



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Mariusz Błaszczak

DKiN-M-093-24/2017

Warszawa, dnia 22 grudnia 2017 r.

Egz. Nr 1

Pan
insp. Paweł Spychała

Komendant Wojewódzki Policji
w Bydgoszczy

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 9 października 2017 r. do 17 listopada 2017 r. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy¹ z siedzibą przy ul. Powstańców Wielkopolskich 7, 85-090 Bydgoszcz.

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 96/2017 z 2 października 2017 r.,
- członek zespołu - Wiesław Kmiotek, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 97/2017 z 2 października 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 30 września 2017 r.

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

¹ Zwana dalej również Komendą lub KWP w Bydgoszczy.

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

realizacji zamówień publicznych 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 28 maja 2013 r. do 11 stycznia 2016 r. kierownikiem jednostki kontrolowanej był nadinsp. Krzysztof Zgłobicki. Pełniącym obowiązki Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy od 4 stycznia 2016 r. do 8 lutego 2016 r. był nadinsp. Tomasz Trawiński. Od 9 lutego 2017 r. do chwili obecnej kierownikiem jednostki kontrolowanej jest insp. Paweł Spychała.

Kontrolą zostały objęte następujące postępowania o udzielenie zamówień publicznych:

1. nr SZPiFP-3-15 pn.: *Dostawa krzesel i foteli (zapytanie o cenę)*³;
2. nr SZPiFP-29-15 pn.: *Przebudowa i remont Komisariatu Policji w Strzelnie (przetarg nieograniczony)*⁴;
3. nr SZPiFP-27-16 pn.: *Przebudowa i rozbudowa siedziby KP w Mroczy (przetarg nieograniczony)*⁵;
4. nr SZPiFP-61-16 pn.: *Dostawa samochodu ciężarowego (przetarg nieograniczony)*⁶.

Wartość skontrolowanych zamówień publicznych wyniosła 3 617 838,56 zł.

II. Ocena ogólna

Działania KWP w Bydgoszczy w zakresie zaplanowania zadań inwestycyjnych (dotyczących przebudowy, rozbudowy i remontu) oraz dostaw, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jak również zgodności realizacji inwestycji i dostaw z zawartymi umowami, z uwzględnieniem sprawowanego nadzoru nad zadaniami oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**⁷.

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

W KWP w Bydgoszczy 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 specyfikację istotnych warunków zamówienia⁹, ogłaszano zamówienia. W badanych postępowaniach powoływano komisje przetargowe, które zgodnie z przepisami

³ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr SZPiFP-3-15.

⁴ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr SZPiFP-29-15.

⁵ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr SZPiFP-27-16.

⁶ Postępowanie zwane dalej również zamówieniem nr SZPiFP-61-16.

⁷ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

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 procedurami wewnętrznymi dokonywały m.in. badania i oceny ofert oraz dokumentowały postępowania.

Przedmioty zamówień (z wyjątkiem zamówienia nr SZPiFP-61-16) zostały wykonane/dostarczone w terminach określonych w zawartych umowach. Zgodnie z postanowieniami umów dokonywano odbiorów końcowych przedmiotów zamówień. Działania polegające na prowadzeniu nadzoru nad właściwym wykonaniem umów realizowano poprzez zapewnienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego.

W toku kontroli stwierdzono **nieprawidłowości** w zakresie: wykonywania w postępowaniach czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego przez osoby nieposiadające stosownych upoważnień, podpisania umowy, która nie była zgodna z wzorem tej umowy stanowiącym załącznik do *Wniosku* oraz SIWZ, podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie decyzji (upoważnienia) wydanej w oparciu o niewłaściwe przepisy prawa powszechnie obowiązującego, realizowania umowy w oparciu o nieaktualny *Harmonogram rzeczowo-finansowy*. W KWP w Bydgoszczy dokonano potrącenia należności bez ważnego umocowania do składania, w imieniu organu, oświadczeń woli. Ponadto, w jednej z realizowanych umów jej postanowienia w zakresie terminów były nieprecyzyjne i pozostawiały wątpliwości interpretacyjne.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o tym, że nadzór nad realizacją kontrolowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz nad redakcją 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, inwestycyjnych oraz remontowych, a środki finansowe na ich realizację KWP w Bydgoszczy zabezpieczyła w *Planach wydatków budżetowych* opracowanych na lata 2015 – 2016. Zobowiązania wynikające z realizacji zawartych umów zostały zaciągnięte przez Komendę w granicach określonych w ww. planach.

[Dowód: akta kontroli – Tom 2 str. 304-473]

Objęte badaniem roboty budowlane, remontowe i dostawy były uzasadnione potrzebami KWP w Bydgoszczy.

Realizacja *Dostawy krzesel i foteli* (zamówienie nr SZPiFP-3-15) wynikała z konieczności zabezpieczenia bieżących potrzeb KWP w Bydgoszczy oraz jednostek Policji województwa kujawsko-pomorskiego, w tym m.in. wyposażenia, po zakończeniu prac budowlanych, obiektów Komendy Powiatowej Policji w Tucholi¹⁰ i Komendy Powiatowej Policji w Aleksandrowie Kujawskim¹¹. W ramach dostawy planowano wyposażenie pomieszczeń biurowych, sal konferencyjnych oraz gabinetów.

¹⁰ Dalej KPP w Tucholi.

¹¹ Dalej KPP w Aleksandrowie Kujawskim.

W związku z koniecznością: dostosowania budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych, poprawy warunków pracy i służby pracowników i funkcjonariuszy, a także poprawy wizerunku Policji - zrealizowane zostały zadania dotyczące *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPiFP-29-15) oraz *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPiFP-27-16). Dodatkowe argumenty do podjęcia działań w zakresie ww. inwestycji wynikały z konieczności realizacji obowiązków nałożonych na KWP w Bydgoszczy przez Państwowego Inspektora Sanitarnego MSWiA¹²/MSW¹³ oraz potrzeby dostosowania obiektów do pracy większej liczby funkcjonariuszy i wymogów obowiązujących przepisów przeciwpożarowych.

[Dowód: akta kontroli – Tom 2 str. 481-502]

Uzasadnieniem zakupu samochodu ciężarowego było wyeksploatowanie użytkowanych w KWP w Bydgoszczy samochodów ciężarowych oraz wysokie koszty ich użytkowania. Zakup samochodu wyposażonego w dźwieg hydrauliczny (HDS), platformę hydrauliczną oraz zabudowę o dużej ładowności (15 000 kg) ze względu na wielozadaniowość spełniał oczekiwania użytkowników w zakresie transportu różnego typu pojazdów niesprawnych technicznie, łożni motorowych, płotków zabezpieczających lub innych materiałów i rzeczy zabezpieczanych przez Policję do celów procesowych. Posiadanie pojazdu o ww. parametrach miało przyczynić się do obniżenia kosztów działalności logistycznej KWP w Bydgoszczy.

[Dowód: akta kontroli – Tom 2 str. 271-293]

2. Udzielanie zamówień publicznych

Podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w KWP w Bydgoszczy w okresie objętym kontrolą stanowiły ustawa *Pzp* oraz decyzja nr 111/14 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie: *realizacji zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy*¹⁴ zmieniona decyzją nr 293/14 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2014 r. *zmieniającą Decyzję nr 111/14 z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie: realizacji zamówień publicznych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy*.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 *decyzji nr 111/14* w KWP w Bydgoszczy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadza się w oparciu o *Wniosek o rozpoczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego*¹⁵ sporządzony przez naczelnika wydziału zaopatrującego¹⁶. Pracownicy wydziałów zaopatrujących KWP w Bydgoszczy, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 *decyzji nr 111/14*, przy opracowywaniu *Wniosków* sporządzają opisy przedmiotów zamówień oraz określają terminy ich realizacji.

Zgodnie z postanowieniami § 1 i 2 rozdziału 2 *Regulaminu w sprawie organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowych powoływanych do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień*¹⁷ stanowiącego załącznik nr 1 do *decyzji*

¹² W zakresie KP w Strzelnie decyzje nr: 24/2012 z 18 września 2012 r., 25/2013 z 17 czerwca 2013 r. i 187/2015 z 18 grudnia 2015 r., w których wskazywano na złe warunki sanitarno-techniczne i higieniczne naruszające obowiązujące przepisy.

¹³ W zakresie KP w Mroczy decyzja nr: 12/2015 z 19 stycznia 2015 r., w której wskazywano na złe warunki sanitarno-techniczne i higieniczne naruszające obowiązujące przepisy i nakazano ich usunięcie do 31 grudnia 2015 r. Decyzją nr 195/2015 z 22 grudnia 2015 r. przesunięty został termin realizacji obowiązków wynikających z ww. decyzji na dzień 31 grudnia 2016 r.

¹⁴ Zwana dalej również *decyzją nr 111/14*.

¹⁵ Zwany dalej również *Wnioskiem*.

¹⁶ Pod tym pojęciem należy rozumieć: wydziały KWP w Bydgoszczy upoważnione na podstawie innych przepisów do wydatkowania środków budżetowych oraz inne komórki organizacyjne stosownie do potrzeb.

¹⁷ Zwanego dalej również *Regulaminem*.

nr 111/14 w KWP w Bydgoszczy kierownik jednostki kontrolowanej, zatwierdzając *Wnioski* powołuje komisje do przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych¹⁸.

Zgodnie z § 1 rozdziału 5 ww. *Regulaminu* komisja przetargowa odpowiada w szczególności za: przekazywanie ogłoszeń o zamówieniach (zmian ogłoszeń, ogłoszeń o udzielaniu zamówień) Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach (zmian ogłoszeń, ogłoszeń o udzielaniu zamówień) w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz zamieszczanie tych ogłoszeń na stronie internetowej KWP w Bydgoszczy, a także treści specyfikacji istotnych warunków zamówień¹⁹, zmian treści SIWZ, wyjaśnień treści SIWZ, informacji o wyborze najkorzystniejszych ofert oraz o wynikach postępowań - zgodnie z zasadami określonymi w ustawie *Pzp*.

Zgodnie z postanowieniami *Regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy* z dnia 22 marca 2017 r.²⁰ oraz *Regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy* z dnia 16 lutego 2010 r.²¹ do zadań wydziałów zaopatrujących należy w szczególności realizowanie czynności zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych w zakresie usług remontowo-budowlanych dotyczących zapewnienia właściwego stanu technicznego i utrzymania obiektów służbowych, planowania, nabywania i odbierania sprzętu biurowego oraz transportowego.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder - 4. Skany dokumentacji.
Folder - 5. Przełsy wewnętrzne. Akty prawa wewnętrznego
dotyczące zamówień publicznych]

2.1. Przesłanki stosowania danego trybu

Postępowania w zakresie *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPiFP-29-15), *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPiFP-27-16) oraz *Dostawy samochodu ciężarowego* (zamówienie nr SZPiFP-61-16) zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

Zadanie pn. *Dostawa krzesel i foteli* (zamówienie nr SZPiFP-3-15) realizowane było w trybie zapytania o cenę. Przesłanką do zastosowania trybu zapytania o cenę był art. 70 ustawy *Pzp*. W uzasadnieniu wyboru trybu postępowania wskazano, że przedmiotem zamówienia była dostawa towaru powszechnie dostępnego o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder - 4. Skany dokumentacji.
Folder - 1. 3-15 – dostawa krzesel i foteli. Folder - SZPiFP-3-15.
Plik – dokumentacja cz. I].

2.2. Wyrażenie zgody na rozpoczęcie postępowania o zamówienie publiczne

Wszczęcie każdego kontrolowanego postępowania zostało poprzedzone *Wnioskiem*. Wszystkie *Wnioski* były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do *decyzji nr 111/14* 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

¹⁸ W części A *Wniosku* naczelnik spośród pracowników wydziału zaopatrującego wyznacza skład komisji przetargowej. W części B kierownik Sekcji Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych (dalej SZPiFP) spośród pracowników sekcji wyznacza przewodniczącego i sekretarza komisji.

¹⁹ Zwanych dalej również SIWZ.

²⁰ Zmienionego regulaminem z dnia 20 kwietnia 2011 r., regulaminem z dnia 26 stycznia 2012 r., regulaminem z dnia 8 sierpnia 2013 r., regulaminem z dnia 13 marca 2014 r., regulaminem z dnia 10 września 2014 r. oraz regulaminem z dnia 19 grudnia 2014 r.

²¹ Zmienionego regulaminem z dnia 15 maja 2017 r.

na sfinansowanie zamówień, przewidywanych zamówień uzupełniających i 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 postępowaniach²², projekty umów (wzory umów), a także proponowane kryteria wyboru ofert wraz z ich opisami.

Wszystkie *Wnioski* zostały podpisane przez kierownika lub zastępcę kierownika komórki zaopatrującej KWP w Bydgoszczy oraz kierownika SZPiFP. We wszystkich przypadkach główny księgowy KWP w Bydgoszczy potwierdził zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień, a Komendant Wojewódzki Policji w Bydgoszczy lub upoważniony Zastępca Komendanta zatwierdzali postępowania do realizacji.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Folder 1. 3-15 Dostawa Krzesel i foteli. Folder 2. Przebudowa budynku w Strzelnie.
Folder 3. 27-19 Przebudowa i rozbudowa KP w Mroczy.
Folder 4. 61-16 Dostawa samochodu.]

2.3. Opisane przedmiotów zamówień

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 robót budowlanych, remontowych i dostawy spełniało kilku wykonawców.

W przypadku robót budowlanych²³ i remontowych²⁴ KWP w Bydgoszczy opisała 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 SIWZ zostały zamieszczone informacje o dopuszczeniu rozwiązań równoważnych. KWP w Bydgoszczy, opisując przedmioty zamówień, stosował nazwy i kody określone we *Wspólnym Słowniku Zamówień*²⁵. Powyższe działania były zgodne z treścią przepisów art. 29-31 ustawy *Pzp*.

Opisy przedmiotów zamówień zostały opracowane w komórkach zaopatrujących KWP w Bydgoszczy przez pracowników i funkcjonariuszy, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje.

Omawiane opisy sporządzano w oparciu o założenia dotyczące funkcjonalności przyszłych obiektów budowlanych, utrzymania przedmiotów inwestycji w należytym stanie technicznym oraz zapewnienia prawidłowych warunków ich eksploatacji. W przypadku OPZ na dostawy użytkownicy w oparciu o doświadczenia wskazali parametry dla nowego wyposażenia/sprzętu niezbędne do zapewnienia odpowiednich warunków pracy/służby oraz realizacji zadań KWP w Bydgoszczy.

W OPZ dotyczących *Dostawy krzesel i foteli* (zamówienie nr SZPiFP-3-15) określono m.in., że krzesła biurowe (obrotowe) i fotele obrotowe (gabinetowe/do pracy 24h/7 dni) powinny: posiadać tapicerowane siedziska i oparcia, stałe podłokietniki, regulacje wysokości i kąta pochylecia oparcia. W OPZ opracowanym dla krzesel konferencyjnych wskazano, że powinny one: posiadać tapicerowane

²² Ustalone zgodnie z art. 22 ustawy *Pzp*.

²³ Zamówienie nr SZPiFP-27-16.

²⁴ Zamówienie nr SZPiFP-29-15.

²⁵ Dz. Urz. UE L Nr 340 z 16 grudnia 2002 r., rozdz. 06, t. 05, s. 3, z późn. zm.

siedziska i oparcia i metalową ramę. W odniesieniu do wszystkich rodzajów krzesel/foteli w OPZ wskazano, że powinny one posiadać atesty wytrzymałościowe w zakresie bezpieczeństwa użytkownika, dokumenty oceny ergonomicznej oraz 24 miesięczną gwarancję. W OPZ wskazywano parametry techniczno-użytkowe, gwarantujące odpowiednie warunki pracy.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 61/16. Folder SZPIFP-61-16]

Z OPZ w zakresie zadań dotyczących *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPIFP-29-15) oraz *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPIFP-27-16) wynikało, że prace miały być realizowane zgodnie z dokumentacjami projektowymi (projekty budowlane i wykonawcze), specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót oraz pozwoleniami na budowy nr 361/13 z 11 grudnia 2013 r. oraz nr 630 z dnia 30 października 2015 r.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji. Sprawa 29-15.
Folder SZPIFP-29-15. Folder. Dziennik budowy, pozwolenie, przekazanie terenu
oraz Sprawa 27-16. Folder SZPIFP-27-16. Folder – KP Mroczy]

W OPZ opracowanym w ramach zamówienia dotyczącego *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPIFP-29-15) wskazano, że roboty budowlane będą polegały na wykonaniu prac związanych ze zmianą sposobu użytkowania poddasza w zakresie adaptacji na pomieszczenia biurowe oraz zmianą aranżacji i układu funkcjonalnego pomieszczeń parteru w budynku biurowym. W zadaniu do realizacji przewidziany został remont pomieszczeń piwnicy wraz ze zmianą poziomu posadzki, budowa schodów zewnętrznych i podjazdu dla niepełnosprawnych oraz modernizacja garażu polegająca na wymianie bram garażowych, wzmocnieniu fundamentów, naprawie tynków wewnętrznych i zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 29-15. Folder SZPIFP-29-15.]

W OPZ dotyczącym *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPIFP-27-16) wskazano, że roboty budowlane będą polegały na wykonaniu prac w zakresie rozbudowy budynku, przebudowy budynku garażowego z rozbiórką budynku gospodarczego i garażu oraz budowy przyłączy: wodociągowego, sanitarnego i deszczowego, na działkach o nr ewidencyjnych 406, 407/1, 407/2 i 423.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 27-16. Folder SZPIFP-27-16. Plik Dokumentacja SZPIFP-27-16]

W przypadku OPZ dotyczącego dostawy samochodu ciężarowego (zamówienie nr SZPIFP-61-16) określono m.in., że samochód powinien: być fabrycznie nowy (rok produkcji powinien być zgodny z rokiem realizacji dostawy), być przystosowanych do przewozu 3 osób w kabinie, posiadać: moc min. 156 kW, pojemność silnika min. 4450 cm³, pojemność zbiornika paliwa min. 185 dm³ oraz 36 miesięczną gwarancję na zespoły i podzespoły mechaniczne, elektryczne, elektroniczne i wyposażenie. Ponadto, w OPZ określono wymagania techniczne samochodu w zakresie wyposażenia dodatkowego, uprzywilejowania w ruchu, zabudowy pojazdu, montażu elementów specjalistycznej zabudowy i bezpieczeństwa. W OPZ wskazywano parametry techniczno-użytkowe, gwarantujące prawidłową realizację zadań KWP w Bydgoszczy.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 61-16. Folder SZPIFP-61-16]

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. Należy zaznaczyć, że do *Wniosku* o rozpoczęcie 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 § 3 pkt 1-5 *decyzji nr 111/14*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Folder 1. 3-15 Dostawa Krzesel i foteli. Folder 2. Przebudowa budynku w Strzelnie.
Folder 3. 27-19 Przebudowa i rozbudowa KP w Mroczy.
Folder 4. 61-16 Dostawa samochodu.]

2.5. Powołanie komisji przetargowych

W KWP w Bydgoszczy zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy *Pzp* oraz postanowieniami § 1 i 2 rozdziału 2 *Regulaminu* zostały powołane komisje przetargowe²⁶. Do zadań komisji przetargowych należało przede wszystkim przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, dokonywanie oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniach, badanie i ocena ofert oraz przygotowywanie kierownikowi zamawiającego propozycji w zakresie wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty i wyboru oferty najkorzystniejszej (zgodnie z postanowieniami § 1 rozdziału 5 *Regulaminu*). Do składów komisji przetargowych wyznaczono pracowników i funkcjonariuszy, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje, a do ich obowiązków należał m.in. planowanie i organizowanie zakupów zgodnie z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie *Pzp*, uczestniczenie i wykonywanie obowiązków w ramach komisji przetargowych, opracowywanie dokumentacji technicznej i warunków na dostawę wyposażenia/sprzętu.

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 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 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 3-15. Folder SZPIFP-3-15. Sprawa 29-15. Folder SZPIFP-29-15.
Sprawa 27-16. Folder SZPIFP-27-16. Sprawa 61/16. Folder SZPIFP-61-16]

W okresie objętym kontrolą insp. Marcin Woźniak Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy oraz insp. Wiesław Domański Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy byli upoważnieni przez Komendanta do podpisywania i zatwierdzania dokumentów z zakresu zamówień publicznych, przewidzianych w ustawie *Pzp*, w tym w szczególności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego (art. 18 ust 2 ustawy *Pzp*).

[Dowód: akta kontroli tom 1 str. 63-65]

²⁶ W przypadku zamówienia: 3/15 – *Wniosek* nr CZIR SK.2380.1.1.2015.SC zatwierdzony 30 stycznia 2015 r. 29/15 – *Wniosek* nr CZIR-SNIR201.12.2015.MGZ zatwierdzony 24 kwietnia 2015 r.; 27/16 – *Wniosek* zatwierdzony 12 kwietnia 2016 r. oraz 61/16 – *Wniosek* nr WT-SF.2380.1.2016.KB zatwierdzony 26 lipca 2016 r.

2.6. Specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ)

W KWP w Bydgoszczy SIWZ zostały opracowane przez pracowników SZPiFP oraz przedstawicieli komórek merytorycznych (komisje przetargowe), co było zgodne z postanowieniami § 1 ust. 6 pkt 7 rozdziału 5 *Regulaminu*. W SIWZ zawarte zostały wszystkie elementy wynikające z art. 36 ustawy *Pzp*²⁷. Prawidłowo określono w nich: tryby postępowania, terminy związania ofertą, opisy sposobu obliczania cen, terminy składania ofert i termin realizacji zamówień, które wynikały z faktycznych potrzeb zamawiającego.

KWP w Bydgoszczy określiła warunki udziału w postępowaniach w zakresie wymagania od wykonawców niezbędnej wiedzy, doświadczenia oraz dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówień. Na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniach 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 składane²⁸.

KWP w Bydgoszczy w SIWZ dotyczących *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* oraz *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienia nr SZPiFP-29-15, SZPiFP-27-16) wskazała dwa kryteria oceny ofert, po 95% za cenę oraz w pierwszym przypadku - 5% za termin wykonania zamówienia, a drugim 5% za skrócenie terminu wykonania zamówienia. W opracowanych SIWZ na *Dostawę krzesel i foteli* określono jedno kryterium oceny ofert, tj. cena 100%, a w odniesieniu do *Dostawy samochodu ciężarowego* określono cztery kryteria oceny ofert, w tym 60% za cenę, 10% za moc silnika, 20% za ładowność pojazdu oraz 10% za okres gwarancji. Użyte kryteria gwarantowały zamawiającemu wybór najkorzystniejszych ofert oraz osiągnięcie określonej jakości i wymagań technicznych w zakresie realizacji przedmiotów zamówień.

W SIWZ dotyczących *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* oraz *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienia nr: SZPiFP-29-15 oraz SZPiFP-27-16) KWP w Bydgoszczy przewidziała dokonanie wyboru najkorzystniejszych ofert z zastosowaniem aukcji elektronicznych, co było zgodne z art. 91a-91c ustawy *Pzp*. Zastosowanie aukcji elektronicznych pozwoliło Komendzie na uzyskanie oszczędności. W wyniku postępień składanych w toku aukcji elektronicznych w pierwszym przypadku oszczędności wyniosły 509 999,00 zł (wartość złożonej oferty wynosiła 1 612 745,46 zł - po licytacji kształtowała się na poziomie 1 102 754,46 zł). W przypadku zamówienia nr SZPiFP-27-16 uzyskane oszczędności wyniosły 99 400,00 zł (wartość złożonej oferty wynosiła 2 084 400,00 zł - po licytacji kształtowała się na poziomie 1 985 000,00 zł).

Sformułowania zawarte w opracowanych SIWZ były precyzyjne i nie pozostawiały wątpliwości interpretacyjnych. W SIWZ dotyczących zamówień nr: SZPiFP-3-15, SZPiFP-29-15 oraz SZPiFP-27-16 ujęte zostały wymogi dotyczące wniesienia, przed upływem otwarcia ofert wadium, którego wysokości zostały określone zgodnie z postanowieniami art. 45 ust. 4 ustawy *Pzp*. W SIWZ dotyczących zamówień nr: SZPiFP-29-15 i SZPiFP-27-16 ujęte zostały wymogi dotyczące wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umów, a ich wysokości określone zostały zgodnie z postanowieniami art. 150 ust. 2 ustawy *Pzp*.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 3-15. Folder SZPiFP-3-15. Sprawa 29-15. Folder SZPiFP-29-15.

²⁷ Z wyłączeniem postanowień art. 36 ust. 1 pkt 8 i 15 ustawy *Pzp* - w przypadku zamówienia nr SZPiFP-3-15, które było realizowane w trybie zapytania o cenę.

²⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 231. Stan prawny na okres objęty kontrolą.

Informacje zawarte w SIWZ były akceptowane przez naczelników wydziałów zaopatrujących w zakresie zgodności z wnioskami, co było zgodne § 3 ust 1 pkt 9 *decyzji nr 111/14*. SIWZ były zatwierdzane przez Komendanta KWP w Bydgoszczy²⁹ lub upoważnionych Zastępców Komendanta KWP w Bydgoszczy³⁰.

W toku prowadzonych procedur przetargowych wykonawcy zwracali się do zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w części odnoszącej się do dokumentacji projektowych oraz parametrów technicznych (zamówienia nr: SZPiFP-29-15, SZPiFP-27-16 i SZPiFP-61-16). Treść zapytań wraz z wyjaśnieniami zamawiający przekazywał wykonawcom oraz zamieszczał na stronie internetowej KWP w Bydgoszczy, bez ujawniania źródeł zapytań. Komenda dokonywała modyfikacji treści SIWZ. W konsekwencji powyższych działań w postępowaniach zaistniały okoliczności uzasadniające przedłużanie terminów składania i otwarcia ofert (zamówienia nr: SZPiFP-29-15, SZPiFP-27-16 i SZPiFP-61-16). Powyższe czynności zostały wykonane zgodnie z postanowieniami art. 38 ustawy *Pzp*.

Z dokumentacji dotyczących kontrolowanych postępowań wynika, że przewodniczący komisji przetargowych udzielali wyjaśnień treści SIWZ, wzywali wykonawców do wyjaśnień treści ofert i uzupełnienia dokumentów oraz informowali wykonawców o dokonaniu poprawek w ofertach. Ponadto sekretarz komisji przetargowych przekazywała uczestnikom postępowań informacje z otwarcia ofert³¹. Przewodniczący i sekretarz komisji przetargowych nie posiadali pisemnych upoważnienia do wykonywania w postępowaniach czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego. Kierownik jednostki kontrolowanej, odnosząc się do czynności realizowanych, w toku objętych kontrolą postępowań, przez przewodniczącego komisji oraz sekretarza komisji wyjaśnił, że kwestie te regulowała *decyzja nr 111/14*. Zgodnie z brzmieniem *Regulaminu*, każda z osób pełniących wymienione funkcje miała określony zakres obowiązków, z którego wynikał szereg czynności, do realizacji których osoby te były zobowiązane bądź uprawnione, w tym m.in. *wykonywanie innych zadań i czynności w zakresie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wynikających z ustawy i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych*. W rozdziale 5 § 1 ust. 6 *Regulaminu* wyszczególniono, że do zadań komisji w zakresie przeprowadzania postępowania należy m.in. *udzielanie wyjaśnień dotyczących treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, otwarcie ofert oraz dokonywanie oceny, czy wykonawcy spełniają warunki określone w ustawie, ogłoszeniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ocena ofert pod kątem ich ważności*. W myśl powyższych regulacji ww. czynności należały do samodzielnych kompetencji komisji. W przypadkach gdzie w *Regulaminie* zostały użyte sformułowania *przygotowanie propozycji/projekt, wnioskowanie* oznaczało to czynności, których wynik wymagał zatwierdzenia przez kierownika zamawiającego. Nie wydanie upoważnień dla poszczególnych osób uznano za *nieprawidłowość*. Przyczyną powstania nieprawidłowości było założenie, że wystarczające w tym zakresie będą postanowienia *decyzji nr 111/14*. Skutkiem tej nieprawidłowości było naruszenie postanowień ustawy *Pzp*.

²⁹ Dotyczy zamówienia SZPiFP-61-16.

³⁰ SIWZ dotyczące zamówień nr: SZPiFP-3-15 i SZPiFP-29-15 zatwierdził insp. Wiesław Domański Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy. SIWZ dotyczące zamówień nr: SZPiFP-27-16 i SZPiFP-61-16 zatwierdził insp. Marcin Woźniak Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy.

³¹ Pan (przewodniczący komisji przetargowych w zamówieniach: SZPiFP-3-15, SZPiFP-29-15) – udzielał wyjaśnień treści SIWZ, wzywał wykonawców do wyjaśnień treści ofert i uzupełnienia dokumentów oraz informował wykonawców o dokonaniu poprawek w ofertach. Pani (przewodnicząca komisji przetargowych w zamówieniach: SZPiFP-27-16, SZPiFP-61-16) - udzielała wyjaśnień treści SIWZ, wzywała wykonawców do wyjaśnień treści ofert i uzupełnienia dokumentów oraz zwracała się z prośbą o wydłużenie terminu związania z ofertą. Pani (sekretarz komisji przetargowych w zamówieniach: SZPiFP-27-16, SZPiFP-61-16) – przekazywała uczestnikom postępowania informację z otwarcia ofert.

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 *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPIFP-29-15), *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPIFP-27-16) oraz *Dostawy samochodu ciężarowego* (zamówienie nr SZPIFP-61-16) zaistniały okoliczności do wezwania wykonawców do uzupełnienia oświadczeń/dokumentów lub złożenia wyjaśnień (w wyznaczonym terminie) w zakresie dokumentów załączonych do ofert w oparciu o art. 26 ust. 3 i 4 ustawy Pzp. oraz żądania od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert, a także dokonania poprawek w ofertach innych omyłek polegających na niezgodności ofert z SIWZ niepowodujących istotnych zmian w treści tych ofert, na podstawie art. 87 ust. 1 i art. 87 2 pkt 3 ww. ustawy. Powyższe czynności zostały wykonane zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

W toku prowadzonej procedury przetargowej dotyczącej *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPIFP-27-16) wystąpiła konieczność przedłużenia terminu związania ofertą z jednoczesnym przedłużeniem okresu ważności wadium lub wniesieniem nowego wadium na przedłużony okres związania ofertą, na podstawie art. 85 ust. 2 i 4 ustawy Pzp.

2.8. Ogłoszenia dotyczące zamówień

We wszystkich kontrolowanych postępowaniach KWP w Bydgoszczy wypełniła 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, co było zgodne z postanowieniami ustawy Pzp.

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 3-15. Folder SZPIFP-3-15. Sprawa 29-15. Folder SZPIFP-29-15.
Sprawa 27-16. Folder SZPIFP-27-16. Sprawa 61/16. Folder SZPIFP-61-16]

2.9. Wybór wykonawców

W wyniku podjętych w KWP w Bydgoszczy czynności w zakresie dokonanych ocen ofert złożonych w ramach *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPIFP-27-16) zaistniały okoliczności do odrzucenia oferty z uwagi na to, że jej treść nie była zgodna z ustawą i była nieważna na podstawie odrębnych przepisów oraz wykluczenia wykonawcy, co było zgodne z art. 89 ust. 1 pkt 1 i 8 oraz art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp.

2.10. Dokumentowanie postępowań o zamówienia publiczne

Przejrzystość prowadzonych procedur w KWP w Bydgoszczy została zapewniona postanowieniami *decyzji nr 111/14* oraz *Regulaminy w sprawie organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowych powoływanych do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień* stanowiącego załącznik nr 1 do *decyzji nr 111/14*, w której 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 czynności z otwarcia ofert, dokonywania ocen wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, ocen ofert i przygotowywania propozycji wyborów najkorzystniejszych ofert, opracowywane były tzw. *Notatki z prac komisji przetargowych*. W *Notatkach* znajdowały się szczegółowe informacje dotyczące m.in.: liczby złożonych w wyznaczonych terminach ofert, wykonawców (nazwy i adresy), cen i innych istotnych elementów zawartych w ofertach, wykonawców podlegających wykluczeniu i ofert podlegających odrzuceniu oraz klasyfikacji wykonawców i oceny ofert. W *Notatkach* były opisane wykonane przez komisje czynności z badania i oceny dokumentów oraz wyjaśnień złożonych przez wykonawców w związku z ofertami, a także dotyczące dokonanych poprawek. *Notatki* były podpisywane przez członków komisji przetargowych.

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 publicznego³².

[Dowód: akta kontroli - płyta CD - folder 4. Skany dokumentacji.
Sprawa 3-15. Folder SZPIFP-3-15. Sprawa 29-15. Folder SZPIFP-29-15.
Sprawa 27-16. Folder SZPIFP-27-16. Sprawa 61/16. Folder SZPIFP-61-16]

3. Realizacja zawartych umów o zamówienia publiczne

W wyniku postępowań o udzielenie zamówień publicznych objętych kontrolą KWP w Bydgoszczy zawarła z wybranymi wykonawcami następujące umowy:

1. nr 29/2015 z 26 lutego 2015 r., której przedmiotem była dostawa krzeseł miękkich, foteli obrotowych, foteli obrotowych 24h i krzeseł obrotowych;
2. nr 207/2015 z 25 czerwca 2015 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych dla zadania pn.: *Przebudowa budynku biurowego wraz z budową przyłączy do budynku i modernizacja budynku garażowego oraz utwardzenie terenu Komisariatu Policji w Strzelnie przy ul. Cieślewicza 4 na działce nr ew. 793*;
3. nr 224/2016 z 8 lipca 2016 r. na wykonanie robót budowlanych dla zadania pn.: *Przebudowa i rozbudowa siedziby Komisariatu Policji w Mroczy przy ul. 30-lecia LWP8*;
4. nr 281/2016 z 30 sierpnia 2016 r. na dostawę samochodu ciężarowego o DMC powyżej 3,5 t z zabudową skrzyniowo-plandekową, rozsuwanym dachem z windą hydrauliczną pod skrzynią ładunkową marki DAF, typ L2EN3/ZMBW, wariant AED6BA06.

Umowy (z wyjątkiem umowy nr 281/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.) zostały sporządzone, 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.

Umowa nr 281/2016 zawarta 30 sierpnia 2016 r. nie była zgodna z wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 5 do *Wniosku* z 26 lipca 2016 r. oraz wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 5 do SIWZ (zamówienie nr SZPiFP-61-16). We wzorach umowy dołączonych do dokumentacji na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w komparycji umowy wskazano jako stronę: *Skarb Państwa - Komendanta Wojewódzkiego Policji*

³² Dz. U. z 2010 r. Nr 223 poz. 1458, zwanego dalej również rozporządzeniem w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

w Bydgoszczy reprezentowanego przez (...) zwanym dalej Zamawiającym a (...). W komparycji umowy zawartej z wykonawcą wskazano, że została ona zawarta pomiędzy: Zastępcą Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy (...), zwanym w treści umowy Zamawiającym, a (...) natomiast umowę podpisał Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji działający z upoważnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy. Zapis w komparycji umowy był zatem sprzeczny z wzorami umowy określonymi na etapach i przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co zostało uznane za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że przyczyną powstania nieprawidłowości była oczywista omyłka sekretarza komisji przetargowej sporządzającego umowę. Zgodnie z treścią art. 34 Kodeksu cywilnego³³ Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Zgodnie z art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁴ organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym jest reprezentowany przez organy administracji publicznej, które wykonując w ramach przyznaných im ustawowo kompetencji swoje władztwo, działają w przydzielonym im obszarze kompetencji. Dlatego też niezbędne jest ustalenie *statio fisci* Skarbu Państwa w komparycji umowy, a także w każdym piśmie procesowym. Pominięcie organu administracji rządowej, a wskazanie jedynie osoby, przy pomocy której Komendant Wojewódzki Policji wykonuje swoje zadanie (art. 6g w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁵) jest nieprawidłowością, ponieważ wymóg określenia, m.in. w procesie obok Skarbu Państwa reprezentującej go właściwej *statio fisci* jest przede wszystkim warunkiem formalnym pisma procesowego, polegającym na obowiązku oznaczenia strony (art. 126 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego³⁶), ale wynika także z konieczności określenia właściwości miejscowej sądu (art. 29 kpc), zapewnienia należytej reprezentacji Skarbu Państwa (art. 67 § 2 kpc) oraz dla celów egzekucji sądowej (art. 1060 kpc). Określenie właściwej *statio fisci* lub reprezentanta Skarbu Państwa jest zatem obowiązkiem strony. Jeżeli strona powodowa jako stronę wskazuje jakąkolwiek jednostkę organizacyjną lub organ osoby prawnej, które nie posiadają zdolności sądowej, mamy do czynienia z nieusuwalnym brakiem zdolności sądowej, gdyż sąd nie jest władny decydować za powoda o tym, kto ma być stroną sporu (postanowienia SN z 3 października 2002 r., sygn. akt I CKN 448/01; uchwała SN z dnia 19 kwietnia 2001 r., sygn. akt III CZP 10/01). Przyczyną powstania nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez sekretarza komisji przetargowej. Osobą przygotowującą projekt umowy był stary specjalista SZPiFP KWP w Bydgoszczy. Za nadzór nad SZPiFP odpowiadała kierownik SZPiFP KWP w Bydgoszczy. Umowę podpisał insp. Marcin Woźniak Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 271-290]

W komparycji umowy nr 29/2015 z 26 lutego 2015 r. niewłaściwie wskazano jako wykonawcę Przedsiębiorstwo Usługowo Handlowe „TECHMET”, pomimo, że umowę zawarto z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą. W komparycji należało wymienić taką osobę z imienia i nazwiska, (zgodnie z treścią art. 43⁴ kc firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko), a dopiero

³³ Dalej kc.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1224, z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.

³⁶ Dalej kpc.

w dalszej kolejności *nazwą fantazyjną*, jaką dana osoba fizyczna oznacza swoją działalność (w tym przypadku Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowo Handlowe „TECHNET”, stosownie do dołączonego do oferty zaświadczenia z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej z 9 lutego 2015 r), co zostało uznane za **uchybiecie**.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 227-235]

Działający w imieniu zamawiającego insp. Wiesław Domański Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy upoważniony został przez przełożonego do dokonywania w jego imieniu czynności wyszczególnionych w decyzji nr 97/06 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z dnia 23 lutego 2003 r. w sprawie: *upoważnienia do zawierania umów cywilnoprawnych, podejmowania decyzji w zakresie dysponowania funduszami własnymi oraz do wydawania orzeczeń o odszkodowaniach i umarzaniu należności przysługujących*. Podstawą prawną wydania tej decyzji był art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeksu postępowania administracyjnego*³⁷, zgodnie z którym organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie, o którym mowa w art. 268a *kpa* legitymuje do załatwiania spraw administracyjnych w imieniu organu (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el). Mając na uwadze powyższe powołanie w podstawie prawnej art. 268a *kpa* uznano za **nieprawidłowość**, ponieważ zawieranie umów z wykonawcami należy do spraw cywilnych, a nie administracyjnych. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 139 ust. 1 ustawy *Pzp* do umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy *kc*, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 15 marca 2007 r. (sygn. akt II GSK 347/06) przepisu art. 268a *k.p.a.* nie można traktować jako *jedyne, powszechnie i bezwzględnie obowiązującego wzorca udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej*. *Dopuszczalne są bowiem i istnieją w tym zakresie różne rozwiązania, pozwalające na dekoncentrację wykonywania kompetencji organów, szczególnie potrzebną w rozbudowanych strukturach administracji publicznej*. Przyczyną powstania nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 271-333]

KWP w Bydgoszczy, w ramach realizowanych umów, w celu prawidłowego wykonania robót budowlanych wyznaczała - zgodnie z postanowieniami umów - inspektorów nadzoru inwestorskiego. Posiadali oni stosowne uprawnienia budowlane do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, odpowiednią wiedzę oraz praktykę zawodową.

Wykonawcy umów nr 207/2015 i nr 224/2016, przed przystąpieniem do wykonania przedmiotów umów, przedłożyli stosowne polisy potwierdzające posiadanie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej. Wnieśli oni także zabezpieczenia należytego wykonania umów w przewidzianej wysokości, które miały służyć pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tych umów.

W umowach nr 207/2015 i nr 224/2016 ustalono ryczałtowe formy wynagradzania, określając przy zawarciu umów wynagrodzenia dla wykonawców za realizację przedmiotów umów odpowiednio na kwotę 1 102 745,46 zł i 1 985 000,00 zł, przy czym ta ostatnia kwota uległa,

³⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm., zwany dalej również *kpa*.

w związku z przyjęciem i podpisaniem aneksu nr 2 do umowy nr 224/2016, zmianom, tj. została podwyższona do kwoty 1 993 115,49 zł.

[Dowód: akta kontroli – tom. 1 str. 262-303 i tom. 2 str. 1-18]

Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 11 umów wykonane i odebrane elementy scalone robót uprawniały wykonawców do wystawienia faktur do wysokości max. 90% wartości wskazanych w harmonogramach rzeczowo – finansowych po podpisaniu protokołów odbiorów częściowych potwierdzających procentowe zaawansowanie poszczególnych elementów robót lub ich części składowych określonych w tych harmonogramach. Pozostałą część wynagrodzenia w wysokości max. 10% wykonawcy otrzymywali po podpisaniu przez strony protokołów odbiorów końcowych, a w przypadku umowy nr 224/2016 po przekazaniu przez wykonawcę dowodów potwierdzających uregulowanie wynagrodzenia podwykonawcom.

Wykonawcy, zgodnie z postanowieniami umów dotyczących robót budowlanych, prowadzili książki obmiarów wykonanych robót, które sprawdzane były przez inspektorów nadzoru.

Przedmioty zamówień wynikające z umów nr 29/2015, 207/2015 i nr 224/2016 zostały wykonane/dostarczone w terminach określonych w tych umowach.

3.1. Zgodność realizacji zamówień z podpisanymi umowami, przepisami powszechnie obowiązującymi, wewnętrznymi regulacjami oraz przyjętymi harmonogramami realizacji zadań.

Realizacja przedmiotów zamówień przebiegała zgodnie z podpisanymi umowami oraz przepisami powszechnie obowiązującymi. W sposób prawidłowy i zgodny z wewnętrznymi regulacjami powołano osoby nadzorujące w imieniu zamawiającego realizację umów i dokonujące odbiorów robót i dostaw.

W umowach dotyczących dostaw (zamówienia nr: SZPiFP-3-15 i SZPiFP-61-16) ustalono ich terminy oraz miejsca dostaw, natomiast w umowach na realizację robót budowlanych przyjęto i zatwierdzono harmonogramy wykonania poszczególnych prac.

W obu przypadkach umów o wykonanie robót budowlanych wykonawcy przedstawili zamawiającemu - zgodnie z postanowieniem § 3 umów ust 1 pkt 2 - do uzgodnienia i uzyskania jego pisemnej akceptacji harmonogramy rzeczowo – finansowe w zakresie wartości i terminów realizacji elementów robót i ich części składowych. Harmonogramy te zostały przez zamawiającego zatwierdzone, stanowiąc dla stron umów podstawę ustalenia należności za wykonane i odebrane elementy robót.

Zgodnie z postanowieniami umowy nr 224/2016 z 8 lipca 2016 r. (§ 2 ust. 1 pkt 5 umowy) wykonawca przedstawiał KWP w Bydgoszczy do akceptacji uaktualnienie *Harmonogramu rzeczowo-finansowego*. Harmonogramy te obejmowały całość przewidzianych do realizacji prac w okresie realizacji przedmiotu zamówienia i kwoty umowne wynagrodzenia ryczałtowego.

Harmonogram robót budowlanych opracowany w związku z realizacją umowy nr 207/2015 z 25 czerwca 2015 r. przewidywał wykonanie ostatnich prac w lutym 2016 r. na łączną kwotę 13 409,55 zł., podczas gdy termin realizacji inwestycji, ustalony został umownie na 28 czerwca 2016 r. (§ 2 ust. 1 pkt 1 umowy). Po tym okresie, tj. w miesiącu marcu i następnych wykonawca wystawił 4 faktury:

- nr 11/04/2016 z dnia 30.04.2016 r. na kwotę 64 659,70 zł,

- nr 08/05/2016 z dnia 31.05.2016 r. na kwotę 188 916,87 zł,
- nr 07/06/2016 z dnia 22.06.2016 r. na kwotę 69 692,42 zł,
- nr 12/06/2016 z dnia 28.06.2016 r. na kwotę 110 274,52 zł.

Zostały one opłacone w terminie.

Wykonawca nie przedstawił do akceptacji KWP w Bydgoszczy uaktualnienia *Harmonogramu rzeczowo-finansowego*, w tym obejmującego realizację robót budowlanych w okresie marzec-czerwiec 2016 r. pomimo ustnych i pisemnych monitów zamawiającego. Powyższe niezgodne było z określonymi w umowie zasadami rozliczeń, w których dopuszczono fakturowanie częściowe wynikające z procentowego zaawansowania elementów scalonych robót budowlanych lub ich części składowych wskazanych w *Harmonogramie rzeczowo-finansowym*, określonym w treści § 3 ust 1 pkt 2 umowy (§ 1 ust. 9 umowy). Zgodnie z treścią przywołanego zapisu umowy do obowiązków wykonawcy należało opracowanie, uzgodnienie i uzyskanie pisemnej akceptacji zamawiającego przedłożonego harmonogramu rzeczowo-finansowego, w zakresie wartości i terminów realizacji elementów robót i ich części składowych. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że wykonawca nie przedstawił do akceptacji żadnej aktualizacji *Harmonogramu rzeczowo-finansowego* przez cały czas trwania umowy. Wnioski ustne zamawiającego, w tym osobiste spotkania z wykonawcą (m.in. w siedzibie zamawiającego 8 października 2015 r. oraz na budowie 16 marca 2016 r., 6 kwietnia 2016 r. i 15 czerwca 2016 r.), pomimo obietnic wykonawcy, nie przyniosły wymiernych efektów. Wyegzekwować aktualizacji całego *Harmonogramu* nie zdołali ani inspektorzy nadzoru, ani kierownictwo Wydziału Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów, ani kierownictwo KWP w Bydgoszczy. Brak aktualnego *Harmonogramu rzeczowo-finansowego* uznano za **nieprawidłowość**. Przyczyną powstania nieprawidłowości był brak narzędzi do wyegzekwowania od wykonawcy aktualizacji, które można było wprowadzić do umowy przed jej podpisaniem. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie postanowień umowy. Osobą koordynującą realizację robót budowlanych był inspektor nadzoru branży budowlanej KWP w Bydgoszczy. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjno-remontowych, w tym nad pracą inspektorów nadzoru, z racji sprawowanych funkcji w Wydziale Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów (obecnie Wydział Inwestycji i Remontów) sprawowało bezpośrednio kierownictwo wydziału: Zastępca Naczelnika oraz Kierownik Sekcji Nieruchomości i Remontów (obecnie Sekcji Inwestycji). Nadzór nad Wydziałem Zaopatrzenia Inwestycji i Remontów (obecnie Wydziału Inwestycji i Remontów oraz Wydziału Zaopatrzenia) sprawowali naczelnicy: (od 1 marca 2010 r. do 15 stycznia 2016 r.), (od 5 stycznia 2016 r. do 24 lutego 2016 r.), a następnie

Wykonawcy umów nr: 207/2015 z 25 czerwca 2015 r., której przedmiotem była realizacja robót budowlanych dla zadania pn.: *Przebudowa budynku biurowego wraz z budową przyłączy do budynku i modernizacja budynku garażowego oraz utwardzenie terenu Komisariatu Policji w Strzelnie przy ul. Cieślewicza 4 na działce nr ew. 793 oraz 224/2016 dotyczącej Przebudowy i rozbudowy Komisariatu Policji w Mroczy* powierzyli wykonanie części prac podwykonawcom.

W SIWZ dotyczącej *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPiFP-29-15), w części III Opis przedmiotu zamówienia w pkt 6 zamawiający dopuścił powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom. Jednocześnie na podstawie art. 36b ust. 1 *Pzp* zamawiający żądał wskazania w ofercie (pkt 3 w formularzu ofertowym): części zamówienia, której wykonanie wykonawca zamierza powierzyć podwykonawcy. Brak powyższej informacji w ofercie

równoznaczny był z oświadczeniem wykonawcy, że na dzień składania oferty nie zamierzał korzystać z podwykonawstwa przy realizacji zamówienia. Wykonawca tego zamówienia, składając ofertę w pkt 3 nie wskazał podwykonawcy.

W trakcie prowadzenia prac wykonawca poinformował zamawiającego o powierzeniu części zakresu podwykonawcy, załączając projekt umowy. Umowę tę zamawiający zaakceptował, a po jej podpisaniu została ona włączona do dokumentacji postępowania.

Do rozliczenia faktur nr 11/04/2016 i nr 08/05/2016 z 31 maja 2016 r. wykonawca dołączył datowane na 30 kwietnia 2016 r. oświadczenie podwykonawcy prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „[redacted]” z siedzibą w Lesznie, ul. Wł. Jagiełły 84 o otrzymaniu należnego wynagrodzenia w kwocie 49 200,00 zł z tytułu realizacji umowy nr 02/08/2015 z 31 sierpnia 2015 r. dotyczącej realizacji robót budowlanych związanych z wykonaniem instalacji sanitarnych, c.o., wodno-kanalizacyjnej oraz wentylacji dla zadania pn.: *Przebudowa budynku biurowego wraz z budową przyłączy do budynku i modernizacja budynku garażowego oraz utwardzenie terenu Komisariatu Policji w Strzelnie przy ul. Cieśliewicza 4 na działce nr ew. 793*. Podwykonawca ten 31 maja 2016 r. do faktury nr 08/05/2016 dołączył oświadczenie o otrzymaniu wszelkich kwot należnych z tytułu podpisanej 31 sierpnia 2015 r. umowy z wykonawcą.

Wykonawca umowy nr 224/2016 z 8 lipca 2016 r. na wykonanie robót budowlanych dla zadania pn. *Przebudowa i rozbudowa siedziby Komisariatu Policji w Mroczy przy ul. 30-lecie LWP8* w pkt 3 formularza ofertowego oświadczył, że powierzy częściowe wykonywanie prac w zakresie robót wykończeniowych, montażu instalacji elektrycznej, niskoprądowej i sanitarnej.

KWP w Bydgoszczy wyraziła zgodę na zawarcie umów o podwykonawstwo, na wnioski wykonawcy robót budowlanych. Zgodnie z oświadczeniem wykonawcy zawarte zostały 3 umowy z podwykonawcami: firmą ALUINWEST sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy i Zakładem gospodarki komunalnej w Mroczy sp. z o.o. z siedzibą w Mroczy. Zawarcie umów poprzedzały stosowne wnioski, uzgodnienia i akceptacje. Wykonawca odstąpił od zawarcia umowy ze zgłaszaną firmą DRY System z siedzibą w Toruniu. Umowy te po odpisaniu przez strony przekazane zostały zamawiającemu.

3.2. Działania podejmowane przez zamawiającego w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy o zamówienie publiczne przez wykonawcę zamówienia (np. naliczanie kar umownych).

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.

Kary umowne zostały naliczone i wyegzekwowane w związku z nieterminową realizacją umowy nr 281/1016 na dostawę samochodu ciężarowego. W § 8 ust. 7 tej umowy zamawiający zastrzegł możliwość potrącenia należności wynikających z kar umownych przy opłacaniu faktur za realizację przedmiotu umowy. Strony, w treści § 3 ust. 1 umowy ustaliły wymagany termin realizacji zamówienia do dnia 12 grudnia 2016 r. Samochód ciężarowy dostarczony został 19 grudnia 2016 r. Zgodnie zatem z treścią § 8 ust. 4 umowy prawidłowo naliczono kary umowne za zwłokę w dostarczeniu przedmiotu umowy w kwocie 27 123,25 zł. 21 grudnia 2016 r. wystosowano do wykonawcy notę obciążeniową dotyczącą naliczonych kar umownych. Następnie 27 grudnia 2016 r. przesłano na adres Spółki pismo, do którego załącznikiem było oświadczenie Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy o potrąceniu kar umownych (podpisane przez Zastępcę

Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy). W aktach postępowania znajduje się decyzja nr 149/2016 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie: *upoważnienia do zawierania umów cywilno-prawnych, podejmowania decyzji w zakresie dysponowania środkami finansowymi oraz do podejmowania decyzji o odszkodowaniach i umarzaniu należności pieniężnych*. Decyzja ta, której podstawę prawną stanowił art. 268a *kpa*, nie stanowiła umocowania do składania, w imieniu zamawiającego, oświadczeń woli, a takim niewątpliwie było oświadczenie o potrąceniu należności, dokonane w trybie art. 499 *kc*, co uznane zostało za **nieprawidłowość**. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że postanowienia § 1 ust. 1 decyzji nr 149/2016 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z 26 kwietnia 2016 r. wprowadziły uprawnienie do zawierania umów przez mł. insp. Marcina Woźniaka Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego w Bydgoszczy. Podmiot podpisujący umowę był jej stroną, która z faktu złożonego podpisu odpowiadała za realizację poszczególnych postanowień kontraktu, w tym: wymiaru kar czy też ich potrącania. Składający wyjaśnienie podkreślił, że z § 1 pkt 2 ww. decyzji wynika upoważnienie mł. insp. Marcina Woźniaka Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy do dysponowania środkami finansowymi Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy. Dysponowaniem środkami finansowymi było także ich potrącanie. Ponadto, z decyzji nr 12/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z 5 stycznia 2017 r. w sprawie *określenia zadań służbowych kierownictwa Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy* wynikało, że mł. insp. Marcin Woźniak Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy odpowiadał za właściwe funkcjonowanie służby wspomagającej w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym w woj. kujawsko-pomorskim oraz nadzorował czynności mieszczące się w zakresie zadań między innymi Wydziału Zaopatrzenia, Wydziału Inwestycji i Remontów oraz Wydziału Transportu (decyzja ta była poprzedzona decyzją nr 266/2016 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie *określenia zadań służbowych kierownictwa Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy*). Odpowiadał więc za realizację kontraktów, w tym wymiar czy potrącanie kar umownych. Należy wspomnieć, że upoważnienia wynikające z ww. decyzji były pośrednio kontrolowane w związku z toczonymi procesami sądowymi, w tym reprezentacje Prokuratury Generalnej w postępowaniu z pozwu Fiat Auto Poland i nie budziły żadnych wątpliwości.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 271-290]

W umowach zawieranych z kontrahentami uregulowano prawo odstąpienia od umowy. I tak zapisano, że zamawiający m.in. odstąpi od umowy w sytuacji, gdy zostanie złożony wniosek o ogłoszenie upadłości wykonawcy. Zapis ten jest nieważny z mocy prawa, na podstawie postanowień art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe*³⁸, co zostało uznane za **uchybiecie**.

W pozostałych przypadkach umowy realizowano terminowo, a zatem nie było konieczności naliczania kar, o których mowa powyżej.

3.3. Dokonywanie zmian w umowach i ich celowość

Zmian dokonano w umowie nr 224/2016 r., której przedmiotem była *Przebudowa i rozbudowa siedziby Komisariatu Policji w Mroczy*:

- aneksem nr 1 z 27 lipca 2016 r. strony zmieniły treść § 5 pkt 1 wskazujący osobę kierownika budowy. Zmiana osoby funkcyjnej na budowie – kierownika budowy wymagała sporządzenia aneksu

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 233.

do umowy z uwagi na zapis § 12 ust. 10 umowy, którym strony ustaliły, że wszelkie zmiany i uzupełnienia umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności. Stosownie do wpisu w dzienniku budowy nr 337/2016 kierownik budowy, posiadający stosowne uprawnienia, podjął się obowiązków kierownika budowy 11 lipca 2016 r., natomiast formalnie zmiany umowy dokonano aneksem z 27 lipca 2016 r., co zostało uznane za uchybienie.

- aneksem nr 2 z dnia 3 października 2017 r. dokonano zmiany zapisu § 1 ust. 2 umowy, poprzez dodanie dodatkowej dokumentacji (opracowania technicznego wraz z rysunkami i opisem w zakresie zaproponowanego przez projektanta rozwiązania dotyczącego niezainwentaryzowanego drenażu przebiegającego pod remontowanym budynkiem KP w Mroczy) zgodnie z protokołem konieczności z 2 października 2017 r., zmieniono także wynagrodzenie ryczałtowe, z kwoty ustalonej w umowie 1 985 000,00 zł na kwotę 1 993 115,49 zł.

Drugą zmianę umowy poprzedziło opracowanie protokołu konieczności z 2 października 2017 r. przyjętego i zatwierdzonego przez KWP w Bydgoszczy. Zmiany w umowie dokonano na podstawie treści art. 19 ust. 3 pkt 2a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - *Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*³⁹. Zmianę umowy ogłoszono w BZP (ogłoszenie nr 500039843 z 6 października 2017 r.) wraz z obszernym uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Wynika z niego, że podstawą do zmiany umowy było wystąpienie niezainwentaryzowanej instalacji - drenażu przebiegającego pod budynkiem remontowanego Komisariatu Policji w Mroczy.

Zmiany umowy nie naruszały obowiązujących przepisów prawnych.

[Dowód: akta kontroli – tom. 1 str. 262-279]

3.4. Dokonywanie odbiorów przedmiotów zamówień i ich rozliczanie

W umowie nr 29/2015 z 26 lutego 2015 r., której przedmiotem była dostawa krzesel miękkich, foteli obrotowych, foteli obrotowych 24h i krzesel obrotowych ustalono, w treści § 3 termin realizacji zamówienia: 4 tyg. od złożenia zamówienia przez zamawiającego na numer faxu wykonawcy, nie później niż do 31 stycznia 2016 r. Po złożeniu przez KWP w Bydgoszczy stosownych zamówień przedmioty umowy zostały dostarczone do miejsc wskazanych przez zamawiającego w dniach: 24 marca 2015 r. do KWP w Bydgoszczy, 27 lipca 2015 r. do KPP w Aleksandrowie Kujawskim oraz 27 października 2015 r. do KPP Tuchola, a zatem przed terminami określonymi w umowie. We wszystkich trzech przypadkach przedmioty umowy zostały odebrane bez zastrzeżeń. Faktury wystawione przez wykonawcę zostały przez zamawiającego zapłacone w terminie umownym.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 227-270]

W komparycji umowy nr 207/2015, zawartej 25 czerwca 2015 r., której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych dla zadania pn. *Przebudowa i remont Komisariatu Policji w Strzelnie*, wskazano datę jej zawarcia, bez podania miejsca jej zawarcia, a następnie w treści jej § 2 ustalono termin realizacji umowy, cyt.: (...) 1) *Wykonanie przedmiotu umowy: 367 dni od podpisania umowy*. W umowie nie wskazano daty podpisania umowy, umowa nie zawierała zapisu, z którego wynikałoby, że intencją stron było użycie pojęć „zawarta” i „podpisana” przemiennie, ani też nie sprecyzowano, czy strony za dni uznawały dni robocze czy też kalendarzowe. Tak sformułowany zapis mógł utrudniać ustalenie prawidłowego terminu wykonania umowy. W dalszej treści umowy strony postęgiwały się zarówno terminem *do 5 dni od podpisania umowy* (§ 2 ust. 1 pkt 2), jak i terminem *do 14 dni od zawarcia umowy* (§ 3 ust. 1). Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika jednostki kontrolowanej data

³⁹ Dz. U. 2016 r., poz. 1020 z późn. zm.

zawarcia umowy była tożsama z datą jej podpisania, a terminy *zawarcie umowy* i *podpisanie umowy* stosowano zamiennie. Przyjęto zatem konstrukcję odczytania, przyjęcia i podpisania umowy w jednym miejscu i czasie. Powyższe nie wynikało jednak z treści zapisów umowy. W wyjaśnieniach przywołano także treść art. 70 *kc*, który ma zastosowanie w *razie wątpliwości* co do daty i miejsca podpisania umowy. O ile, także w świetle treści art. 70² i 70³ *kc*, data zawarcia umowy nie była sporna, to wątpliwości budził wskazany w umowie termin jej wykonania. Postanowienia umowy w powyższym zakresie były wysoce nieprecyzyjne, ponieważ strony mogły odmiennie interpretować sporny zapis umowy, w szczególności w wypadku opóźnienia jej wykonania wykonawca mógłby podnosić zarzut otrzymania projektu umowy do podpisu po upływie kilku dni od daty zawarcia wskazanej na umowie. Nieprecyzyjne było także użycie w treści umowy sformułowania nieostrego *dni*, bez bliższego sprecyzowania. Powyższe uznane zostało za **nieprawidłowość**. Osobą przygotowującą projekt umowy był starszy specjalista SZPiFP KWP w Bydgoszczy. Za nadzór nad SZPiFP odpowiadała kierownik SZPiFP KWP w Bydgoszczy. Umowę podpisał insp. Marcin Woźniak Zastępca Komendanta KWP w Bydgoszczy.

Odbioru przedmiotu umowy dokonano 28 czerwca 2016 r. protokołem końcowym z odbioru technicznego, uznając dobrą jakość wykonanych robót i brak usterek. W treści § 7 ust. 7 umowy strony ustaliły postanowienia szczegółowe w sprawie procedury odbioru końcowego, w tym obowiązki wykonawcy wyspecyfikowane w pkt 1 lit a do g. Wykonawca 10 czerwca 2016 r. podczas kontroli budowy przez inspektorów Wydziału Inwestycji i Remontów KWP w Bydgoszczy przekazał, zgodnie z ww. postanowieniami umowy, komplet dokumentów odbiorowych pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu umowy. Umowa nr 207/2015 z 25 czerwca 2015 r. nie przewidywała protokółarnego przekazania dokumentacji odbiorowej. Jednak w dniu odbioru końcowego przedmiotu umowy dokumentacja została przekazano do Zespołu Administracyjno-Gospodarczego KPP w Mogilnie, co zostało odnotowane w protokole końcowym odbioru.

Wykonawca udzielił zamawiającemu pisemnej gwarancji na wykonane roboty na okres 36 miesięcy, licząc od daty odbioru końcowego na cały przedmiot umowy (roboty budowlane oraz wbudowane urządzenia i materiały).

W umowie strony ograniczyły się tylko do uprawnień z gwarancji, przyjmując jednocześnie, że stosownie do treści art. 558 *kc*, mogą wykonywać uprawnienia z tytułu rękojmi za wady w terminach wskazanych w *kc*. Strony w umowie nie wyłączyły możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu rękojmi za wady.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 1-20, 109-226]

W ramach umowy nr 224/2016 r., której przedmiotem była *Przebudowa i rozbudowa siedziby Komisarzatu Policji w Mroczy*, termin realizacji określonych robót oraz procentowy ich udział w następujących okresach często ulegały zmianom. Ostatecznie wszystkie prace zostały zrealizowane adekwatnie do zatwierdzonych przez zamawiającego założeń oraz zgodnie z umownym, ostatecznym terminem odbioru robót budowlanych.

[Dowód: akta kontroli – tom. 1 str. 262-279, 440-581]

Stosownie do postanowień § 5 ust. 1 umowy nr 281/2016 z 30 sierpnia 2016 r. dotyczącej *Dostawy samochodu ciężarowego o DMC powyżej 3,5 t z zabudową skrzyniowo-plandekową, rozsuwanym dachem z windą hydrauliczną pod skrzynią ładunkową marki DAF, typ LZEN3/ZMBW, wariant AED6BA06* wykonawca o terminie odbioru samochodu miał powiadomić zamawiającego pisemnie pod rygorem nieważności najpóźniej 2 dni robocze przed tym terminem. Pismem

z 13 grudnia 2016 r. KWP w Bydgoszczy została powiadomiona, że przekazanie pojazdu nastąpi 16 grudnia 2016 r. Odbioru przedmiotu umowy dokonano 19 grudnia 2016 r. protokołem odbioru ilościowo-jakościowego, z pozytywnym wynikiem końcowego odbioru. Wystawiona przez wykonawcę faktura VAT FW10/P/16/12/067 z 20 grudnia 2016 r. została, po potrąceniu kar umownych, uregulowana terminowo.

[Dowód: akta kontroli – tom. 2 str. 271-303]

Odnosząc się do terminu odbioru pojazdu marki DAF kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że faktyczne dostarczenie pojazdu do Wydziału Transportu KWP w Bydgoszczy nastąpiło 18 grudnia 2016 r. ok. godz. 20.00, przy czym wraz z pojazdem nie stawił się upoważniony przedstawiciel wykonawcy, w obecności którego można byłoby dokonać odbioru pojazdu zgodnie z postanowieniami umowy. Upoważniony przedstawiciel wykonawcy przybył do KWP w Bydgoszczy dopiero 19 grudnia 2016 r. Wykonawca nie kwestionował wysokości naliczonej kary umownej.

4. Nadzór nad udzieleniem i realizacją zamówień publicznych

Komórką organizacyjną KWP w Bydgoszczy właściwą w sprawach udzielania zamówień publicznych była Sekcja Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych KWP w Bydgoszczy. Pracę sekcji organizował kierownik, który sprawował nad nią nadzór oraz koordynował działania związane z realizacją procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych, zgodnie z przepisami ustawy *Pzp*.

Realizacja zamówień publicznych w KWP w Bydgoszczy odbywała się przy współpracy przedstawicieli komórek zaopatrujących. Były one uprawnione m.in. do składania wniosków o udzielenie zamówień publicznych, sporządzania szczegółowych opisów przedmiotów zamówień oraz wzorów umów.

Zgodnie z § 7 ust. 1 *decyzji nr 111/14* w KWP w Bydgoszczy nadzór i kontrolę nad przeprowadzaniem postępowań i realizacją zamówień publicznych sprawowali odpowiednio: kierownik jednostki kontrolowanej, główny księgowy, naczelnicy wydziałów zaopatrujących, przewodniczący komisji przetargowych oraz pracownicy SZPiFP - każdy w zakresie swoich kompetencji i obowiązków określonych w ww. decyzji.

Nad właściwą realizacją umów nadzór sprawowali wskazani w umowach: inspektorzy nadzoru inwestorskiego w branżach budowlanej, sanitarnej, elektrycznej oraz koordynatorzy. 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, ponaglali wykonawców, wskazując na nikły postęp robót czy też ich niezgodność z przyjętym harmonogramem rzeczowo finansowym, rozliczali ilości i wartości wykonywanych robót na budowach, dokonywali odbiorów technicznych potwierdzanych wpisami w dziennikach budowy, brali udział w odbiorach końcowych robót.

Nad realizacją zadań dotyczących *Przebudowy i remontu Komisariatu Policji w Strzelnie* (zamówienie nr SZPiFP-29-15) oraz *Przebudowy i rozbudowy siedziby KP w Mroczy* (zamówienie nr SZPiFP-27-16) sprawowane były nadzory autorskie przez wykonawców, którzy opracowali dokumentację projektową. W pierwszym przypadku realizacja nadzoru autorskiego wynikała

z postanowień umowy nr 215/2013 z 6 sierpnia 2013 r. (§ 1 ust. 4, § 2 ust. 4, § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz z § 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z § 6 ust. 2). W drugim zadaniu obowiązki w zakresie nadzoru autorskiego określone zostały w umowie 103/2015 z 8 maja 2015 r. (§ 1 ust. 4, § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz § 6 ust. 1 pkt 2).

[Dowód: akta kontroli – tom. 1 str. 329-349, tom 2 str. 99-108]

5. Zalecenia i wnioski.

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

- 1) dostosowanie regulacji wewnętrznych obowiązujących w KWP w Bydgoszczy w zakresie zamówień publicznych do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tak aby osoby wykonujące, w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, czynności zastrzeżone dla kierownika zamawiającego posiadały stosowne upoważnienia do realizacji powierzonych zadań;
- 2) udzielanie upoważnień do działania w imieniu KWP w Bydgoszczy w ustalonym zakresie (w tym do składania, w imieniu zamawiającego, oświadczeń woli) w oparciu o prawidłowo powołane podstawy prawne;
- 3) sporządzanie umów, tak aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych w zakresie znaczenia przyjętych terminów, w tym precyzyjne określanie, czy strony za dni będą uznawały dni robocze czy też kalendarzowe, a także sporządzanie umów zgodnie z wzorami umów opracowanymi na etapach przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych;
- 4) zapewnienie właściwego i skutecznego nadzoru merytorycznego nad prawidłową realizacją umów, w szczególności w zakresie prowadzenia i rozliczania przedsięwzięć w oparciu o aktualne harmonogramy rzeczowo-finansowe.

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 – KWP w Bydgoszczy

Egz. nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.