marca 2009 r.

⁷ Od 15 maja 2010 r., posiadający pisemne pełnomocnictwo do podpisywania korespondencji dotyczącej przygotowania i przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne prowadzonych w NwOSG.

⁸ Z uzyskanych informacji wynika, że Nadwiślański Oddział Straży Granicznej realizował od 1 stycznia 2015 r. do 28 lutego 2017 r. 36 postępowań. łączna wartość zamówień ustalona na podstawie zawartych umów w tym okresie wynosiła: 29 877 146, 97 zł.

⁹ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena negatywna.

nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰. Opisy przedmiotu zamówień oraz obliczanie wartości szacunkowej zamówień były dokonywane przez osoby posiadające doświadczenie zawodowe bądź stosowne kwalifikacje i specjalistyczne uprawnienia z zakresu budownictwa, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych.

W SIWZ zawarto wszystkie wymagane przepisami prawa elementy.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie przygotowania i realizacji zamówień publicznych określone w decyzji nr 4 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie *organizacji zamówień publicznych prowadzonych w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej*¹¹, tj.: m.in. planowanie zamówień, określenie czynności realizowanych przez kierowników komórek organizacyjnych NwOSG, wskazanie szczegółowych zadań Sekcji Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego NwOG gwarantowały prawidłową realizację zadań z kontrolowanego zakresu.

W toku kontroli stwierdzono **nieprawidłowość** polegającą na nierzetelnym sprawdzeniu poszczególnych kosztorysów, stanowiących integralną część wybranej oferty w kontrolowanym postępowaniu¹², co skutkowało wskazaniem w zawartej umowie wynagrodzenia niższego od wartości wskazanej w ofercie. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty, albowiem wartość drugiej oferty, podlegającej rozpatrzeniu, była wyższa od faktycznej kwoty zaoferowanej przez podmiot, z którym podpisano umowę. Niemniej jednak wysokość wynagrodzenia wskazanego w umowie była podstawą do określenia kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, naliczenia przez zamawiającego kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zadania oraz obciążenia wykonawcy należnościami z tytułu zużycia mediów. W przypadku postępowania dotyczącego projektu budowlanego¹³ stwierdzono **nieprawidłowość** polegającą na nienależnym zabezpieczeniu interesów zamawiającego w zakresie przeniesienia majątkowych praw autorskich do projektu, niezawarcia postanowień dotyczących rękojmi za wady oraz niezastrzeżenia, że projekt będzie stanowił część opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.

III. Ustalenia dokonane w toku kontroli

1. Planowanie zamówień publicznych

Zasady planowania, przygotowania i udzielania zamówień publicznych oraz nadzoru nad ich wykonaniem w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej określono w decyzji nr 4 Komendanta NwOSG.

W NwOSG był sporządzany plan zamówień publicznych, obowiązujący w danym roku budżetowym. Naczelnicy wydziałów NwOSG oraz Kierownik Służby Zdrowia NwOSG, po otrzymaniu pisemnej informacji o wysokości zatwierdzonego planu finansowego, przedstawiali kierownikowi Sekcji Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego NwOSG projekty planów zamówień publicznych w zakresie właściwości kierowanych przez siebie komórek.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, z późn. zm., zwaną dalej ustawą *Pzp*.

¹¹ Zwanej dalej również decyzją nr 4 Komendanta NwOSG. Wcześniej obowiązywała decyzja nr 8 Komendanta NwOSG z 8 stycznia 2014 r. w sprawie *organizacji zamówień publicznych prowadzonych w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej* zmieniona decyzją nr 135 Komendanta NwOSG z 29 maja 2014 r.

¹² Dotyczy postępowania nr 11/FI/AG/15.

¹³ Dotyczy postępowania nr 4/FI/AG/15.

Zgodnie z przyjętymi w NwOSG regulacjami, za terminowe i właściwe przygotowanie planu zamówień publicznych odpowiadał główny księgowy NwOSG.

Plan zamówień publicznych podlegał zatwierdzeniu przez Komendanta NwOSG, po zaopiniowaniu przez głównego księgowego i Zastępcę Komendanta właściwego do spraw logistyki, w ciągu 30 dni od daty wysłania do kierowników komórek organizacyjnych NwOSG informacji o zatwierdzeniu planu finansowego lub prowizorium na dany rok budżetowy. Plan zamówień publicznych na 2015 r. został zatwierdzony przez Komendanta NwOSG 2 marca 2015 r., a na 2016 r. 4 kwietnia 2016 r.

Omawiany dokument sporządzany był na podstawie planu finansowego NwOSG, tworzonego z uwzględnieniem limitu przyznanego Oddziałowi przez Komendę Główną Straży Granicznej.

Korekty planu zamówień publicznych w części dotyczącej wydatków rzeczowych, opracowane na podstawie propozycji zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych NwOSG, po zaopiniowaniu przez głównego księgowego i Zastępcę Komendanta NwOSG właściwego do spraw logistyki, kierownik Sekcji Zamówień Publicznych przedstawiał do zatwierdzenia Komendantowi NwOSG. Korekty w planie zamówień publicznych uwzględniały zmiany limitów przyznaných środków.

W badanym okresie plany zamówień publicznych sporządzano zgodnie z postanowieniami § 2 decyzji nr 4 Komendanta NwOSG, tj. terminowo i zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 1 do powołanej decyzji. Plany zamówień publicznych były na bieżąco uaktualniane w związku ze zmieniającą się wielkością zatwierzonego planu finansowego, poprzez sporządzanie stosownych korekt, które były zatwierdzane przez Komendanta NwOSG. W 2015 r. plan zamówień publicznych był aneksowany 8 razy: 24 marca 2015 r., 8 maja 2015 r., 10 czerwca 2015 r., 9 lipca 2015 r., 15 września 2015 r., 7 października 2015 r., 1 grudnia 2015 r. i 20 stycznia 2016 r., a w 2016 r. 6 razy: 9 maja 2016 r., 14 lipca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r., 12 października 2016 r., 30 listopada 2016 r. i 4 stycznia 2017 r.

Wszystkie poddane badaniu zamówienia publiczne zostały uwzględnione w planach finansowych, w planach zamówień publicznych i w korektach tych planów. Zaplanowane środki budżetowe uwzględniały wysokość zamówień publicznych.

Zamówienie publiczne nr 10/FI/AG/NwOSG/15 na wykonanie robót budowlanych pn. *Remont ciągów komunikacyjnych i sanitariatów damskich w budynku nr 2 na terenie Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej* zostało zatwierdzone w drugiej korekcie planu zamówień publicznych NwOSG na 2015 r. w pozycji 8.9. Środki finansowe na zabezpieczenie realizacji zadania uwzględniono w korekcie planu wydatków na 2015 r. w pozycji 427002 *Konserwacja pomieszczeń, budynków i budowli*.

Zamówienie publiczne nr 11/FI/AG/15 na realizację inwestycji pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku nr 1 na terenie Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców Straży Granicznej w Lesznowoli k/Grójca woj. mazowieckie (dokończenie inwestycji)* uwzględniono w pozycji 8.18 w korekcie planu zamówień publicznych nr 4. Środki finansowe na zabezpieczenie realizacji zadania uwzględniono w korekcie planu wydatków na 2015 r. w pozycji 605003 *Pozostałe budowle, w tym także koszty zleconego opracowania dokumentacji technicznej oraz zleconego opracowania* oraz w pozycji 427002 *Konserwacja pomieszczeń, budynków i budowli*.

Zamówienie publiczne nr 4/FI/AG/15 na *opracowanie dokumentacji projektowej rozbudowy budynku przy ul. 17 stycznia w Warszawie* zostało zatwierdzone w planie zamówień publicznych pod pozycją 8.6. Środki finansowe na zabezpieczenie realizacji zadania uwzględniono w planie wydatków na 2015 r. w pozycji 605003 *Pozostałe budowle (w tym także koszty zleconego opracowania dokumentacji technicznej oraz zleconego opracowania założeń projektowych dotyczących tych inwestycji)*.

W odniesieniu zaś do zamówienia publicznego nr 18/FI/AG/15 *na dostawę energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej*, środki finansowe przeznaczone na jego realizację zostały zakwalifikowane do grupy wydatków bieżących jednostki (pozycja 4000) ujętych w planie wydatków Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2016 rok. Analogicznie do powyższego, środki finansowe przeznaczone na realizację II części zamówienia zostały zakwalifikowane do wydatków bieżących jednostki ujętych w projektach i planie na 2017 rok. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe postępowanie zaplanowano i przeprowadzono jeszcze w 2015 roku, zostało ono ujęte w planie zamówień publicznych na 2015 rok pod pozycją 7.5.4. (do planu wydatków budżetowych na 2015 r. NwOSG). Na realizację zamówienia zamawiający zamierzał przeznaczyć łącznie 4 780 290,36 zł. W związku z koniecznością ujęcia zakupu w rocznych planach wydatków jednostki, powyższą kwotę podzielono na 2 części, tj. na pierwsze 12 miesięcy wykonania zamówienia przewidziano 2 370 000,18 zł, a na kolejne 12 miesięcy wykonania zamówienia w wysokości 2 410 290,18 zł. Zakup energii elektrycznej został wskazany pod pozycją 426001 w planie wydatków budżetowych Wydziału Budownictwa i Gospodarowania Materiałowego NwOSG na 2016 rok, w którym zabezpieczono środki w wysokości 758 000,00 zł, tj. w kwocie niższej od tej, którą przedstawiciele NwOSG odpowiedzialni za przeprowadzenie postępowania uznali jako niezbędną do realizacji I części zamówienia. Jak wyjaśniono, zmiany dokonywane w ww. planach w trakcie trwania roku budżetowego pozwoliły na zabezpieczenie środków na pokrycie zobowiązań z tytułu dostawy energii elektrycznej. Przedmiotowe wyjaśnienia zostały poparte stosowną dokumentacją. Powyższe potwierdza również fakt, że w okresie objętym kontrolą Oddział dokonywał terminowych płatności na rzecz sprzedawcy.

Na podstawie analizy ww. planów i sporządzonych do nich korekt stwierdzono, że zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁴, na realizację kontrolowanych zamówień publicznych we wszystkich badanych przypadkach zabezpieczono środki finansowe w wysokościach gwarantujących ich udzielenie.

Decyzje o realizacji powyższych zamówień publicznych były zasadne i niezbędne do wykonywania zadań nałożonych na NwOSG. Wszczęcie postępowania na dostawę energii elektrycznej było związane ze zbliżającym się upływem terminu umowy z dotychczasowym dostawcą energii (obowiązującej do 31 grudnia 2015 r.) i koniecznością zapewnienia ciągłości dostawy energii elektrycznej do obiektów SG. Z kolei wszczęcie postępowania na opracowanie dokumentacji projektowej było uzasadnione potrzebą przygotowania robót budowlanych w zakresie rozbudowy budynku nr 1 wykorzystywanego przez NwOSG. Remontu wymagały pomieszczenia sanitarne w budynku nr 2, a także istniała konieczność dostosowania tego budynku do wymogów ppoż. Ponadto, prawidłowa realizacja zadań powierzonych jednostce kontrolowanej wiązała się z koniecznością dostosowania istniejących w kompleksie w Lesznowoli budynków do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. *w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia*¹⁶.

[Dowód: akta kontroli, str. 250-284, 757-843, 2350-2408]

¹⁴ Art. 44 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1860).

¹⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 690.

¹⁶ Dz. U. Nr 190, poz. 1953.

2. Udzielanie zamówień publicznych

1) Wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania o zamówienie publiczne

Zgodnie z obowiązującymi w NwOSG regulacjami wewnętrznymi kierownicy komórek organizacyjnych podejmowali decyzję o przygotowaniu i złożeniu wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. Wniosek ten był uzgadniany i weryfikowany, pod względem kompletności oraz zgodności z wymogami określonymi w decyzji nr 4 Komendanta NwOSG, z kierownikiem Sekcji Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego NwOSG i głównym księgowym, a następnie zatwierdzany przez Komendanta NwOSG. Wniosek zawierał m.in.: określenie przedmiotu zamówienia ze wskazaniem nazwy i kodu określonego we Wspólnym Słowniku Zamówień, określenie terminu realizacji zamówienia, wskazanie pozycji zamówienia w planie zamówień publicznych oraz proponowanych przedstawicieli do pracy w komisji przetargowej, wartość zamówienia, wyrażoną w złotych i euro ustaloną zgodnie z art. 32-35 ustawy *Pzp*, a także kwotę jaka miała być przeznaczona na finansowanie zamówienia.

Wszystkie kontrolowane wnioski zostały sporządzone zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 3 do decyzji nr 4 Komendanta NwOSG i zawierały powołane wyżej informacje, za wyjątkiem postępowania o zamówienie publiczne nr 18/FI/AG/15 na *dostawę energii elektrycznej i świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej*. We wniosku tym omyłkowo nie została wskazana pozycja zamówienia ujęta w planie zamówień publicznych na 2015 rok, co uznano za **uchybie**.

We wszystkich kontrolowanych postępowaniach wnioski o wszczęcie postępowania były zatwierdzone przez upoważnione osoby.

2) Opisanie przedmiotu zamówienia, w tym realizowanie obowiązków wynikających z przepisów prawa

Przedmioty zamówień w kontrolowanych postępowaniach zostały opisane w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, z uwzględnieniem wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie ofert. Opisy przedmiotów zamówień (OPZ) opracowane w zakresie kontrolowanych zamówień nie naruszały zasady uczciwej konkurencji - wskazane wymagania techniczne dotyczące realizowanych inwestycji, robót budowlano-remontowych i dostawy spełniało kilku wykonawców.

OPZ były sporządzane przez osoby posiadające doświadczenie zawodowe bądź stosowne kwalifikacje i specjalistyczne uprawnienia z zakresu budownictwa, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych. Przedmioty zamówień publicznych były opisywane w sposób nieutrudniający uczciwej konkurencji oraz za pomocą określeń dających możliwość uzyskania oczekiwanych efektów.

[Dowód akta kontroli, str. 367-368, 384, 388, 398-399, 404-407, 410-413]

W odniesieniu do postępowania nr 18/FI/AG/2015 przedmiot zamówienia opisano w oparciu o warunki przyłączenia dla każdego z obiektów SG. Określono także parametry techniczne i jakościowe m.in. pobór mocy i energii elektrycznej oraz przewidywane zapotrzebowanie na energię elektryczną w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r.

W przypadku postępowań dotyczących robót budowlanych do opisu przedmiotu zamówienia wykorzystano sporządzone przez pracowników Wydziału Budownictwa i Zarządzania Nieruchomościami NwOSG przedmiary robót do wielobranżowych kosztorysów, postanowienie Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie *wyrażenia zgody na spełnienie wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego w inny sposób niż to określono w przepisach techniczno-budowlanych dla istniejącego niskiego budynku biurowego nr 2 Straży Granicznej przy ul. 17 Stycznia 23,*

ekspertyzę techniczną w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz aktualne pozwolenie na budowę. Przy postępowaniach o roboty budowlane do sporządzania opisów wykorzystywana była m.in. dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i obmiaru robót budowlanych.

Przy realizacji zamówienia na projekt budowlany budynku nr 1 do sporządzenia OPZ wykorzystano *Program Inwestycji rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie*, zawierający m.in. uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, podstawowe dane o planowanym zadaniu oraz ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji. Zgodnie z założeniami zawartymi w ww. dokumencie celem tej inwestycji była poprawa warunków pracy i BHP oraz zapewnienie dodatkowej powierzchni użytkowej.

[Dowód akta kontroli, str. 33-38, 1271-1275]

3) Oszacowanie wartości zamówienia

W przypadku postępowania nr 18/FI/AG/2015 kwotę określono w oparciu o koszt średniego rocznego zużycia energii elektrycznej w obiektach SG od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2015 r., a także o przewidywany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, tj. o 1,7%¹⁷, co było zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy *Pzp*. W przypadku postępowania dotyczących robót budowlanych obliczenia wartości szacunkowej zamówień zostały dokonane na podstawie kosztorysów inwestorskich, a przy postępowaniu dotyczącym opracowania dokumentacji projektowej na podstawie wartości kosztorysowej inwestycji ustalonej według wzoru dotyczącego wskaźników kosztów dokumentacji projektowej w relacji do kosztów robót budowlanych dla inwestycji kubaturowych, na podstawie rozporządzenia 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 programie funkcjonalno-użytkowym¹⁸.

[Dowód akta kontroli, str. 1270-1275]

4) Powołanie komisji przetargowej

Wniosek o powołanie komisji przetargowej oraz dokumentacja postępowania wymagana ustawą *Pzp* zostały przygotowane przez Sekcję Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego NwOSG. Wnioski o powołanie komisji były zatwierdzane przez Zastępcę Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwym do spraw logistyki, co było zgodne z decyzją nr 4 Komendanta NwOSG.

Do zadań komisji przetargowych należało przede wszystkim przygotowanie postępowania o zamówienie publiczne w tym: przedstawienie propozycji wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego, innego niż przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony, przygotowanie projektu SIWZ oraz innych dokumentów związanych z prowadzoną procedurą, udzielanie wyjaśnień dotyczących treści SIWZ, proponowanie wykluczeń wykonawców, odrzuceń ofert oraz dokonywanie wyboru najkorzystniejszej oferty.

Do składów komisji przetargowych wyznaczono pracowników i funkcjonariuszy, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje bądź doświadczenie zawodowe, a do ich obowiązków należał m.in. udział w komisjach przetargowych.

[Dowód akta kontroli, str. 356-362, 367-370, 381-383, 388, 394-399, 404-407, 410-413]

¹⁷ NwOSG dokonał obliczenia wartości zamówienia w oparciu o dane zawarte w Założeniach Projektu Budżetu Państwa na rok 2016 – dokumencie opracowanym przez Radę Ministrów z czerwca 2015 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1389

Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 ustawy *Pzp* o braku okoliczności powodujących konieczność wyłączenia z postępowania.

[Dowód akta kontroli, str. 613-620, 735-736, 1116, 1263.]

5) Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i inna dokumentacja przetargowa

SIWZ była sporządzana na podstawie danych uzyskanych od kierowników komórek organizacyjnych NwOSG oraz projektu SIWZ przedstawionego przez komisję przetargową. Po uzgodnieniach z głównym księgowym NwOSG odnośnie do terminów i sposobu płatności, podatku VAT, dokumentów wymaganych do zrealizowania płatności, wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy, postanowień dotyczących kar umownych, SIWZ była przedstawiana Zastępcy Komendanta NwOSG właściwego do spraw logistyki do zatwierdzenia.

W SIWZ zawarto wszystkie wymagane przepisami prawa elementy, tj. w szczególności: warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, wymagane od wykonawców oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu, opis sposobu obliczenia ceny, opis kryteriów wyboru oferty, znaczenie tych kryteriów i sposób oceny ofert.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy było wymagane w dwóch z czterech badanych przypadkach, tj. w postępowaniu nr 10/FI/AG/15 i nr 11/FI/AG/15. Wykonawca zawarł w umowach postanowienia o zabezpieczeniu interesu zamawiającego w przypadkach nienależytego wykonania przedmiotu umowy, a także określił odpowiedzialność wykonawcy z tytułu gwarancji i rękojmi za wady.

Odnosnie do postępowania nr 18/FI/AG/15 dotyczącego zakupu energii elektrycznej w umowie nie zawarto postanowień o zabezpieczeniu interesu zamawiającego w przypadkach nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Znajdowały się natomiast zapisy odnoszące się do ewentualnych bonifikat i opustów dla zamawiającego z tytułu niewywiązywania się przez wykonawcę z umowy, a także podjęcia przez wykonawcę niezwłocznych działań w przypadkach awarii określonych w umowie. W SIWZ określono istotne dla stron postanowienia, które miały zostać wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Obowiązek sporządzenia wzoru umowy pozostawiono wykonawcy. Przyjęcie powyższego rozwiązania było zgodne z art. 36 ust. 1 pkt 16 ustawy *Pzp*, a także pozwoliło na właściwe zabezpieczenie interesów NwOSG, albowiem w treści SIWZ zawarto wszystkie, niezbędne z punktu widzenia zamawiającego, informacje dotyczące planowanego zakupu. Zamieszczono w nim również zapis, że do przedmiotu zamówienia stosuje się ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹⁹ oraz akty wykonawcze do ww. ustawy, szczególnie regulujące zasady i warunki zaopatrzenia w energię elektryczną.

W przypadku postępowania nr 4/FI/AG/15 stwierdzono, że postanowienia umowy nie zabezpieczały w pełni interesów zamawiającego, o czym będzie mowa w dalszej części dokumentu.

Załączone do SIWZ dokumenty sporządzono w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy tj. m.in.: ustawę *Pzp* oraz ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*²⁰. Wymagania postawione wykonawcom w SIWZ, dotyczące dostarczenia dokumentów, wniesienia wadium oraz dopełnienia

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059.

²⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 290, z późn.zm.

formalności po wyborze oferty, wynikały z uzasadnionych potrzeb zamawiającego i nie naruszały innych regulacji prawnych wydanych na podstawie ww. ustawy, zaś warunki udziału w postępowaniach były powiązane z przedmiotami zamówień.

SIWZ była zamieszczana na stronie internetowej NwOSG²¹. W kontrolowanych postępowaniach SIWZ nie podlegały modyfikacjom, gdyż zadawane przez potencjalnych wykonawców pytania nie miały wpływu na zmiany treści istotnych warunków zamówień.

We wszystkich badanych postępowaniach SIWZ zostały zatwierdzone przez Zastępcę Komendanta NwOSG właściwego do spraw logistyki.

[Dowód akta kontroli, str434-444, 720-729, 1034-1071, 1280-1296]

6) Ogłoszenie o zamówieniu publicznym (i jego zmiany) oraz wypełnienie obowiązków z tym związanych określonych w przepisach prawa, z uwzględnieniem zachowania określonych terminów

We wszystkich kontrolowanych postępowaniach NwOSG wypełnił obowiązki informacyjne, z uwzględnieniem zachowania określonych terminów i elementów ogłoszeń, w tym w zakresie sporządzania oraz publikowania ogłoszeń o: zamówieniach, wyborze najkorzystniejszych ofert, wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu i otrzymanych ocenach spełniania tych warunków oraz o udzieleniu zamówień publicznych.

Ogłoszenia o zamówieniach poddanych kontroli postępowań były publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku postępowania nr 18/FI/AG/2015 - w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Były one również zamieszczane w siedzibie zamawiającego na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej NwOSG.

[Dowód akta kontroli, str. 1297-1325]

7) Wybór wykonawcy

We wszystkich poddanych kontroli zamówieniach otwarcie ofert nastąpiło we wskazanych w SIWZ terminach.

W postępowaniu nr 10/FI/AG/15 we wskazanym terminie wpłynęły 4 oferty, z których odrzucono oferty 2 wykonawców na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy *Pzp*, tj. ze względu na nie udzielenie - w wyznaczonym przez zamawiającego terminie - przez wykonawców wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny zawartej w ich ofertach.

W postępowaniu nr 11/FI/AG/15 we wskazanym terminie wpłynęło 5 ofert, z których 3 oferty zostały wykluczone na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy *Pzp*, tj. ze względu na nie wniesienie wadium do upływu terminu składania ofert, na przedłużony okres związania ofertą lub w terminie, o którym mowa w art. 46 ust. 3, albo nie wyrażenie zgody na przedłużenie okresu związania ofertą. Ponadto, 1 oferta²² została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy *Pzp*, tj. ze względu na jej niezgodność z SIWZ.

W wyniku przeprowadzonej w toku kontroli analizy dokumentacji ofertowej złożonej przez wybranego w postępowaniu wykonawcę, stwierdzono rozbieżność w wysokości 44 485,96 zł netto pomiędzy kwotą wskazaną w ofercie, tj. 1 011 555,96 zł netto, a kwotą stanowiącą sumę poszczególnych

²¹ <http://www.nadwislanski.strazgraniczna.pl>

²² Podlegająca także wykluczeniu.

kosztorysów stanowiących integralną część oferty, tj. 1 056 041,92 zł. Jak wynika z wyjaśnień²³ udzielonych przez kierownika jednostki kontrolowanej stwierdzona rozbieżność była efektem mylnego podsumowania kosztorysów dołączonych przez wykonawcę i nie miała wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty w przedmiotowym postępowaniu, ponieważ wartość drugiej oferty, podlegającej rozpatrzeniu, była wyższa od faktycznej kwoty zaoferowanej przez podmiot, z którym podpisano umowę. Powyższe wartości nie zostały należycie zweryfikowane na etapie sprawdzania oceny ofert przez członków komisji przetargowej, co należy uznać za **nieprawidłowość**, której przyczyną było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez członków komisji przetargowej oraz niewystarczający nadzór ze strony Zastępcy Komendanta NwOSG właściwego do spraw logistyki, który zatwierdził *propozycję wyboru najkorzystniejszej oferty (...)*. Skutkiem ww. nieprawidłowości było wskazanie w zawartej umowie niższej od wskazanej w ofercie wartości umownej zamówienia, a w konsekwencji:

1. wniesienie przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy (§ 13 ust. 1 umowy) w kwocie niższej o **2 735,89** zł od kwoty, która zostałaby naliczona, gdyby w umowie wskazano wysokość wynagrodzenia odpowiadającą wysokości wskazanej w ofercie,
2. naliczenie przez zamawiającego kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zadania w kwocie niższej o **1 750,97** zł od kwoty, która zostałaby naliczona, gdyby w umowie wskazano wysokość wynagrodzenia odpowiadającą wysokości wskazanej w ofercie,
3. obciążenie wykonawcy – z tytułu zużycia mediów – kwotą niższą o **252,79** zł od kwoty, która zostałaby naliczona, gdyby w umowie wskazano wysokość wynagrodzenia odpowiadającą wysokości wskazanej w ofercie.

W pozostałych ofertach, zarówno podlegających ocenie, odrzuceniu, jak i wykluczeniu, suma poszczególnych kosztorysów ofertowych odpowiadała kwocie wskazanej w ofertach.

[Dowód akta kontroli, str. 414, 734-760, 849-1005]

W postępowaniu nr 4/FI/AG/15 wpłynęło 7 ofert, w odniesieniu zaś do postępowania nr 18/FI/AG/2015, we wskazanym terminie wpłynęła 1 oferta. W obydwu przypadkach oferty te nie podlegały wykluczeniu ani nie zostały odrzucone.

[Dowód akta kontroli, str. 738, 790-792, 1265-1266, 1342-1356, 1357-1361]

8) Dokumentowanie postępowań o zamówienie publiczne

Z wyboru najkorzystniejszej oferty komisje przetargowe sporządzały protokoły oraz zawiadomienia do wszystkich uczestników postępowania, w których wskazywano: wybraną ofertę, dane wykonawcy, którego oferta została wybrana i cenę oferty. W każdym kontrolowanym postępowaniu gromadzono dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie czynności mających istotny wpływ na prawidłowość udzielonych zamówień.

Komisje przetargowe we wszystkich kontrolowanych postępowaniach opracowywały protokoły postępowań, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁴.

[Dowód akta kontroli, str. 605-612, 734-740, 1262-1269, 1115-1122]

9) Zawarcie i realizacja umowy o udzielenie zamówienia publicznego

W wyniku realizacji ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały zawarte poniższe umowy:

²³ Zawartych w piśmie z 31 sierpnia 2017 r. (znak: Nw-FI/7417/17).

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 223 poz. 1458.

1. umowa nr 21/AG/NwOSG/2015 z 27 kwietnia 2015 r. (postępowanie nr 4/FI/AG/15) na usługę opracowania dokumentacji projektowej budynku nr 1;
[Dowód: akta kontroli, str. 1123-1148]
2. umowa nr 36/AG/NwOSG/2015 z 26 czerwca 2015 r. (postępowanie nr 10/FI/AG/15) na roboty budowlane polegające na remoncie korytarzy w budynku nr 2;
[Dowód: akta kontroli, str. 429-594]
3. umowa nr 51/AG/NwOSG/2015 z 27 sierpnia 2015 r. (postępowanie nr 11/FI/AG/15) na roboty budowlane polegające na dokończeniu inwestycji w Lesznowoli;
[Dowód: akta kontroli, str. 805-824]
4. umowa nr 92/AG/NwOSG/2015 z 21 grudnia 2015 r. (postępowanie nr 18/FI/AG/15) na dostawę energii elektrycznej.
[Dowód: akta kontroli, str. 1229-1261]

Umowy sporządzone zostały zgodnie z postanowieniami określonymi w SIWZ oraz z załączonymi wzorami umów/istotnymi dla stron postanowieniami, które zostały wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Umowy zostały sporządzone zgodnie z postanowieniami art. 139-140 i 142 ustawy *Pzp* i zawarte w terminach związania ofertami z uwzględnieniem terminów określonych w art. 94 ww. ustawy.

Umowy były zawierane na czas oznaczony z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, w terminach wynikających z ustawy *Pzp*, tj. nie wcześniej niż po upływie 7 dni od ogłoszenia informacji o wynikach wyboru oferty i nie później niż przed upływem terminu związania ofertą. Zostały podpisane przez Zastępcę Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwego do spraw logistyki, posiadającego imienne pełnomocnictwo wydane przez Komendanta NwOSG do zawierania umów, przy kontrasygnacie głównego księgowego NwOSG.

Umowa 92/AG/NwOSG/2015 szczegółowo określała warunki dostawy energii elektrycznej odbywającej się na zasadach określonych w ustawie *Prawo energetyczne* oraz aktach wykonawczych. Zawierała informacje dotyczące sposobu rozliczenia należności oraz płatności za sprzedaną energię, odpowiedzialności stron w przypadku niewywiązywania się z obowiązków wynikających z umowy w tym niezapewnienia ciągłości dostawy energii elektrycznej.

W pozostałych 3 umowach zawarto m.in. informacje dotyczące ich przedmiotu, terminów realizacji, obowiązków wykonawców, nadzoru nad ich realizacją, sposób odbioru przedmiotu umów, wynagrodzenie i sposób rozliczenia finansowego, zabezpieczenie należytego wykonania oraz sposób naliczania kar umownych.

W umowie nr 21/AG/NwOSG/2015 w sposób nienależyty zabezpieczono interesy zamawiającego w zakresie majątkowych praw autorskich, ponieważ nie wymieniono w niej wszystkich pól eksploatacji, na których może być wykorzystywany przez zamawiającego projekt budowlany. Powyższe było niezgodne z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*²⁵, zgodnie z którym umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione oraz z art. 41 ust. 4 ww. ustawy, zgodnie z którym umowa może dotyczyć tylko pól eksploatacji, które są znane w chwili jej zawarcia. W wymienionej umowie nie zawarto także postanowień w zakresie rękojmi za wady. Ponadto, zamawiający nie zastrzegł w umowie, że projekt budowlany będzie stanowił część opisu przedmiotu odrębnego zamówienia na roboty budowlane i nie zobowiązał wykonawcy do dokonywania opisów technicznych materiałów, urządzeń, itp. z uwzględnieniem

²⁵ Dz. U z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm. (wg stanu obowiązującego w chwili podpisania umowy).

postanowień *Pzp*. Powyższe uznano za **nieprawidłowości** skutkujące możliwością występowania z roszczeniami wobec zamawiającego z tytułu wykorzystywania projektu budowlanego na innych polach eksploatacji, a także mogące mieć wpływ na realizację robót budowlanych prowadzonych w oparciu o projekt budowlany, zwłaszcza, że odbiór projektu polegał na sprawdzeniu, czy dostarczona dokumentacja zawierała wszystkie części zamówione na podstawie umowy. Z tego powodu istotne było zabezpieczenie interesów zamawiającego na wypadek, gdyby projekt zawierał wady wpływające na prowadzenie robót budowlanych. Sporządzenie projektu umowy należało do członków komisji przetargowej. Akceptacji SIWZ dokonał Zastępca Komendanta NwOSG właściwy do spraw logistyki.

W postępowaniach nr: 4/Fl/AG/15, 10/Fl/AG/15 i 11/Fl/AG/15 wykonawcy przed przystąpieniem do wykonania przedmiotu umowy przedłożyli stosowne polisy potwierdzające posiadanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

[Dowód: akta kontroli, str. 595-603, 1146-1152]

Przy zamówieniach na roboty budowlane zamawiający przed podpisaniem umowy żądał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5 % ceny ofertowej brutto.

Kontrolowane umowy zawierały informacje wskazujące na możliwość dokonania zmiany umowy w formie aneksu podpisanego przez obie strony pod rygorem nieważności. W przypadku badanych umów nie dokonywano ich zmian.

3. Realizacja zawartych umów o zamówienie publiczne

Z treści poddanych kontroli umów zawartych na podstawie ustawy *Pzp* wynikało, że przedmiot zamówienia był tożsamy z jego opisem zawartym w SIWZ.

Przedmiot umowy nr 21/AG/NwOSG/2015, tj. dokumentacja projektowa dla zadania pn. *Rozbudowa budynku nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie*, został wykonany w terminie określonym w umowie. Podstawą odbioru dokumentacji był protokół odbioru dokumentacji projektowej²⁶ potwierdzający, że dostarczona dokumentacja zawierała wszystkie zamówione na podstawie umowy części.

[Dowód: akta kontroli, str. 1156-1159]

Energia elektryczna była dostarczana zamawiającemu w trybie ciągłym, na zasadach zawartych w umowie nr 92/AG/NwOSG/2015. W trakcie obowiązywania umowy nie wystąpiły okoliczności powodujące dokonywanie zmian w jej treści lub konieczność złożenia reklamacji w związku z nienależytym wywiązywaniem się z obowiązków przez sprzedawcę energii elektrycznej. Rozliczanie należności za dostarczoną energię i świadczone usługi dystrybucji, odbywało się w 1-miesięcznych okresach rozliczeniowych na zasadach określonych w taryfach i umowie.

[Dowód: akta kontroli, str. 1229-1261]

W przypadku umów nr 36/AG/NwOSG/2015 oraz nr 51/AG/NwOSG/2015 zamawiający naliczył kary umowne, ponieważ wskazane zamówienia zostały zrealizowane po terminach określonych w kontrolowanych umowach. Zgodnie z postanowieniami umów za nieterminowe oddanie zamawiającemu przedmiotu umowy oraz za nie usunięcie w określonym przez zamawiającego terminie stwierdzonych przy odbiorze i w czasie gwarancji i rękojmi wad i usterek wykonawca miał zapłacić zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,2% wartości brutto przedmiotu umowy za każdy dzień kalendarzowy opóźnienia, licząc od dnia następnego po upływie terminu. Wykonawca został również

²⁶ Sporządzony 20 listopada 2015 r.

zobowiązany do zapłaty zamawiającemu kary w wysokości 1 000,00 zł w przypadku braku zapłaty w terminie wynagrodzenia należnego podwykonawcy. Informacje o konieczności naliczania kar oraz ilości dni, za które miały być naliczane były przygotowywane przez Wydział Budownictwa i Gospodarowania Nieruchomościami NwOSG i przekazywane w formie pisemnej do Pionu Głównego Księgowego NwOSG. Ponadto, w ww. umowach wykonawcy wyrazili zgodę na potrącenie z faktur końcowych należności za media, tj. wodę i energię elektryczną w formie ryczałtu 0,2 % brutto umowy lub według wskazań indywidualnych liczników, które miały zostać zainstalowane na ich własny koszt.

W przypadku umowy nr 36/AG/NwOSG/2015 noty odsetkowe zostały wystawione na łączną kwotę 62 486,56 zł²⁷, natomiast w przypadku umowy nr 51/AG/NwOSG/2015 – na łączną kwotę 42 880,16 zł²⁸. Z tytułu zużycia mediów wykonawcy zostali obciążeni kwotami: 2 959,04 zł (dot. umowy nr 36/AG/NwOSG/2015) oraz 5 757,70 zł (dot. umowy nr 51/AG/NwOSG/2015).

Z postanowień umów wynikało, że za wykonanie przedmiotu powołanych wyżej umów wykonawca miał otrzymać wynagrodzenie na podstawie kosztorysów powykonawczych. Wszystkie kosztorysy powykonawcze, zawierające rozliczenie wykonanych prac, przed ich ostatecznym zatwierdzeniem, poddawane były analizom co do ilości i wartości faktycznie wykonanych prac i zużytych materiałów.

W przypadku umowy nr 36/AG/NwOSG/2015 wartość umowna sporządzona na podstawie złożonej oferty i kosztorysu ofertowego wynosiła 520 721,32 zł netto, z uwzględnieniem obowiązującej w dniu podpisania umowy stawki podatku VAT-23 % 640 487,22 zł brutto. Wykonawca na podstawie kosztorysów cząstkowych i powykonawczych²⁹ specjalistów z danej branży wystawił faktury na łączną kwotę 686 721,33 zł brutto. Różnica między ofertą a wartością prac wykazanych w kosztorysach powykonawczych wyniosła 46 234,11 zł. Wzrost wartości zrealizowanych prac wynikał z potrzeby wykonania dodatkowych prac, których podczas wstępnych oględzin budynku i na etapie sporządzania kosztorysu inwestorskiego nie było można przewidzieć.

[Dowód akta kontroli, str. 671-696]

W przypadku umowy nr 51/AG/NwOSG/2015 jako wartość umowną prac – będącą podstawą do wyliczenia ewentualnych kar z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy oraz ryczałtu za zużycie mediów – została wskazana kwota 1 013 214,34 zł netto, z uwzględnieniem stawki 23% podatku VAT 1 246 253, 64 zł brutto³⁰. Mając na uwadze błędne wyliczenie wartości umownej prac, o którym mowa w części 2 niniejszego dokumentu, prawidłowa wartość wynosiła 1 057 700,30 zł netto, tj. 1 300 971,37 zł brutto. Wykonawca, na podstawie kosztorysów powykonawczych wystawił faktury na łączną kwotę 1 462 183,72 zł. Część należności przysługującej wykonawcy, na podstawie zawartych umów przelewu wiarytelności, zamawiający przekazywał bezpośrednio podwykonawcom, co było zgodne z warunkami umowy nr 51//AG/NwOSG/2015. Różnica między ofertą a wartością prac wykazanych w kosztorysach powykonawczych wyniosła 161 212,34 zł. Wzrost wartości zrealizowanych prac wynikał m.in. z konieczności zmiany przebiegu trasy kanałów wentylacji w związku z tzw. kolizjami, dołożeniem dodatkowego osprzętu oraz wykonaniem dodatkowych robót związanych z zaistniałymi zmianami.

²⁷ 61 486,56 zł z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy oraz 1 000,00 zł z tytułu nieterminowej zapłaty należności podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

²⁸ 39 880,16 zł z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy oraz 3 000,00 zł z tytułu nieterminowej zapłaty należności podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

²⁹ Analizowanych, a następnie zatwierdzanych przez pracowników merytorycznych Wydziału Budownictwa i Gospodarowania Nieruchomościami NwOSG.

³⁰ Na powyższą wartość składała się kwota wskazana przez wykonawcę w ofercie, tj. 1 011 555,96 zł netto (1 244 213,83 zł brutto) oraz kwota 1 658,38 zł netto (2 039,81 zł brutto) wynikająca z poprawienia przez zamawiającego – na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp – innych omyłek polegających na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty.

Oddział terminowo regulował zobowiązania wynikające z zawartych umów. Zapłatę wynagrodzenia za realizację zamówień dokonywano na podstawie faktur VAT weryfikowanych pod względem merytorycznym i finansowym. Dokumentacja finansowa, na podstawie której zamawiający dokonywał wykonawcy zapłaty za realizację zamówienia była przez pracowników komórek organizacyjnych NwOSG sprawdzana i potwierdzana pod względem celowości i zasadności.

[Dowód: akta kontroli, str. 1369-1381]

Zgodnie z postanowieniami umów nr 36/AG/NwOSG/2015 i nr 51/AG/NwOSG/2015, wynagrodzenie wykonawcy miało być płatne w częściach za wykonanie robót potwierdzonych protokołem odbioru cząstkowego bez zastrzeżeń oraz protokołem odbioru końcowego bez zastrzeżeń, na podstawie wystawionych faktur VAT. Podstawą do wystawienia faktur VAT miał być protokół odbioru cząstkowego lub końcowego bez zastrzeżeń. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że wynagrodzenie było wypłacane wykonawcom każdorazowo po zakończeniu i odbiorze poszczególnych robót, na podstawie protokołów odbiorów cząstkowych, zatwierdzanych przez właściwych branżowo inspektorów nadzoru.

Z dokumentacji związanej z realizacją powyższych umów na roboty budowlane wynika, że w protokołach odbioru końcowego wskazano *uwagi do jakości wykonania robót*³¹. Z wyjaśnień³² uzyskanych od kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że komisje powołane do odbioru robót przyjęły wykonanie robót od wykonawców, *jednocześnie formułując uwagi o charakterze estetycznym dotyczące jakości wykonania*. W opinii zamawiającego *uwagi dotyczące jakości i estetyki wykonania (...) nie mogą być interpretowane jako usterka w realizacji robót, rozumiana jako niewykonanie lub niewykonanie zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót i sztuką budowlaną*. W zapisach umów nie zostały zdefiniowane pojęcia takie jak usterka i *uwaga do jakości wykonania robót*, jak również nie został określony tryb postępowania w przypadku stwierdzenia *uwag (...)*. Skoro zamawiający w umowach wskazał, że podstawą zapłaty wynagrodzenia będzie odbiór robót *bez zastrzeżeń*, to wobec sformułowania w protokołach uwag nie może uznać, że odbioru dokonano *bez zastrzeżeń*. W związku z tym zamawiający powinien zastosować w tych przypadkach postanowienia umów, w myśl których po stwierdzeniu w toku odbioru końcowego wad i usterek powinien zostać wyznaczony termin do ich usunięcia, a następnie powinny zostać podjęte na nowo czynności odbiorowe.

Stwierdzono, że zakres prac ujętych w ww. protokołach został wykonany w terminach wyznaczonych przez komisje odbioru.

[Dowód: akta kontroli, str. 121, 692-694, 825-836, 1384-1385]

W wyniku przeprowadzonych oględzin inwestycji będącej przedmiotem umowy nr 51/AG/NwOSG/2015, tj. dokończeniem przebudowy budynku nr 1 na terenie Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców Straży Granicznej w Leszniewoli stwierdzono, że obiekt był w stanie nadającym się do użytku, pomieszczenia znajdujące się w budynku były odpowiednio wyposażone. Decyzją nr 61/2016 z dnia 2 lutego 2016 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grójcu udzielił pozwolenia na użytkowanie rozbudowanego i przebudowanego budynku nr 1 wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu.

[Dowód: akta kontroli, str. 193, 848]

Dokumentacja projektowa uzyskana przez NwOSG w ramach realizacji umowy 21/AG/NwOSG/2015 została wykorzystana w rozpoczętej w 2017 r. inwestycji pn. *Rozbudowa budynku*

³¹ Stanowiące załączniki do protokołów odbioru końcowego.

³² Zawartych w piśmie z 7 września 2017 r. (znak: FAX/NW-FI-318/17).

nr 1 przy ul. 17 Stycznia 23 w Warszawie. 24 lutego 2017 r. wszczęto procedurę przetargową, w wyniku której wyłoniono wykonawcę robót budowlanych, a następnie podpisano umowę nr 39/AG/NwOSG/2017 na kwotę 11 193 352,04 zł z terminem realizacji do 30 września 2019 r.

W wyniku realizacji umowy nr 36/AG/NwOSG/2015 z 26 czerwca 2015 r. obejmującej roboty budowlane, budynek nr 2 został dostosowany do wymogów określonych w ekspertyzie ppoż. i jest wykorzystywany do bieżącej działalności NwOSG.

[Dowód: akta kontroli, str. 110-118]

W odniesieniu do umowy nr 92/AG/NwOSG/2015 z 21 grudnia 2015 r. przedmiot umowy wykorzystywany był do bieżącej działalności jednostki kontrolowanej.

4. Nadzór nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych

Zgodnie z decyzją nr 4 Komendanta NwOSG nadzór nad realizacją zamówień publicznych w NwOSG został powierzony Zastępcy Komendanta NwOSG właściwemu do spraw logistyki, który zatwierdzał m.in. wnioski o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówień oraz posiadał imienne pełnomocnictwo Komendanta NwOSG do zawierania umów dotyczących dostaw, usług i robót budowlanych, wynikających ze stosowania przepisów ustawy *Pzp*.

Zamawiający wyznaczał również inspektorów nadzoru, tj. osoby odpowiedzialne za realizację umów, którzy sporządzali *arkusze realizacji umowy*. Zawierały one m.in. informacje takie jak: datę rozpoczęcia i zakończenia umowy, formę realizacji umowy, wartość realizowanej umowy, sposób rozliczenia, formę zapłaty, dokonanie płatności za wykonanie umów, informacje o nieterminowej realizacji umowy i wysokości naliczonych kar umownych, wartość zabezpieczenia należytego wykonania umowy. *Arkusze realizacji umowy* były sporządzane rzetelnie i zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 9 do decyzji nr 4 Komendanta NwOSG.

W przypadku objętych kontrolą umów dotyczących robót budowlanych naczelnik Wydziału Budownictwa i Gospodarowania Nieruchomościami NwOSG, w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją umów, występował w formie pisemnej do wykonawców, informując o zbliżającym się terminie zakończenia robót i o naliczaniu kar umownych za nieterminową realizację umów.

Organizacja systemu nadzoru nad zamówieniami publicznymi w kontrolowanej jednostce była realizowana prawidłowo i zgodnie z postanowieniami decyzji nr 4 Komendanta NwOSG.

[Dowód: akta kontroli, str. 106-109]

5. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

- 1) uwzględnianie w umowach postanowień zabezpieczających interesy zamawiającego w zakresie przenoszenia majątkowych praw autorskich rękopisami za wady oraz odbioru przedmiotu zamówienia;
- 2) zobowiązanie wykonawców zamówień na projekty budowlane, będące częścią opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, do sporządzania ich z uwzględnieniem postanowień ustawy *Pzp*, a w szczególności art. 31 tej ustawy;
- 3) rzetelne weryfikowanie dokumentacji ofertowej przez członków komisji przetargowej, w szczególności na etapie sprawdzania wartości wskazanej w ofercie;

- 4) rzetelne sporządzanie wniosków o udzielenie zamówienia publicznego;
- 5) wprowadzenie mechanizmów zwiększających skuteczność nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez członków komisji przetargowych.

* * *

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* uprzejmie proszę Pana Komendanta o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.



Wyk. 2 egz.:

Egz. Nr 1 – Nadwiślański Oddział Straży Granicznej

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Barbara Góra

DYREKTOR
Departamentu Kontroli i Nadzoru
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Robert FEKETE