



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Mariusz Błaszczak

DKiN-M-093-19/2017

Warszawa, dnia 6 listopada 2017 r.

Egz. Nr 1

Pan
płk SG Jacek Szcząchor
Komendant Nadbużańskiego Oddziału
Straży Granicznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2017* na temat: *Prawidłowość przygotowania i udzielenia zamówień publicznych*, przeprowadzonej w terminie od 10 lipca 2017 r. do 8 września 2017 r. w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej¹ z siedzibą przy ul. Trubakowskiej 2, 22-100 Chełm.

I. Informacje ogólne

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

kierownik zespołu - Jolanta Pionkowska, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 74/2017 z 4 lipca 2017 r.,
członek zespołu - Marta Błaszowska, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 75/2017 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.
4. Nadzór nad udzieleniem i realizacją zamówień publicznych.

Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2015 r. do 10 lipca 2017 r.

Celem kontroli była ocena prawidłowości przygotowania i udzielenia przez NOSG wybranych zamówień publicznych, w szczególności w zakresie: planowania, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodności realizacji zamówień publicznych

¹ Zwanym dalej również Nadbużańskim OSG lub NOSG.

² Zwanej dalej również ustawą o kontroli (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

z zawartymi umowami, jak również prawidłowości sprawowanego nadzoru nad zamówieniami publicznymi w jednostce kontrolowanej.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli, takich jak: legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność.

Od 1 stycznia 2015 r. do 16 września 2015 r. kierownikiem jednostki kontrolowanej był płk SG Waldemar Skarbek. Od 17 września 2015 r. kierownikiem był gen. bryg. SG Wojciech Skowronek.

Kontrolą zostały objęte następujące postępowania o udzielenie zamówień publicznych:

1. nr 6/15 pn.: *Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych instalacji klimatyzacji budynku nr 107 Komendy NOSG w Chełmie (przetarg nieograniczony)*³;
2. nr 12/15 pn.: *Remont placu manewrowego pomiędzy budynkami 24, 39 i 38 (zamówienie z wolnej ręki)*⁴;
3. nr 13/16 pn.: *Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG (przetarg ograniczony - postępowanie unieważnione)*⁵;
4. nr 17/16 pn.: *Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG (przetarg nieograniczony)*⁶;
5. nr 20/16 pn.: *Dostawa ciągnika rolniczego dla Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie (przetarg nieograniczony)*⁷.

II. Ocena ogólna

Działania NOSG w zakresie zaplanowania zadań inwestycyjnego, remontowych i dostawy, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jak również zgodności realizacji inwestycji, remontów i dostawy z zawartymi umowami, z uwzględnieniem sprawowanego nadzoru nad zadaniami oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**.

Pozytywnie oceniono działania NOSG w zakresie zadań: inwestycyjnego, remontowych i dostawy, w tym dotyczące celowości podjętych działań z punktu widzenia zadań NOSG, opracowania koncepcji na realizację tych zadań, a także ich ujęcia w planach: inwestycyjnych, remontowych, finansowych i zamówień publicznych oraz zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację.

W NOSG prawidłowo były podejmowane działania w zakresie udzielania zamówień publicznych w ramach kontrolowanych zadań, w tym właściwie przygotowano określone w przepisach wewnętrznych dokumenty inicjujące działania zmierzające do wszczęcia postępowań. Zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸ opisano przedmioty zamówień, sporządzono i modyfikowano specyfikację istotnych warunków zamówienia⁹, ogłaszano zamówienia, a także przeprowadzano postępowania. W badanych postępowaniach powoływano komisje przetargowe, które zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi przygotowywały

³ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 6/15.

⁴ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 12/15.

⁵ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 13/16.

⁶ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 17/16

⁷ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr 20/16

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm., zwaną dalej również ustawą *Pzp*. Stan prawny na okres objęty kontrolą.

⁹ Zwaną dalej również SIWZ.

i realizowały te postępowania, dokonując m.in. badania i oceny ofert oraz dokumentując postępowania.

Umowy o zamówienia publiczne zostały sporządzone i zawarte zgodnie z postanowieniami ustawy *Pzp* oraz wewnętrznymi regulacjami NOSG. Były one zgodne z postanowieniami określonymi w SIWZ i załączonymi wzorami umów. Przedmioty zamówień zostały wykonane/dostarczone w terminach określonych w zawartych umowach. Zgodnie z zapisami umów dokonywano odbiorów końcowych przedmiotów zamówień. Działania polegające na prowadzeniu nadzoru nad właściwą realizacją umów realizowano poprzez zapewnienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego.

W toku kontroli stwierdzono **nieprawidłowości** w zakresie: braku dowodów potwierdzających dokonywanie przez NOSG sprawdzeń gotowości wykonawców do odbiorów końcowych robót i dostarczenie stosownych dokumentów, sporządzenia jednego protokołu odbioru końcowego odnoszącego się do dwóch umów (6/15 i 01/14), dokonywania przez NOSG częściowych wypłat wynagrodzenia wykonawcy w sytuacji braku uregulowania takich zasad w treści umowy. NOSG nie uwzględniał w umowach postanowień dotyczących wydłużenia okresu rękojmi z uwagi na termin odbioru usterek. Ponadto, postanowienia umów w zakresie terminów były nieprecyzyjne i pozostawiały wątpliwości interpretacyjne.

Powyższe nieprawidłowości świadczą, że nadzór nad realizacją kontrolowanych umów o zamówienia publiczne nie był wystarczający.

Przedstawiona ocena została sformułowana na podstawie dokonanych w toku kontroli następujących ustaleń.

III. Ustalenia kontroli

1. Planowanie zamówień publicznych

Badane postępowania zostały ujęte w planach: zamówień publicznych, zadań inwestycyjnych oraz robót remontowych, a środki finansowe na ich realizację NOSG zabezpieczył w *Planach rzeczowo-finansowych* opracowanych na lata 2015 – 2016. Zobowiązania wynikające z realizacji zawartych umów zostały zaciągnięte przez NOSG w granicach określonych w ww. planach.

Objęte badaniem roboty budowlane, remontowe i dostawa były uzasadnione potrzebami NOSG.

Inwestycja w zakresie *wykonania robót budowlano-instalacyjnych instalacji klimatyzacji budynku nr 107 Komendy NOSG w Chełmie* (zamówienie nr 6/15) została przeprowadzona w ramach *Zaktualizowanego Programu inwestycji zadania pn.: Rozbudowa i przebudowa budynku nr 107 w m. Chełm – II etap*, zatwierdzonego przez Komendanta Nadbużańskiego OSG 18 stycznia 2013 r. Program inwestycji zawierał wszystkie elementy wskazane w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*¹⁰.

Z *Programu inwestycji* wynika, że decyzję o rozbudowie i przebudowie budynku 107 podjęto w związku z koniecznością skupienia w jednym miejscu merytorycznie powiązanych komórek organizacyjnych NOSG i sprawniejszego ich funkcjonowania. Wydziały NOSG zajmowały obiekty

¹⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

wybudowane pod koniec XIX wieku, które zostały zaadaptowane na cele administracyjne i były w złym stanie technicznym. Ze względu na brak środków finansowych na przeprowadzenie gruntownego remontu, zdecydowano o przebudowie budynku. Ponadto, argumentem do przeprowadzenia inwestycji była konieczność dostosowania architektonicznie istniejącej części budynku nr 107 do aktualnie budowanego jego nowego segmentu.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 3. Korespondencja. 1. Pytania i odpowiedzi. 1.2. Odpowiedzi. PI-na-bud-107-2013]

Argumenty przemawiające za zasadnością realizacji zamówienia nr 12/15 na *Remont placu manewrowego pomiędzy budynkami 24, 39 i 38* zostały ujęte w *Notatce służbowej dotyczącej możliwości wprowadzenia przedsięwzięć remontowych do planu potrzeb remontowych i konserwacyjnych oraz realizacji w 2015 roku systemem zleconym (§4270) z 5 lutego 2015 r.* i wynikały z potrzeby realizacji obowiązków nałożonych na służby nadzoru budowlanego Sekcji Budownictwa i Obsługi Nieruchomości Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NOSG. Przeprowadzenie zadania miało wpływ na poprawę warunków pracy i służby pracowników i funkcjonariuszy NOSG, a także poprawę wizerunku Straży Granicznej.

Ze względu na potrzebę poprawy warunków pracy i służby pracowników i funkcjonariuszy NOSG, a także poprawę wizerunku Straży Granicznej w *Planie remontowych i konserwacyjnych Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie na 2015 rok* ujęte zostało zadanie dotyczące *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienia nr 13/16 i 17/16).

W *Notatce służbowej z 8 czerwca 2016 r.* w zakresie uzasadnienia do realizacji zamówienia dotyczącego *Dostawy ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) wskazano, że ciągnik rolniczy URSUS służący do utrzymania pasa drogi granicznej będący w posiadaniu NOSG był w znacznym stopniu wyeksploatowany, co prowadziło do konieczności częstych i czasochłonnych napraw. Użytkownicy ww. ciągnika wskazywali, że moc i możliwości terenowe ciągnika były zbyt małe w stosunku do występujących warunków terenowych i zakresu prac jakie były do wykonania w rejonie granicy państwowej. W związku z powyższym określili oni parametry dla nowego ciągnika niezbędne do realizacji zadań NOSG.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 2. Dokumenty z SG. Postępowania. Uzasadnienia]

2. Udzielanie zamówień publicznych

Podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w NOSG w okresie objętym kontrolą stanowiły ustawa *Pzp* oraz poniższe regulacje wewnętrzne:

- wytyczne nr 4 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie z dnia 4 kwietnia 2012 r. w *sprawie organizacji dostaw, usług i robót budowlanych dokonywanych w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej*,
- wytyczne nr 2 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie z dnia 5 stycznia 2015 r. w *sprawie udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej*¹¹ zmienione wytycznymi nr 2 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie z dnia 3 marca 2016 r. *zmieniającymi wytyczne w sprawie udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane przez*

¹¹ Zwane dalej również *Wytycznymi nr 2*.

Nadbużański Oddział Straży Granicznej oraz wytycznymi nr 8 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie z dnia 7 lipca 2017 r. *zmieniającymi wytyczne w sprawie udzielania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej.*

Zgodnie z § 3 *Wytycznych nr 2* do zadań komórki zaopatrującej NOSG w szczególności należało opracowanie wniosków o przeprowadzenie planowanych na dany rok zamówień i sporządzenie opisów przedmiotów zamówień.

Zgodnie z § 4 *Wytycznych nr 2* SZP PGK NOSG odpowiadała za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym za: przekazywanie ogłoszeń o zamówieniach (zmian ogłoszeń) Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach (zmian ogłoszeń), o zawarciu umów w sprawie zamówień publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz zamieszczanie tych ogłoszeń na stronie internetowej NOSG, a także treści specyfikacji istotnych warunków zamówień¹², zmian treści SIWZ, wyjaśnień treści SIWZ, informacji o wyborze najkorzystniejszych ofert oraz o wynikach postępowań - zgodnie z zasadami określonymi w ustawie *Pzp*.

Zgodnie z § 7 *Wytycznych nr 2* komisja przetargowa odpowiadała za opracowanie SIWZ.

2.1. Przesłanki stosowania danego trybu

Postępowania w zakresie *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych instalacji klimatyzacji budynku nr 107 Komendy NOSG w Chełmie* (zamówienie nr 6/15), *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG w Chełmie* (zamówienie nr 13/16) oraz *Dostawy ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

Zadanie pn. *Remont placu manewrowego pomiędzy budynkami 24, 39 i 38* (zamówienie nr 12/15) realizowane było w trybie z wolnej ręki. Przesłanką do zastosowania trybu z wolnej ręki był art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*. W uzasadnieniu wyboru trybu postępowania wskazano, że zamówienie uzupełniające zostało udzielone przed upływem 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego (zamówienie nr 35/14) dotychczasowemu wykonawcy, stanowiło nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegało na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówienia. Zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, a możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego (BZP z 28 sierpnia 2014 r. ogłoszenie nr 286536-2014).

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 2. Dokumenty z SG.
Postępowania. Sprawa 35/14]

Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy (zamówienie nr 13/16) zostało przez NOSG zakwalifikowane jako zamówienie publiczne w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, co zobowiązało zamawiającego do stosowania przepisów zawartych w dziale III rozdziale 4a ustawy *Pzp*. Zgodnie z art. 131a ustawy *Pzp* przepisy tego rozdziału stosuje się do zamówień publicznych, których przedmiotem są m.in. roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane¹³ lub usługi. Zgodnie z art. 131h ust. 1 ustawy

¹² Zwanych dalej również SIWZ.

¹³ Przez pojęcie newralgiczne roboty budowlane należy rozumieć roboty budowlane do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają.

Pzp zamawiający mógł udzielić zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w trybie przetargu ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem, a także w trybie dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki albo w trybie licytacji elektronicznej, o ile zaistnieją przesłanki określone w ustawie Pzp.

Mając na uwadze brzmienie ww. przepisów w NOSG podjęto decyzję o prowadzeniu zamówienia publicznego pn.: *Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG w Chełmie* w trybie przetargu ograniczonego. Uzasadnieniem do zastosowania tego trybu było to, że w ramach zamówienia realizowane miały być newralgiczne roboty budowlane do celów bezpieczeństwa, które wiązały się z dostępem do informacji niejawnych NOSG.

Przedmiot zamówienia spełniał przesłanki określone w art. 2 pkt 5a ustawy Pzp definiującym pojęcie newralgicznej roboty budowlanej, a tym samym istniała podstawa do zakwalifikowania zamówienia do katalogu robót i usług, o których mowa w art. 131a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy i wyboru trybu przetargu ograniczonego przeprowadzonego z uwzględnieniem przepisów rozdziału 4a ustawy, tj. zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 2. Dokumenty z SG.
Postępowania. Sprawa 13/16. 2. Zatwierdzenie trybu]

2.2. Wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania o zamówienie publiczne

Wszczęcie każdego kontrolowanego postępowania zostało poprzedzone *Wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego*¹⁴. Wszystkie *Wnioski* były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do *Wytycznych nr 2* i zawierały m.in. nazwy przedmiotów zamówień, wartości szacunkowe tych przedmiotów, imiona, nazwiska osób, które przygotowywały OPZ i dokonywały szacowania. We *Wnioskach* podane zostały informacje dotyczące: wartości kwot (brutto), jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówień, przewidywanych zamówień uzupełniających, dat i podstawy obliczania wartości zamówień oraz planowanych terminów realizacji oraz imiona i nazwiska osób wyznaczonych do prac w komisjach przetargowych.

Integralną częścią każdego wniosku były opisy przedmiotów zamówień, wykazy warunków udziału w postępowaniach¹⁵, opisy sposobów, podstaw i dat obliczenia wartości zamówień wraz z podaniem nazwisk osób dokonujących obliczeń, projekty umów lub istotne warunki umów, a także proponowane kryteria wyboru ofert wraz z ich opisami.

Wszystkie *Wnioski* zostały podpisane przez kierownika lub zastępcę kierownika komórki zaopatrującej NOSG i uzgodnione z kierownikiem Sekcji Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego Nadbużańskiego OSG¹⁶. We wszystkich przypadkach główny księgowy NOSG lub zastępca głównego księgowego NOSG potwierdzali zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień, a Komendant Nadbużańskiego OSG zatwierdzał postępowania do realizacji, co było zgodne z § 5 pkt 6 *Wytycznych nr 2*.

2.3. Opisanie przedmiotów zamówień

¹⁴ Zwane dalej również *Wnioskami*.

¹⁵ Ustalane zgodnie z art. 22 ustawy Pzp.

¹⁶ Zwanej dalej również SZP PGK NOSG.

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. 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.

W przypadku robót budowlanych¹⁷ i remontowych¹⁸ NOSG opisał przedmioty zamówień za pomocą dokumentacji projektowych oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Ze względu na specyfikę zamówień w dokumentacjach projektowych stosowano nazwy handlowe i/lub marki zaprojektowanych materiałów i urządzeń. W związku z powyższym w OPZ i specyfikacjach istotnych warunków zamówień¹⁹ zostały zamieszczone informacje o dopuszczeniu rozwiązań równoważnych. NOSG, opisując przedmioty zamówień, stosował nazwy i kody określone we *Wspólnym Słowniku Zamówień*²⁰. Powyższe działania były zgodne z treścią przepisów art. 29-31 ustawy *Pzp*.

Opisy przedmiotów zamówień zostały opracowane komórkach zaopatrujących NOSG przez pracowników i funkcjonariuszy, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje. Omawiane opisy sporządzano w oparciu o założenia dotyczące przyszłych obiektów budowlanych, utrzymania przedmiotów inwestycji w należyтым stanie technicznym, zapewnienia prawidłowych warunków ich eksploatacji. W przypadku OPZ na dostawy użytkownicy w oparciu o doświadczenia wskazali parametry dla nowego sprzętu niezbędne do prawidłowej realizacji zadań NOSG.

Opracowany w ramach *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienia nr 13/16 i 17/16) program funkcjonalno – użytkowy obejmował opis zadania budowlanego z podaniem przeznaczenia ukończonych robót budowlanych oraz stawianych im wymagań technicznych, ekonomicznych, architektonicznych, materiałowych i funkcjonalnych, co było zgodne z art. 31 ust. 3 ustawy *Pzp*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 2. Dokumenty z SG.
Postępowania. Sprawa 13.16. 1. Wniosek z załącznikami
oraz Sprawa 17.16. 1. Wniosek z załącznikami]

W OPZ opracowanym w zakresie zamówienia pn. *Wykonanie robót budowlano-instalacyjnych instalacji klimatyzacji budynku nr 107 Komendy NOSG w Chełmie* (zamówienie nr 6/15) wskazano, że roboty przewidziane do realizacji będą polegały na wykonaniu oprzewodowania instalacji wody lodowej w budynku, dostawie i montażu agregatów wody lodowej i klimakonwektorów oraz przyłączeniu ich do instalacji wewnątrz budynku. W ramach zadania przewidziano wykonanie instalacji elektrycznej zasilającej agregaty wody lodowej i urządzenia klimakonwektorów, przebudowę złącza kablowego, rozdzielnic głównych i wyłącznika przeciwpożarowego oraz obsługę geodezyjną związaną z posadowieniem agregatu wody lodowej. W ramach zamówienia wykonawca zobowiązany był do uzyskania z Urzędu Dozoru Technicznego wszystkich wymaganych prawem dopuszczeń do eksploatacji urządzeń, przeprowadzenia wszystkich prób i rozruchów związanych z przystąpieniem do pełnej eksploatacji budynku oraz przygotowania kompleksowej dokumentacji powykonawczej niezbędnej do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Roboty budowlane miały być

¹⁷ Zamówienie nr 6/16.

¹⁸ Zamówienia nr 12/15, 13/16 i 17/16.

¹⁹ Zwanej dalej również SIWZ.

²⁰ Dz. Urz. UE L Nr 340 z 16 grudnia 2002 r., rozdz. 06, t. 05, s. 3, z późn. zm.

realizowane zgodnie z dokumentacją projektową (projekty budowlane i wykonawcze), specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót oraz pozwoleniem na budowę nr 23/15 z 8 kwietnia 2015 r.

W OPZ dotyczącym *Remontu placu manewrowego pomiędzy budynkami 24, 39 i 38* (zamówienie nr 12/15) wskazano, że roboty obejmować będą remont nawierzchni placu wykonany zgodnie z zakresem prac szczegółowo określonym w dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

W OPZ opracowanym w zakresie *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienia nr 13/16 i 17/16) określono, że roboty przewidziane do realizacji będą polegały na wykonaniu robót budowlanych, instalacyjnych elektrycznych, systemów przeciwpożarowych, przeciwwłamaniowych systemów, urządzeń telekomunikacyjnych i okablowania komputerowego. W ramach zamówienia zobowiązano wykonawcę do wykonania zamówienia zgodnie z przedmiarami robót, programami funkcjonalno-użytkowymi, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót oraz przedmiarami robót. Wykonanie zamówienia nr 13/16 wymagało dostępu do informacji niejawnych. W OPZ zamieszczone zostały informacje, o tym że osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację zadania inwestycyjnego muszą posiadać: zaświadczenia o odbyciu szkolenia dotyczącego ochrony informacji niejawnych oraz poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”, co było zgodne z postanowieniami art. 131g ustawy *Pzp*.

W przypadku OPZ dotyczącego dostawy ciągnika rolniczego (zamówienie nr 20/16) określono m.in., że ciągnik powinien: być fabrycznie nowy, rok produkcji powinien być zgodny z rokiem realizacji dostawy, posiadać: moc min. 200 km, moment obrotowy min. 800 Nm, gwarancję nie mniej niż 12 miesięcy od daty dostarczenia. Ponadto, wykonawca powinien zadeklarować wykonanie: oświetlenia wymaganego prawem i dodatkowo po dwie lampy z tyłu i z przodu, a także bezpłatnych przeglądów z wymianą filtrów i olejów na swój koszt w miejscu użytkowania zamawiającego. W OPZ wskazywano parametry techniczno-użytkowe, gwarantujące prawidłową realizację zadań NOSG.

2.4. Oszacowanie wartości zamówienia

Szacowanie wartości zamówień na roboty budowlane w postępowaniach odbywało się w oparciu o postanowienia art. 32, 33 i 35 ustawy *Pzp* oraz regulacje wewnętrzne, w tym *Wytyczne nr 2*. Należy zaznaczyć, że do *Wniosku* o wszczęcie każdego badanego postępowania załączone były dokumenty potwierdzające dokonanie szacowania wartości zamówienia z uwzględnieniem opisu sposobu i podstawy oraz daty obliczenia wartości zamówienia wraz z podaniem imienia i nazwiska osoby dokonującej obliczenia, co było zgodne z § 5 pkt 1 ppkt 4 lit. b) *Wytycznych nr 2*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder Postępowania. 2. Dokumenty z SG.
Sprawa 6.15. 1. Wniosek z załącznikami. Sprawa 12.15. 1. Wniosek z załącznikami.
Sprawa 13.16. 1. Wniosek z załącznikami. Sprawa 17.16. 1. Wniosek z załącznikami.
Sprawa 20.16. 1. Wniosek z załącznikami]

2.5. Powołanie komisji przetargowych

W NOSG zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy *Pzp* oraz postanowieniami § 7 *Wytycznych nr 2* zostały powołane komisje przetargowe. Komisje powoływał Komendant Nadbużańskiego OSG

po zatwierdzeniu *Wniosków*²¹. Do zadań komisji przetargowych należało przede wszystkim przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, dokonywanie oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniach oraz badanie i ocena ofert. Do składów komisji przetargowych wyznaczono pracowników i funkcjonariuszy, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje, a do ich obowiązków należał m.in. udział w komisjach przetargowych, współudział w zakresie opracowywania programów funkcjonalno-użytkowych, programów inwestycji, opracowywanie dokumentacji kosztowej zadań inwestycyjnych.

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 postępowań oraz oświadczenia wynikające z postanowień § 12 ust. 3 *Wytycznych nr 2* o przyjęciu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie w jakim powierzono im czynności w postępowaniu (art. 18 ust. 2 ww. ustawy).

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder Postępowania. 2. Dokumenty z SG.
Sprawa 6.15. 1. Wniosek z załącznikami. Sprawa 12.15. 1. Wniosek z załącznikami.
Sprawa 13.16. 1. Wniosek z załącznikami. Sprawa 17.16. 1. Wniosek z załącznikami.
Sprawa 20.16. 1. Wniosek z załącznikami]

W okresie objętym kontrolą płk SG Janusz Gąsiorowski Zastępca Komendanta NOSG oraz ppłk SG Tomasz Zybiński Zastępca Komendanta NOSG byli upoważnieni przez Komendanta NOSG do podpisywania i zatwierdzania dokumentów z zakresu zamówień publicznych, przewidzianych w ustawie *Pzp*, w tym w szczególności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD – folder: 3. Korespondencja. 1. Pytania i odpowiedzi.
1.2. Odpowiedzi. Pełnomocnictwo. Z-cy. Komendanta – J. Gąsiorowskiego. 2. Pytania i odpowiedzi.
2.2. Odpowiedzi. Pełnomocnictwo. Z-cy. Komendanta – T. Zybińskiego]

2.6. Specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ)

W NOSG SIWZ zostały opracowane przez pracowników Sekcji Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego oraz przedstawicieli komórek merytorycznych (komisje przetargowe). W SIWZ zawarte zostały wszystkie elementy wynikające z art. 36 ustawy *Pzp*²². Prawidłowo określono w nich: tryby postępowań, terminy związania ofertą, opisy sposobu obliczania cen, terminy składania ofert i termin realizacji zamówień, które wynikały z faktycznych potrzeb zamawiającego.

NOSG określiła warunki udziału w postępowaniu w zakresie wymagania od wykonawcy niezbędnej wiedzy, doświadczenia oraz dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu żądano od wykonawców dokumentów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane²³.

NOSG w SIWZ dotyczących *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych instalacji klimatyzacji budynku nr 107 Komendy NOSG w Chełmie oraz Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienia nr 6/15, 13/16 i 17/16) wskazał dwa kryteria oceny ofert,

²¹ W przypadku zamówienia: 6/15 – rozkaz dzienny nr 38 z 25 lutego 2015 r. oraz nr 47 z 10 marca 2015 r.; 12/15 – rozkaz dzienny nr 79 z 24 kwietnia 2015 r.; 13/16 – rozkaz dzienny nr 105 z 3 czerwca 2016 r.; 17/16 – rozkaz dzienny nr 136 z 15 lipca 2016 r.; 20/16 – rozkaz dzienny nr 174 z 8 września 2016 r.

²² Z wyłączeniem postanowień art. 36 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy *Pzp* - w przypadku zamówienia nr 13/16, które było realizowane w trybie przetargu ograniczonego.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 231. Stan prawny na okres objęty kontrolą.

po 96% za cenę oraz po 4% za okres rękojmi. Natomiast w opracowanej SIWZ na *Dostawę ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) określono cztery kryteria oceny ofert, w tym 60% za cenę, 10% za moc silnika, 10% za okres bezpłatnych przeglądów serwisowych oraz 20% za okres gwarancji. Użyte kryteria gwarantowały zamawiającemu wybór najkorzystniejszych ofert oraz osiągnięcie określonej jakości i wymagań technicznych w zakresie realizacji przedmiotów zamówień.

Sformułowania zawarte w opracowanych SIWZ były precyzyjne i nie pozostawiały wątpliwości interpretacyjnych. W SIWZ dotyczących zamówień nr 6/15, 13/16, 17/16 ujęte zostały wymogi wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości 7% ceny całkowitej brutto podanej w ofercie zwycięskiego wykonawcy.

Wszyscy członkowie komisji przetargowych złożyli podpisy na *Wnioskach o zatwierdzenie SIWZ*. SIWZ były opiniowane przez radcę prawnego, uzgadniane z głównym księgowym pod względem zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację oraz zatwierdzane przez Komendanta NOSG, co było zgodne § 7 ust. 3-5 *Wytycznych nr 2*.

W toku prowadzonych procedur przetargowych wykonawcy zwracali się do zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w części odnoszącej się do dokumentacji projektowych, przedmiarów robót, projektów umów oraz parametrów technicznych (zamówienia nr 6/15, 17/16 i 20/16). Treść zapytań wraz z wyjaśnieniami zamawiający przysyłał tym wykonawcom, którym przekazał SIWZ, bez ujawniania źródła zapytania. NOSG dokonywał modyfikacji treści SIWZ. W konsekwencji powyższych działań w postępowaniach zaistniały okoliczności uzasadniające przedłużanie terminów składania i otwarcia ofert (zamówienia nr 6/15 i 20/16). Powyższe czynności zostały wykonane zgodnie z postanowieniami art. 38 ustawy *Pzp*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder Postępowania. 2. Dokumenty z SG.

Sprawa 6.15. 5. Wyjaśnienia treści SIWZ, zmiana ogłoszenia.

Sprawa 20.16. 5. Pytania wykonawców i odpowiedzi zamawiającego (zmiana ogłoszenia)]

2.7. Dokumentacja potwierdzająca spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

W toku prowadzonych procedur przetargowych wykonawcy potwierdzali spełnienie warunków udziału w postępowaniach, przedstawiając stosowne oświadczenia i dokumenty.

W przypadku *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienie nr 17/16) oraz *Dostawy ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) zaistniały okoliczności do wezwania oferentów do złożenia (w wyznaczonym terminie) wyjaśnień dotyczących załączonych do ofert dokumentów w oparciu o art. 26 ust. 1, 3 i 4 ustawy *Pzp* oraz dokonania poprawy w ofertach oczywistych omyłek rachunkowych oraz innych omyłek polegających na niezgodności ofert ze SIWZ na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 2 i 3 ww. ustawy. Powyższe czynności zostały wykonane zgodnie z przepisami ustawy *Pzp*.

2.8. Ogłoszenia dotyczące zamówień

W ramach wszystkich kontrolowanych postępowań NOSG wypełnił obowiązki informacyjne, z uwzględnieniem zachowania określonych terminów i elementów ogłoszeń, w tym w zakresie sporządzania oraz publikowania ogłoszeń o: zamówieniach, zmianie ogłoszeń, wyborze ofert najkorzystniejszych, wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu i otrzymanych ocenach spełniania tych warunków, udzieleniu zamówień publicznych oraz o unieważnieniu postępowania, co było zgodne z postanowieniami ustawy *Pzp*.

2.9. Wybór wykonawców

W wyniku podjętych w NOSG czynności w zakresie dokonanych ocen ofert/wniosek o dopuszczenie do udziału w przetargu złożonych w ramach *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienie nr 13/16) oraz *Dostawy ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) zaistniały okoliczności do wykluczenia wykonawców. W tych przypadkach wykonawcy, wezwani przez zamawiającego, w wyznaczonym terminie nie uzupełnili wymaganych dokumentów, co było podstawą do wykluczenia odpowiednio zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 4 oraz art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy *Pzp*.

W wyniku oceny ofert w ramach *Wykonania robót budowlano-instalacyjnych remontu budynku nr 63 Komendy NOSG* (zamówienie nr 17/16) oraz *Dostawy ciągnika rolniczego do NOSG* (zamówienie nr 20/16) zaistniały okoliczności do odrzucenia ofert. W pierwszym przypadku zamawiający odrzucił ofertę wykonawcy z uwagi na to, że jej treść nie odpowiadała treści SIWZ, co było zgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy *Pzp*. W drugim przypadku odrzucono ofertę wykonawcy wykluczonego z postępowania, co było zgodne z art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy *Pzp*.

2.10. Dokumentowanie postępowań o zamówienia publiczne

Przejrzystość prowadzonej procedury w NOSG została zapewniona postanowieniami *Wytycznych nr 2* oraz *Regulaminu pracy komisji przetargowej* stanowiącego załącznik nr 6 do *Wytycznych nr 2*, w których zostały określone m.in. tryb pracy, zadania i organizacja komisji przetargowych, zasady dokumentowania czynności związanych z udzielaniem zamówień publicznych oraz zakres praw, obowiązków i odpowiedzialności członków komisji przetargowych.

Z prowadzonych przez komisje przetargowe prac w zakresie otwarcia ofert, dokonywania ocen wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, ocen ofert i przygotowywania propozycji wyborów najkorzystniejszych ofert, opracowywane były tzw. *Protokoły z prac komisji*, co było zgodne § 1 pkt 5 ppkt 13 *Regulaminu pracy komisji przetargowej*. W protokołach znajdowały się szczegółowe informacje dotyczące m.in.: liczby złożonych w wyznaczonych terminach wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i ofert, wykonawców (nazwy i adresy), cen i innych istotnych elementów zawartych we wnioskach i ofertach, wykonawców podlegających wykluczeniu i ofert podlegających odrzuceniu oraz klasyfikacji wykonawców i oceny ofert. W protokołach były opisane wykonane przez komisję czynności w zakresie badania i oceny dokumentów oraz wyjaśnień złożonych przez wykonawców w związku z wnioskami o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i ofertami, a także dotyczące dokonanych poprawek. Protokoły były podpisywane przez wszystkich członków komisji przetargowej.

Komisje przetargowe realizujące prace w ramach wszystkich kontrolowanych postępowań opracowywały protokoły postępowań, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*²⁴.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 223 poz. 1458, zwanego dalej również rozporządzeniem w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*.

3. Realizacja zawartych umów o zamówienia publiczne

W wyniku postępowań o udzielenie zamówień publicznych objętych kontrolą NOSG zawarł z wybranymi wykonawcami następujące umowy:

1. nr 06/15 z 16 kwietnia 2015 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlano-instalacyjnych klimatyzacji segmentu A i B budynku nr 107 Komendy NOSG;
2. nr 12/15 z 8 maja 2015 r., której przedmiotem było wykonanie remontu placu manewrowego pomiędzy budynkami nr 24, 39 i 38 na terenie Komendy NOSG;
3. nr 17/16 z 30 sierpnia 2016 r. na wykonanie robót budowlano-instalacyjnych związanych z remontem budynku nr 63, zlokalizowanego na terenie Komendy;
4. nr 20/16 z 26 października 2016 r. na dostawę ciągnika rolniczego marki Valtra model T 214 D.

[Dowód: akta kontroli - tom 1 str. 122-129, 386-391, 455-461, 634-635]

Umowy sporządzone zostały zgodnie z postanowieniami określonymi w SIWZ oraz z załączonymi wzorami umów. 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.

W umowach zabezpieczono interesy zamawiającego w zakresie odstąpienia od umów oraz terminowości i prawidłowości wykonania obowiązków umownych przez wykonawców, poprzez ustalenie kar umownych w zastrzeżonej (na określoną okoliczność) wysokości. W kontrolowanych przypadkach nie było konieczności naliczania kar, o których mowa powyżej.

NOSG w ramach realizowanych umów w zakresie prawidłowego wykonania robót budowlanych wyznaczał - zgodnie z postanowieniami umów - inspektorów nadzoru inwestorskiego, kierownika projektu i kierownika budowy. Posiadali oni stosowne uprawnienia budowlane do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, odpowiednią wiedzę oraz praktykę zawodową.

[Dowód: akta kontroli - tom 1 str. 70-77, 82-84, 103-106]

W kontrolowanych postępowaniach wykonawcy nie zawierali umów z podwykonawcami - realizowali zadania we własnym zakresie.

W ramach umów nr 06/15 i nr 17/16, wykonawcy przed przystąpieniem do wykonania przedmiotu umowy przedłożyli stosowne polisy potwierdzające posiadanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Wnieśli oni także zabezpieczenia należytego wykonania umowy w przewidzianej wysokości, które miały służyć pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tej umowy.

[Dowód: akta kontroli – tom 1 str. 202-203, 567]

W umowach nr 6/15, 12/15 i 17/16 zostały przyjęte kosztorysowe formy wynagradzania, polegające na rozliczeniu wykonanych robót kosztorysem powykonawczym, opracowanym na podstawie przyjętych w kosztorysie ofertowym katalogów (podstaw kosztorysowania), narzutów, cen jednostkowych i faktycznie wykonanych ilości robót stwierdzonych obmiarem.

W przypadku umowy nr 06/15, wykonawca przedstawił zamawiającemu - zgodnie z postanowieniem § 3 umowy - harmonogram robót, który w przewidzianym w umowie terminie został sprawdzony, a następnie zatwierdzony przez kierownika projektu. Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana, w trakcie realizacji robót nie było okoliczności uzasadniających przesuwanie terminów wykonania poszczególnych etapów robót.

Wykonawcy, jak przewidywały postanowienia umowy dotyczące robót budowlanych, prowadzili książki obmiarów wykonanych robót, które następnie sprawdzane były przez inspektorów nadzoru.

[Dowód: akta kontroli – tom 1 str. 267-276, 445-453, 570-595]

Przedmioty zamówień zostały wykonane/dostarczone w terminach określonych w zawartych umowach.

3.1. Dokonywanie odbiorów przedmiotów zamówień i ich rozliczanie

Przed dokonaniem odbiorów końcowych przedmiotów umów nr 06/15, 12/15 i 17/16 przewidziano m.in. sprawdzanie przez zamawiającego - w terminie określonym w tych umowach - gotowości wykonawcy do takiego odbioru, po złożeniu przez niego w tym zakresie stosownego zawiadomienia/zgłoszenia. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej, sprawdzenie gotowości wykonawcy polegało na *fizycznym sprawdzeniu na budowie przez inspektorów nadzoru inwestorskiego wykonania całego zakresu przedmiotu umowy i odbioru od wykonawcy kompletu stosownych dokumentów*. Powyższe czynności nie były dokumentowane przez NOSG, co uznano za **nieprawidłowość**. Przyczyną tej nieprawidłowości był brak przepisów/poleceń nakładających taki obowiązek na inspektorów nadzoru inwestorskiego. Skutkiem był brak możliwości weryfikacji czynności wykonanych przez ww. inspektorów.

Zgodnie z zapisami umów dokonywano odbiorów końcowych przedmiotów zamówień, a w przypadku umowy nr 06/15 także odbiorów częściowych. Na okoliczność dokonanych odbiorów końcowych sporządzano stosowne protokoły odbioru²⁵. W pracach tych uczestniczyli upoważnieni przedstawiciele NOSG (powoływani na podstawie rozkazów dziennych przez Komendanta NOSG) oraz przedstawiciele wykonawcy. W odbiorach udział brali także - w zależności od umowy - kierownik projektu i inspektorzy nadzoru danej branży.

[Dowód: akta kontroli – tom 1 str. 263-266, 423-425, 630-633, 642]

Na podstawie analizowanych dokumentów dotyczących odbiorów przedmiotów wynikających z kontrolowanych umów, nie było możliwe ustalenie (z wyjątkiem umowy nr 20/16), czy odbiory końcowe nastąpiły w terminach określonych w umowach. Postanowienia umów w tym zakresie były nieprecyzyjne (np. nie wskazywano, czy chodzi o dni robocze, czy kalendarzowe, a w całej umowie posługiwano się różnymi określeniami) i pozostawiały wątpliwości, co uznane zostało za **nieprawidłowość**. Zgodnie z *Wytycznymi nr 2*, projekt umowy lub istotne warunki umowy przygotowywała komórka organizacyjna NOSG, tzw. komórka zaopatrująca. W kontrolowanych przypadkach była to Sekcja Budownictwa i Obsługi Nieruchomości Wydziału Techniki i Zaopatrzenia NOSG.

Odbiory częściowe, o których mowa w umowie nr 06/15, dokonane zostały przez właściwych branżowo inspektorów nadzoru, co potwierdzają stosowne wpisy w dzienniku budowy. Odnośnie do odbioru końcowego umowy 6/15, w toku kontroli został przedstawiony protokół, który w istocie odnosił się do umowy 01/14 z 15 maja 2014 r. Zarówno umowa 01/14, jak i umowa nr 06/15 wykonywane były w ramach zadania inwestycyjnego pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku nr 107 w m. Chełm* i obie realizował ten sam wykonawca. Przy czym w przedstawionym w trakcie kontroli

²⁵ Tj. do umowy nr 06/15 - *Protokół końcowego odbioru z 5 października 2015 r.*, umowy nr 12/15 - *Protokół końcowego odbioru z 22 lipca 2015 r.*, umowy nr 17/16 - *Protokół końcowego odbioru z 30 listopada 2016 r.*, umowy nr 20/16 - *Protokół zdawczo-odbiorczy sprzętu transportowego z 12 grudnia 2016 r.*

protokole odbioru końcowego, jako podstawę wykonania robót, wskazano jedynie umowę nr 01/14. Gotowość do odbioru robót wykonawca zgłosił odrębnymi pismami, tj. do umowy nr 06/15 - z datą 15 września 2015 r., zaś do umowy nr 01/14 - z datą 17 września 2015 r. Odpowiedzią NOSG w tym zakresie było wystosowanie do wykonawcy jednego pisma, w którym wskazano jedynie termin odbioru przedmiotu umowy nr 01/14. Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana *niefortunny* powołano się tylko na umowę główną związaną z realizacją przebudowy budynku 107 segment A (...), ale termin dotyczył odbioru obydwu umów. Jako **nieprawidłowość** uznano sporządzenie wyłącznie jednego protokołu odbioru odnoszącego się do dwóch różnych umów, co skutkowało brakiem dokumentów potwierdzających dokonanie odbioru przedmiotu umowy nr 6/15. Nadzór nad właściwą realizacją umowy nr 06/15 ze strony zamawiającego sprawował kierownik projektu w uzgodnieniu z inspektorem nadzoru inwestorskiego. Brak powyższego dokumentu nie stanowi podstawy do zakwestionowania w tym przypadku, faktycznego odbioru robót budowlanych określonych w umowie nr 06/15.

Odnosnie umów nr 06/15 i nr 17/16, przedmioty zamówień odebrane zostały z usterkami. Na ich usunięcie NOSG wyznaczył, zgodnie z postanowieniami ww. umów, terminy zależne od rodzaju usterek. Z protokołów sporządzonych w związku z przeglądami dokonanymi przez komisje NOSG wynika, że usterki usunięto w wyznaczonych terminach.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD – folder: 3. Korespondencja. 1. Pytania i odpowiedzi. Protokół-odbioru-usterek-klima.
1.2. Odpowiedzi.. 2. Pytania i odpowiedzi.
2.2. Odpowiedzi. Prot-usuniecia-usterek-14]

Należy zaznaczyć, że w ww. przypadkach NOSG wyznaczył 20 i 56 dniowe terminy na usunięcie usterek, a zamawiający nie zabezpieczył w umowach swoich interesów, w szczególności w zakresie rękojmi i gwarancji, które to terminy bieły pomimo stwierdzenia istnienia usterek. Nieokreślenie w umowach postanowień w zakresie wydłużenia okresu rękojmi z uwagi na termin odbioru usterek uznano za **nieprawidłowość**. Powyższe spowodowało skrócenie okresów rękojmi wynikających z umów. Nadzór nad właściwą realizacją umowy nr 06/15 sprawowali kierownik projektu i inspektorzy nadzoru inwestorskiego.

W przypadku umowy nr 20/16, wykonawca w terminie dostarczył przedmiot zamówienia. Jego odbioru dokonali, na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, upoważnieni przedstawiciele Sekcji Gospodarki Transportowej NOSG. Powyższe było podstawą do wystawienia przez dostawcę faktury.

W myśl zapisów umowy nr 12/15 i nr 17/16, po wykonaniu robót będących przedmiotami zamówień, wykonawcy sporządzili stosowne protokoły z wyliczeniem wartości tych robót. Protokoły zostały sprawdzone i zatwierdzone przez upoważnionych pracowników NOSG. Fakturę za wykonany przedmiot umowy nr 12/15 wykonawca wystawił po zatwierdzeniu protokołu końcowego odbioru. W przypadku umowy nr 17/16 - po usunięciu stwierdzonych usterek. Powyższe działania były zgodne z postanowieniami ww. umów.

[Dowód: akta kontroli – tom 1 str. 412-418, 598-622]

W ramach umowy nr 06/15 wykonawca sporządzał protokoły z wyliczeniem wartości wykonanych robót. Po sprawdzeniu przez zamawiającego poprawności wyliczeń - protokoły zatwierdzono i na ich podstawie wykonawca wystawiał faktury, co było zgodne z postanowieniami umowy. Następnie NOSG, na podstawie faktur dokonywał częściowej zapłaty wynagrodzenia, przy czym - co należy zauważyć - w umowie nie uregulowano zasad wypłaty wynagrodzenia w częściach.

Wskazano jedynie²⁶, że *zapłata wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2²⁷, nastąpi w formie przelewu (...) w terminie do 30 dni od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury*. Działania NOSG polegające na dokonywaniu częściowych wypłat wynagrodzenia uznane zostało za **nieprawidłowość**. Przyczyną powstania nieprawidłowości mogła być niewłaściwa interpretacja postanowień umowy oraz brak stosownego nadzoru. Skutkiem tej nieprawidłowości było dysponowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa wcześniej niż to wynikało z postanowień umowy. Nadzór nad właściwą realizacją umowy nr 06/15 sprawowali kierownik projektu i inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Należy podkreślić, że obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość częściowej zapłaty wynagrodzenia za wykonywane etapami roboty budowlane, ale podstawy do tego muszą istnieć w umowie zamawiającego z wykonawcą.

[Dowód: akta kontroli – tom 1 str. 209, 215, 221, 227-229, 235-236, 240, 245, 249-250, 254]

Zamawiający terminowo regulował wszystkie zobowiązania wynikające z kontrolowanych umów. Ostatecznie wartość przedmiotów zamówień była niższa od ustalonych w umowach, tj. w przypadku umowy nr 06/15 - o 110 864,09 zł, umowy nr 12/15 - o 12 856,09 zł, umowy nr 17/16 - o 7 936,66 zł. W przypadku umowy nr 20/16, wartość dostarczonego przedmiotu była zgodna z zawartą umową.

Każda z poddanych kontroli faktur, wystawionych z tytułu realizacji umów zawierała adnotacje dokonane przez upoważnione do tego osoby (wraz z datami) o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, akceptacji i zatwierdzeniu do realizacji, co było zgodne z zasadami określonymi w wytycznych nr 5 Komendanta NOSG z 10 czerwca 2010 r. *zmieniających wytyczne w sprawie obiegu dokumentów finansowo-księgowych w NOSG* zmienionymi wytycznymi nr 6 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z 5 października 2011 r. *w sprawie zmiany wytycznych w sprawie obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej*.

[Dowód: akta kontroli – tom 1str. 206-207, 212-213, 218-219, 224-225, 232-233, 237-238, 242-243, 247-248, 252-253, 407-408, 596-597, 639-640]

4. Nadzór nad udzieleniem i realizacją zamówień publicznych

Komórką organizacyjną NOSG właściwą w sprawach udzielania zamówień publicznych była Sekcja Zamówień Publicznych Pionu Głównego Księgowego. Pracą sekcji kierował kierownik sekcji, który sprawował nad nią nadzór oraz koordynował działania związane z realizacją procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych, zgodnie z przepisami ustawy *Pzp*.

Realizacja zamówień publicznych należała do zadań komórek organizacyjnych Komendy tzw. zaopatrujących²⁸, dysponujących środkami finansowymi NOSG. Były one uprawnione m.in. do składania wniosków o udzielenie zamówień publicznych, sporządzania szczegółowych opisów przedmiotów zamówień. Mogły także samodzielnie udzielać zamówień bez stosowania ustawy *Pzp* w przypadkach dotyczących zamówień i konkursów, których wartość netto nie

²⁶ Tj. w § 14 ust. 12 umowy nr 06/15.

²⁷ § 14 ust. 2 ww. umowy stanowi, że *za wykonanie robót stanowiących przedmiot niniejszej umowy Zamawiający zapłaci wykonawcy wynagrodzenie kosztorysowe (...)*.

²⁸ Tj. Wydział Techniki i Zaopatrzenia, Wydział Łączności i Informatyki, Wydział Koordynacji Działań, Wydział Kadry i Szkolenia, Wydział Operacyjno-Śledczy, Wydział ds. Cudzoziemców, Służba Zdrowia NOSG.

przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ww. ustawy. Wówczas nadzór nad realizacją tych zamówień sprawował kierownik danej komórki zaopatrującej.

Nadzór w badanym obszarze, wynikający ze szczegółowych zakresów obowiązków, sprawowali: główny księgowy NOSG (nadzór i koordynacja przedsięwzięć w zakresie prawidłowości stosowanych procedur zamówień publicznych) oraz zastępca głównego księgowego (nadzór nad realizacją postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z procedurami zamówień publicznych).

Nadzór nad właściwą realizacją zamówień sprawowali wskazani w umowach: inspektorzy nadzoru inwestorskiego w branżach budowlanej, sanitarnej, elektrycznej czy teletechnicznej, a także kierownicy projektów. Osoby te - zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków - odpowiedzialne były w swojej branży za: realizację zadań inwestycyjnych i remontowych, kontrolę jakości wykonywanych robót i stosowanych materiałów, rozliczanie wykonywanych robót/dostaw. Podczas realizacji umów m.in.: brali oni udział w przekazywaniu wykonawcy placu budowy, kontrolowali i potwierdzali wpisami w dziennikach budowy okoliczności mające znaczenie dla oceny właściwego wykonania robót, rozliczali ilości i wartości wykonywanych robót na budowach, dokonywali odbiorów technicznych potwierdzanych wpisami w dziennikach budowy, brali udział w odbiorach końcowych robót, kontrolowali usunięcie przez wykonawców ewentualnych wad i usterek stwierdzonych podczas odbiorów.

W postanowieniach dwóch kontrolowanych umów²⁹ przewidziano zapewnienie nadzoru autorskiego. Realizacja tych postanowień odbywała się na podstawie postanowień § 1 umowy nr 06/2014/BiON zawartej 1 lipca 2014 r. - w przypadku wykonania robót budowlano-instalacyjnych klimatyzacji segmentu A i B budynku nr 107 Komendy NOSG oraz w oparciu o postanowienia § 1 ust. 1 pkt b umowy nr 10/2014/BiON z 11 lipca 2014 r. - w przypadku wykonania remontu placu manewrowego pomiędzy budynkami nr 24, 39 i 38 na terenie Komendy NOSG.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD – folder: 3. Korespondencja.
2. Pytania i odpowiedzi. Umowa-06-2014-nadzor-autorski
i umowa-10-2014-nadzor-autorski]

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości wskazujące na to, że nadzór na realizacją umów nie był wystarczający.

5. Zalecenia i wnioski.

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

- 1) opracowanie i wdrożenie szczegółowych regulacji wewnętrznych wprowadzających mechanizmy gwarantujące dokumentowanie przez inspektorów nadzoru inwestorskiego wykonywanych przez nich czynności w zakresie określonym w umowach;
- 2) sporządzanie umów, tak aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych (np. w zakresie znaczenia przyjętych terminów, warunków zapłaty wynagrodzenia) oraz zabezpieczały interesy NOSG, w szczególności na wypadek odbioru przedmiotu zamówienia z wadami, których nie można zakwalifikować jako wady na tyle istotne, że obiekt nie będzie się nadawał do użytkowania, albo zawierający wady niedające podstaw do stwierdzenia, że przedmiot

²⁹ Dotyczy umowy nr 06/15 i nr 12/15.

- zamówienia będzie mógł być kwalifikowany jako wykonany niezgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej;
- 3) zapewnienie właściwego i skutecznego nadzoru merytorycznego nad prawidłową realizacją umów.

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.



Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – Nadbużański OSG

Egz. nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.

