



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

LBI.411.002.01.2021

**Dariusz Barski
I Zastępca Prokuratora Generalnego
Prokurator Krajowy
Prokuratura Krajowa w Warszawie
ul. Postępu 3, 02-676 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/003 – Realizacja działań związanych ze zmianą siedziby Prokuratury Krajowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Prokuratura Krajowa w Warszawie ¹ , ul. Postępu 3, 02-676 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Barski, I Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy, od 18 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Bogdan Święczkowski, I Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy, od 7 marca 2016 r. – do 16 luty 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania związane z pozyskaniem nowej siedziby Prokuratury Krajowej.2. Działania dotyczące przebudowy i adaptacji nowej siedziby Prokuratury Krajowej.3. Działania związane z zakończeniem zajmowania dotychczasowej siedziby Prokuratury.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli, a w przypadku wydatków ponoszonych na ulepszenie i dostosowanie budynku przy ul. Rakowieckiej do potrzeb Prokuratury Krajowej oraz jej wyposażenie – od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Tołwiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/153/2021 z 16 listopada 2021 r.2. Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/154/2021 z 16 listopada 2021 r.3. Anna Jabłońska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/155/2021 z 16 listopada 2021 r.4. Piotr Iwaszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/156/2021 z 16 listopada 2021 r.5. Wiesław Stalewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/157/2021 z 16 listopada 2021 r.6. Magdalena Krakowska-Waż, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/15/2022 z 17 stycznia 2022 r., nr LBI/91/2022 z 14 lipca 2022 r., nr LBI/34/2023 z 31 stycznia 2023 r.7. Kamil Wójcik, p.o. Dyrektor Biura Gospodarczego, upoważnienie do kontroli nr LBI/17/2022 z 24 stycznia 2022 r.8. Marcin Bielawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/35/2022 z 1 kwietnia 2022 r., nr LBI/94/2022 z 26 lipca 2022 r., nr LBI/35/2023 z 31 stycznia 2023 r.9. Rafał Ziętał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/93/2022 z 26 lipca 2022 r., nr LBI/36/2013 z 31 stycznia 2023 r. <p>(akta kontroli str.1-32)</p>

¹ W dalszej treści także: PK lub Prokuratura.

² Dz. U. z 2022 r., poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie: [1] podjęcie decyzji o zakupie nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie, bez wiarygodnej oceny jej stanu technicznego, [2] proces planowania i realizację przebudowy budynku przy ul. Postępu 3 dla potrzeb Prokuratury oraz [3] wydatkowanie w 2017 roku środków na remont poprzedniej siedziby PK. Zakup nieruchomości dokonany został mimo braku wiarygodnej oceny jej stanu technicznego oraz rzetelnego oszacowania wysokości koniecznych do poniesienia kosztów przebudowy na dostosowanie do potrzeb Prokuratury. W efekcie decyzja o zakupie nieruchomości została podjęta z naruszeniem jednej z kluczowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, zobowiązującej do dokonywania wydatków w sposób celowy, oszczędny, w tym do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W tym kontekście znamienne jest, że już rok po zakupie nieruchomości Prokurator Krajowy badał możliwość jej przekazania lub sprzedaży. Proces planowania i realizacja przebudowy na każdym z etapów odbywał się bez dochowania należytej staranności w zakresie organizacji nadzoru, a następnie sposobu jego pełnienia, nad kluczowymi uczestnikami procesu budowlanego, pomimo że była to strategiczna inwestycja dla PK, o istotnym znaczeniu publicznym, wysokiej złożoności rzeczowej i znacznej wartości finansowej. Jaskrawym przykładem zaniedbań jest fakt, że pracownicy PK uzyskali wiedzę o braku zamontowania niektórych elementów wzmacniających stropy pod pomieszczeniem archiwum oraz niewystarczającym zabezpieczeniu połączeń śrubowych elementów konstrukcji stalowej dopiero po dwóch latach od poświadczenia odbioru tych robót i to tylko na skutek informacji przekazanej przez innego wykonawcę. Wysoce niepokojące jest również, że pomimo zakończenia generalnej przebudowy w 2020 roku, przeprowadzone w 2022 roku oględziny wskazują na zły stan techniczny niektórych elementów/installacji np. na wszystkich poziomach parkingu stwierdzono zacieki na rurach i przewodach wentylacyjnych oraz ubytki/pęknięcia w izolacji stropu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast jako celowe i prawidłowe, działania związane z poszukiwaniem nowej siedziby oraz rozwiązaniem umów na zajmowanie poprzedniej, bez ponoszenia kosztów z tego tytułu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadnia, w szczególności:

- podjęcie decyzji o zakupie nieruchomości, pomimo braku wiarygodnej oceny jej stanu oraz rzetelnego oszacowania wysokości kosztów koniecznych do poniesienia na jej dostosowanie do potrzeb Prokuratury,
- nierzetelne oszacowanie kosztów inwestycji w Programie inwestycji pn. *Przebudowa budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej*, wskutek czego nie spełniał on swojej roli, tj. nie mógł być dla dysponenta środków publicznych właściwą merytorycznie podstawą do podjęcia decyzji o jej finansowaniu, a następnie do rzetelnego zaplanowania jej realizacji,
- nierzetelne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez nadzór autorski, inwestora zastępczego oraz koordynatora, w szczególności brak reakcji na nierzetelne wykonywanie przez nich zobowiązań, mimo szczególnej odpowiedzialności ciążącej na tych podmiotach w procesie budowlanym, wymagającej ich systematycznego zaangażowania w realizację powierzonych zadań, z uwzględnieniem konieczności czynnej współpracy w ramach posiedzeń komisji i porad technicznych,
- zaniechanie kompleksowego remontu dachu w ramach inwestycji, mimo posiadania wiedzy o uszkodzeniach w jego powierzchni (m.in. z: przeglądów okresowych stanu technicznego, raportów miesięcznych inwestora zastępczego oraz informacji przekazywanych na naradach koordynacyjnych), co było niecelowe z punktu widzenia sztuki budowlanej,
- niecelowe i niegospodarne wydatkowanie 955,7 tys. zł na przygotowanie remontu i remont nowych pomieszczeń biurowych w siedzibie Prokuratury przy ul. Rakowieckiej 26/30 i Nowowiejskiej 26B w Warszawie, mimo podjęcia decyzji o przeniesieniu PK do nowej siedziby,

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

- dokonanie wbrew art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ istotnych zmian umowy,
- zaniechanie ustalenia i dochodzenia kar umownych w łącznej wysokości 296 tys. zł,
- nieegzekwowanie przeglądów gwarancyjnych i serwisów wynikających z umów na roboty remontowo-budowlane,
- wypłacenie wykonawcy należności niezgodnie z postanowieniami umowy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast jako celowe i prawidłowe podjęte w 2017 r. działania związane z poszukiwaniem nowej siedziby. Procedura zakupu siedziby przebiegła zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a cena nabycia nieruchomości odpowiadała wartości określonej w operacie szacunkowym. W wyniku przeprowadzonych prac inwestycyjnych związanych z przebudową i adaptacją tej nieruchomości, uzyskano warunki lokalowe spełniające potrzeby PK. Jednostka dokonała wyboru wykonawców robót, dostaw i usług zgodnie z przepisami Pzp. Prawidłowo ujęła w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych nakłady poniesione na zakup nowej siedziby i jej dostosowanie do swoich potrzeb. Wcześniejsze rozwiązanie umowy najmu, użytkowania wieczystego oraz porozumienia, na podstawie których Prokuratura wykorzystywała nieruchomości przed przeniesieniem siedziby na ul. Postępu 3, nie generowały dodatkowych kosztów z tym związanych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania związane z pozyskaniem nowej siedziby Prokuratury Krajowej.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 6 listopada 2017 r.⁵ dotyczącym m.in. propozycji zmian w ustawie budżetowej na 2017 rok w zakresie części budżetowej 88 Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury, Prokurator Krajowy wskazał, że: *jedna z najistotniejszych instytucji państwowych wynajmuje budynek, w którym nie może dokonywać żadnych długotrwałych inwestycji związanych z bezpieczeństwem systemów informatycznych i zapewnieniem odpowiednich warunków pracy prokuratorom. Dodak: niewątpliwie dobrze by się stało, gdyby Prokuratura Krajowa, która ma obecnie więcej zadań niż dawna Prokuratura Generalna, dysponowała swoim budynkiem należącym do Skarbu Państwa, w którym można będzie inwestować w perspektywie wielu lat.*

W piśmie skierowanym do Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów z 19 października 2017 r.⁶ Prokurator Krajowy argumentował: *aktualna siedziba Prokuratury Krajowej mieści się w budynku wynajmowanym od Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Roczne wydatki związane z utrzymaniem omawianego obiektu wynoszą ok. 9.000 tys. zł. Dotychczas podejmowane działania nie zapewniły wyposażenia Prokuratury Krajowej (jak również ówczesnej Prokuratury Generalnej) w odpowiedni obiekt na siedzibę tak ważnej instytucji. Wysokie koszty najmu i występujące (w ostatnim okresie) niedobory powierzchni najmowanej, przemawiają za pozyskaniem siedziby w drodze zakupu.*

Z kolei w piśmie z 13 września 2017 r.⁷ do Ministra Obrony Narodowej Prokurator Krajowy wskazał: *funkcjonowanie tak istotnego urzędu jak Prokuratura Krajowa w obiektach wynajmowanych nie pozwala na planowanie i podejmowanie długofalowych działań inwestycyjnych, co jest bardzo istotne z uwagi na charakter realizowanych zadań ustawowych, które wymagają wyposażenia obiektu w specjalistyczne urządzenia, nowoczesny sprzęt oraz infrastrukturę techniczną.*

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: Pzp; ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. Dalej: Pzp.

⁵ Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, (Nr 103) z 6 listopada 2017 r., str.5.

⁶ PK VI B 3122.55.2017.

⁷ PK VI B 2200.25.2017.

Jak wyjaśnił Prokurator Krajowy⁸: *Prokuratura Krajowa (wcześniej Generalna) po wielu latach funkcjonowania w budynkach wynajmowanych (przy ul. Barskiej, Rakowieckiej), które to obiekty nie zaspokajały potrzeb lokalowych tej jednostki, wobec braku możliwości nieodpłatnego pozyskania nieruchomości od podmiotów publicznych (pomimo wieloletnich starań) zakupiła w grudniu 2017 r. nieruchomość przy ul. Postępu 3 w Warszawie. Dodatkowym efektem pozyskania własnej siedziby przez Prokuraturę Krajową jest brak konieczności ponoszenia wydatków związanych z wynajmowaniem pomieszczeń od innych instytucji lub na rynku komercyjnym (...).*

(akta kontroli str. 408-431, 432-439, 556-557, 10356-10358)

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej wyjaśniła, że decyzję o zmianie siedziby podjął Prokurator Krajowy. Dodaje: *nie pamiętam dokładnie kiedy zapadła taka decyzja. Natomiast były Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej zeznał: nie wystąpiły przesłanki do zmiany siedziby wynikające z ustawy prawo budowlane.*

(akta kontroli str. 6380-6390, 6465-6467)

1.2. Zgodnie z programem funkcjonalno – użytkowym⁹, wystarczająca powierzchnia obiektu na siedzibę Prokuratury Krajowej powinna wynosić 17,6 tys. m² przy obsadzie 467 etatów. Zgodnie z notatką służbową¹⁰ z 13 października sierpnia 2017 r. z uwagi na brak odpowiedniego obiektu, siedziba PK została zlokalizowana w obiekcie wynajmowanym od Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (dalej: SGGW) z ogólną powierzchnią najmu 14,7 tys. m². Pozostałe dwie lokalizacje Prokuratury Krajowej przy ul. Nowowiejskiej oraz przy ul. Krasińskiego zajmowały powierzchnię kolejno 1,2 tys. m² oraz 3,7 tys. m². Koszty utrzymania ww. trzech nieruchomości w 2017 roku wynosiły 10.700,8 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury wyjaśniła: *rozpatrując możliwość zapewnienia odpowiedniej siedziby dla Prokuratury Krajowej, w pierwszej kolejności brano pod uwagę nieruchomość wynajmowaną od Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, położoną w Warszawie przy ul. Rakowieckiej 26-30 (ówczesna siedziba PK). Działania w tym kierunku podjęto mając świadomość, że budynek ten nie zaspokoi pełnych potrzeb lokalowych Prokuratury Krajowej. Już w tamtym czasie pomieszczenia Departamentu Spraw Wojskowych oraz Biura Budżetu i Majątku Prokuratury znajdowały się w innych lokalizacjach, co generowało dodatkowe koszty. W związku z pracami mającymi na celu pozyskanie nieruchomości przy ul. Rakowieckiej 26-30 sporządzona została (...) notatka służbowa, w której obok aspektów prawnych dot. ww. nieruchomości, określono także powierzchnię niezbędną dla Prokuratury Krajowej. Zestawienie powierzchni, nazwane „Program Funkcjonalno-Użytkowy (stan na dzień 30.01.2017 r.)”, sporządzone zostało na potrzeby wspomnianej notatki i nie zawierało dodatkowych części.*

Analiza powierzchni wynajmowanej i obsady etatowej dokonana w trakcie kontroli wykazała, że: [1] łączna liczba etatów w Prokuraturze na 31 grudnia 2016 r. wynosiła 350,00, [2] na 31 grudnia 2017 r. liczba etatów zwiększyła się do 362,5, [3] łączna powierzchnia wynajmowana na 31 grudnia 2017 r. wynosiła 19,6 tys. m². Wynika z tego, że na 31 grudnia 2017 r. Prokuratura wynajmowała o 2 tys. m² większą powierzchnię niż zapotrzebowanie określone w Programie Funkcjonalno-Użytkowym, przy zatrudnieniu faktycznie niższym o 104,5 etatu niż określone w tym Programie.

(akta kontroli str.441-442, 1320-1322, 1464-1524, 8565-8599, 8600)

1.3. Prokuratura 25 kwietnia 2017 r. wystosowała do 17 ministrów zapytanie¹¹ dotyczące możliwości pozyskania nieruchomości zabudowanej o powierzchni 17-18 tys. m² lub działki inwestycyjnej o powierzchni ok. 9-10 tys. m². W efekcie uzyskała dwie pozytywne

⁸ Na podstawie upoważnień nr 15/2021 z 17 listopada 2021 r., 7/2023 z 18 stycznia 2023 r. oraz 8/2023 z 18 stycznia 2023 r. podpisanych przez Prokuratora Krajowego, wyjaśnienia/informacje składane w trakcie kontroli przez Prokuratora Krajowego podpisali Zastępcy Prokuratora Krajowego: Agata Galuszka-Górska, Beata Sobieraj-Skoniczna oraz Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Renata Macierzyńska-Jankowska, Tomasz Szafrąński Dyrektor Biura Prezydialnego.

⁹ Program Funkcjonalno-Użytkowy dla Prokuratury Krajowej, stan na 30 stycznia 2017 r.

¹⁰ Notatka służbowa dot. nieruchomości przy ul. Rakowieckiej 26 – 30, wynajmowanej od SGGW na siedzibę Prokuratury Krajowej, notatka podpisana przez głównego specjalistę Wydziału Majątku i Inwestycji Prokuratury Krajowej, znak PK VI B 230.3.2016.

¹¹ Pismo znak PK VI B 2200.10.2017.

odpowiedzi¹². Żadna ze wskazanych lokalizacji nie uzyskała aprobaty Prokuratora Krajowego ze względu m.in. na: [1] niekorzystną lokalizację, [2] cenę, [3] uwarunkowania prawne, [4] zbyt małą powierzchnię. Na kolejne pismo z 13 września 2017 r.¹³ skierowane do Ministra Obrony Narodowej ze wskazaniem nieruchomości przy ul. Królewskiej, Banacha i Batorego Prokuratura nie uzyskała żadnej odpowiedzi. Dodatkowo przedstawiciele PK prowadzili również rozmowy nt. pozyskania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa¹⁴.

Prokuratura przeprowadziła również analizę ofert sprzedaży nieruchomości dostępnych na rynku komercyjnym pod kątem lokalizacji, infrastruktury i ceny. Zgodnie z poleceniem Prokuratora Krajowego we wrześniu 2017 roku¹⁵ pracownicy Biura Majątku i Budżetu Prokuratury Krajowej dokonali rozpoznania możliwości zakupu nieruchomości zabudowanej lub działki inwestycyjnej zgodnie z przyjętymi kryteriami: [1] powierzchnia użytkowa obiektu ok. 17-18 tys. m² lub mniejsza (od 10 tys. m²), [2] działka inwestycyjna o powierzchni 7-10 tys. m², [3] lokalizacja – Śródmieście, Ochota, Mokotów z wyłączeniem tzw. *Mordoru*, Żoliborz. Zgodnie z pismem Dyrektora Biura Budżetu i Majątku Prokuratury Krajowej skierowanym do Prokuratora Krajowego¹⁶ biurowiec przy ul. Postępu 3 został wskazany jako mający *bardzo trudny dojazd*. W wyniku analizy Zespół do oceny ofert sprzedaży nieruchomości przez spółki Skarbu Państwa, komercyjne biura nieruchomości i inne podmioty przedstawił Prokuratorowi Krajowemu 23 października 2017 r. sześć propozycji z rekomendacjami¹⁷. Prokurator Krajowy wyraził zgodę na rekomendację nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie.

Rekomendowana przez Prokuratora Krajowego nieruchomość znajdowała się w pobliżu ul. Domaniewskiej, tj. potocznie tzw. *Mordoru*, czyli lokalizacji wyłączonej, na podstawie kryteriów przyjętych przy wyborze nowej siedziby. Były Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej na pytanie: *Dlaczego zespół, w którym był Pan członkiem wskazał w notatce z 12 września 2017 r. skierowanej do Prokuratora Krajowego budynek przy ul. Postępu 3, skoro w przyjętych kryteriach poszukiwań, wskazano, że lokalizacja Prokuratury ma być z wyłączeniem tzw. „Mordoru” zeznał: *dokładnie nie pamiętam, chyba jedyną przyczyną był fakt, że środki z rezerwy starczyły na zakup tylko tego budynku. W mojej ocenie ul. Postępu 3 znajduje się poza ścisłym „Mordorem” i spełniała te kryteria. Ofert szukaliśmy w agencjach, ministerstwach oraz w Internecie. Zeznał również: dużo wcześniej robiliśmy szacunki, już przed 2017 rokiem. Poszukiwaliśmy przed powstaniem Prokuratury Krajowej i wpływały do nas oferty i znaleźliśmy ceny powierzchni biurowej na rynku warszawskim.* (akta kontroli str. 410-415, 442-431, 444-703, 705-840, 6380-6390)*

1.4. Poleceniem Prokuratora Krajowego¹⁸ we wrześniu 2017 roku powołany został Zespół do spraw zakupu nieruchomości z przeznaczeniem na docelową siedzibę PK do obowiązków którego należało m.in.: [1] ocena przydatności nieruchomości dla potrzeb Prokuratury, w tym ocena kryteriów takich jak: lokalizacja, odpowiednia powierzchnia budynku, odpowiednia ilość miejsc parkingowych, odpowiednia działka z możliwością rozbudowy, itp., [2] wykonanie wizji lokalnej nieruchomości oraz ocena stanu prawnego i technicznego nieruchomości, [3] oszacowanie kosztów przystosowania i wyposażenia rekomendowanej nieruchomości.

¹² Minister Infrastruktury i Budownictwa wskazał: [1] niezabudowaną nieruchomość przy ul. 17 Stycznia 49 w Warszawie, [2] nieruchomość przy ul. Waldorffa, [3] nieruchomość zabudowaną przy ul. Szczęśliwieckiej 62 w Warszawie, [4] nieruchomości niezabudowane przy ul. Gilarskiej i Radzymińskiej w Warszawie, [5] część działki niezabudowanej przy ul. Tunelowej, [6] informację z 22 sierpnia 2017 r. o możliwości nabycia na licytacji komorniczej dwóch budynków zlokalizowanych przy ul. Wolskiej w Warszawie. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazało na: [1] niezabudowane działki przy ul. Gilarskiej i Radzymińskiej, [2] nieruchomość zabudowaną dwoma budynkami przy ul. Otwockiej 1 B w Warszawie.

¹³ Pismo z 12 września 2017 r., znak PK VI B 2200.25.2017.

¹⁴ Nieruchomość przy ul. Bagatela 6/8 w Warszawie będąca w trwałym zarządzie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz nieruchomości m.in. przy ul. Kruczej 36, ul. Wspólnej 6 i ul. Żurawiej 9, 17 Stycznia 49 w Warszawie, będące w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa.

¹⁵ Pismo z 12 września 2017 r., znak PK VI B 2200.25.2017.

¹⁶ Pismo z 12 września 2017 r., znak PK VI B 2200.25.2017.

¹⁷ [1] Budynek Renaissance Tower przy ul. Skierniewickiej 10 A w Warszawie za kwotę 45.000 tys. euro netto, [2] nieruchomość Polskiego Holdingu Obronnego przy ul. Fort Wola 22 w Warszawie oraz nieruchomość na rogu ulic Człuchowskiej i Wincentego Poła, [3] budynek biurowy przy ul. Pięknej 20 na rogu Kruczej w Warszawie za kwotę 65.000 tys. euro netto, [4] nieruchomość niezabudowana przy ul. Domaniewskiej 16 w Warszawie za kwotę 12.000 tys. euro netto, [5] niezabudowana nieruchomość przy ul. Idzikowskiego, [6] nieruchomość stanowiąca zabudowaną działkę gruntu przy ul. Postępu 3 w Warszawie za kwotę 142.000 tys. zł netto.

¹⁸ Pismo z 12 września 2017 r., znak PK VI B 2200.25.2017.

Sekretarz Zespołu wyjaśnił: *przed zakupem nieruchomości brane były pod uwagę wytyczne dotyczące wymaganych limitów powierzchni na 1 pracownika w zależności od stanowiska jakie zajmuje oraz fakt, że prokuratorzy oraz część urzędników ze względu na charakter obowiązków pracować musi w gabinetach, a nie na powierzchniach otwartych. Nie zajmowałem się osobiście oceną infrastruktury technicznej jednak z raportów przygotowanych przez Zespół jednoznacznie wynika, że stan infrastruktury technicznej oraz teleinformatycznej były brane pod uwagę.*

Z uwagi na brak ofert na usługę sprawdzenia stanu technicznego budynku zgodnie z notatką służbową nr 4 Zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu nieruchomości w Warszawie¹⁹ na potrzeby Prokuratury Krajowej, przedstawiciele poszczególnych komórek organizacyjnych Prokuratury Krajowej przedstawili przed negocjacjami cenowymi przeprowadzonymi w listopadzie 2017 roku²⁰ wyniki wstępnej inspekcji budynku i wyliczenia przybliżonych minimalnych nakładów koniecznych do poniesienia w celu przystosowania budynku do stanu jego poprawnego użytkowania. Sekretarz Zespołu wyjaśnił, że *przed zakupem przy ocenie stanu technicznego budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie została przeprowadzona przez uprawnionych pracowników z poszczególnych komórek organizacyjnych Prokuratury wstępna inspekcja nieruchomości, dodatkowo kupujący dysponował protokołem okresowej pięcioletniej oraz rocznej kontroli stanu technicznego.*

Zgodnie ze zbiorczym zestawieniem (przesłanym do byłej Zastępcy Prokuratora Krajowego 23 listopada 2017 r.)²¹ przygotowanym przez sekretarza Zespołu na potrzeby Zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu na potrzeby PK nakłady zostały ustalone na poziomie 15.011,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 410-415, 1739-1741, 1785-1817, 6468-6475, 6391-6393, 10360)

Zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym²² z 1 marca 2018 r. przejęcie wraz z budynkami sprzętu i urządzeń m.in. sprzęt klimatyzacyjny, grzewczy, informatyczny, energetyczny, rozdzielnie IT zostało dokonane poprzez spis z natury z uwagi na brak możliwości jego uruchomienia i sprawdzenia stanu technicznego.

Inwentaryzacja zakupionych przez Prokuraturę budynków została przeprowadzona po ich nabyciu w lipcu 2018 roku. Sporządzona przez biuro projektowe inwentaryzacja nie odnosiła się do stanu technicznego instalacji i urządzeń²³.

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego, członek Zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych wyjaśniała, że: *na etapie zakupu nieruchomości przy ul. Postępu 3 na potrzeby Prokuratury Krajowej członkowie Zespołu nie mieli wiedzy nt. szacunkowych kosztów dotyczących przystosowania budynków do potrzeb Prokuratury Krajowej. Dodała również, że po nabyciu przez Prokuraturę Krajową nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie poszczególne komórki organizacyjne Prokuratury Krajowej miały określić szacunkowe koszty inwestycji.*

Były Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej zeznał, że nie pamięta czy przed zakupem nieruchomości określono *docelowy, niezbędny dla*

¹⁹ Zarządzenie nr 119/17 Prokuratora Krajowego z 6 listopada 2017 r. w sprawie zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu nieruchomości w Warszawie na potrzeby Prokuratury Krajowej, PK I BP.021.179.2017. Zespół zwany dalej: Zespołem ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu nieruchomości na potrzeby PK.

²⁰ Notatka służbowa nr 5 z 21 listopada 2017 r. Negocjacje cenowe przeprowadzone zostały w dniach 24 i 27 listopada 2017 r.

²¹ Szacunek nakładów koniecznych do poniesienia na przystosowanie budynku do stanu używalności. Zestawienie zawierało następujące pozycje: [1] Biuro Administracyjno-Finansowe (wykładzina dywanowa, malowanie istniejących ścian, sufity podwieszane, drzwi wejściowe do budynku, renowacja tarasu z desek, drzwi wewnątrz budynku) łącznie 3.386,5 tys. zł, [2] Biuro Budżetu i Majątku Prokuratury (dach, garaż, czyszczenie klimatyzacji i wentylacji, czyszczenie i malowanie elewacji) łącznie 3.874,9 tys. zł, [3] Biuro Bezpieczeństwa Wewnętrznego (system telewizji dozorowanej, system kontroli dostępu, system włamania i napadu) łącznie 4 200,0 tys. zł, [4] Biuro Informatyzacji i Analiz (zakup przelączników warstwy dostępowej i rdzeniowej, serwis klimatyzacji precyzyjnej w pomieszczeniach serwerowni i pomieszczeniach punktów dystrybucyjnych, serwis instalacji gaszenia gazem w pomieszczeniach serwerowni, zakup urządzeń UPS) łącznie 3.550,0 tys. zł.

²² Protokół Zdawczo-Odbiorczy nieruchomości położonej przy ul. Postępu 3 w Warszawie spisany pomiędzy WAN11 Sp. z o.o. (dawniej Projekt Postępu Sp. z o.o.) a Prokuraturą Krajową,

²³ Projekt budowlany, Inwentaryzacja, lipiec 2018 r.

Prokuratury Krajowej, układ pomieszczeń budynku i infrastruktury technicznej budynku oraz związany z tym niezbędny zakres prac budowlanych i remontowych. Na pytanie: Czy na etapie podpisywania aktu notarialnego kierownictwo PK wiedziało, że przekazywany sprzęt i urządzenia (m.in. klimatyzacja) był w części niesprawny były Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego zeznał: *członkami Zespołu byli pracownicy biurowi, nie wyobrażam sobie, że mogli oni sprawdzić ten sprzęt. Komisja nie miała możliwości sprawdzić.* Dodał, że nie pamięta czy ktoś przed zakupem nieruchomości przy ul. Postępu 3 w 2017 roku sprawdził stan techniczny budynku i sprawności instalacji i urządzeń (m.in. klimatyzacja, wentylacja, instalacja elektryczna, urządzenia techniczne).

(akta kontroli str. 1323-1463, 2093-2132, 6380-6390, 6465-6467)

Były Dyrektor Biura Budżetu i Majątku Prokuratury Krajowej w odpowiedzi na pytanie: Czy według Pana wiedzy przed zakupem budynków przy ul. Postępu 3 Prokuratura Krajowa określiła niezbędne potrzeby, tj. metraż, aranżacja pomieszczeń, instalacje? zeznał: (...) *Nie sądzę żeby możliwe było określenie tego układu w dostępnym czasie. Z uwagi na termin przyznania środków na zakup nieruchomości przed jej zakupem nie było możliwości oszacowania kosztów dostosowania budynków do potrzeb Prokuratury Krajowej. Wydatki w trakcie realizacji inwestycji były doszacowywane. Liczyliśmy się ze zwiększeniami kosztów realizacji inwestycji, wiadomo było, że pewnych kosztów nie da się uniknąć. Przesunięcie środków w ramach prokuratury powodowało konieczność wydłużenia czasu realizacji innych inwestycji i zmniejszenie zakresu ich realizacji w danym roku.* (akta kontroli str. 6402-6407)

1.5. Zgodnie z dyspozycją art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami²⁴, PK przed nabyciem nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie zleciła rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego²⁵. Operat zawierał analizę transakcji sprzedaży budynków klasy A zlokalizowanych w części południowo-zachodnim Mokotowa znacznie nowszych od budynków zlokalizowanych na ul. Postępu 3 w Warszawie (tj. 2013 i 2015 rok). Cena jednostkowa 1 metra powierzchni użytkowej wahała się od 6,3 tys. zł do niemal 10,9 tys. zł. W Operacie zawarto stwierdzenie *uwzględniając stan techniczno-użytkowy przedmiotowego budynku i jego lokalizację, wartość jednostkowa w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej (wraz z udziałem w prawie u.w. gruntu) powinna plasować się na dolnym poziomie ww. cen transakcyjnych nieruchomości.* Powierzchnia użytkowa zakupionych przez Prokuraturę Krajową budynków zlokalizowanych przy ul. Postępu 3 wyniosła 20,5 tys. m², wartość jednostkowa w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej wyniosła 6,7 tys. zł.

Zgodnie z Operatem, łączna wartość rynkowa nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie na dzień 9 listopada 2017 r. oszacowana została na 130.180 tys. zł²⁶, tj. o 7.320,0 tys. zł mniej niż cena zakupu oraz o 11.820 tys. zł poniżej ceny z oferty sprzedaży. Uwzględniając walory lokalizacyjne (dzielnica Mokotów) i stan techniczny nieruchomości autorzy Operatu wskazali na cztery porównywalne nieruchomości zbyte w tej dzielnicy oraz trzy z innych dzielnic Warszawy. Opinia sporządzona na zlecenie NIK²⁷ potwierdziła poprawność merytoryczną sporządzonego Operatu. (akta kontroli str. 1085-1297, 6237-6259)

1.6. Zgodnie z ofertą sprzedaży z 14 listopada 2017 r. skierowaną do Prokuratora Krajowego, wartość nieruchomości przy ul. Postępu 3 sprzedający oszacował na 142.000 tys. zł. W wyniku negocjacji cenowych Zespół ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu na potrzeby PK wynegocjował kwotę 137.500 tys. zł²⁸. Z wyjaśnień członka Zespołu, byłego Zastępcy Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

²⁵ Operat szacunkowy określający wartość nieruchomości zabudowanej KW NR WA2M/00186685/3 oraz zawartość udziału 2/3 w nieruchomości niezabudowanej KW NR WA2M/00167901/5 dzielnica Mokotów, ul. Postępu 3, Warszawa 21 listopada 2017 r. sporządzony na zlecenie Prokuratury Krajowej przez dwóch rzeczoznawców majątkowych, uprawnienia zawodowe nr 979 oraz 982 z firmy RACH-BUD. Zwany dalej: Operat.

²⁶ Wartość rynkową nieruchomości zabudowanej przy ul. Postępu 3 w Warszawie ustalono na 130.000 tys. zł, wartość rynkową udziału 2/3 w nieruchomości niezabudowanej przy ul. Postępu 3 w Warszawie ustalono na 180 tys. zł.

²⁷ Opinia Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa, 30 maja 2022 r.

²⁸ Pismo Prokuratora Krajowego z 28 listopada 2017 r., znak PK VI B 2200.31.2017.

Prokuratury Krajowej wynika, że na obniżenie ceny zakupu wpływ miał zły stan techniczny dachu oraz garażu. Wskazał on, że: *ze stanem dachu naprawdę zapoznaliśmy się w trakcie realizacji (prac rozbiórkowych). Nie było miejsc gdzie nie było przecieków budynku, wszystkie nieszczelności były zabezpieczone doraźnie wiadrami o dużej pojemności i w trakcie oględzin nie można było tego zidentyfikować. Budynek miał swoje lata i zabezpieczenia rur odprowadzających były nieszczelne.*

(akta kontroli str. 1055-1056, 1058-1078, 1080-1084, 1313-1314, 1317-1319, 6380-6390)

W księgach wieczystych nieruchomości w dziale IV ujawnione zostały hipoteki, natomiast w dziale III ograniczone prawa rzeczowe, prawa i roszczenia oraz ostrzeżenia. Zgodnie z warunkami przystąpienia do umowy przedwstępnej sprzedający okazał oświadczenia wierzyciela hipotecznego, w którym wierzyciel zobowiązał się do wyrażenia zgody na wykreślenie ujawnionych w dziale IV księgi wieczystej hipoteki umownej kaucyjnej oraz hipoteki umownej.

(akta kontroli str. 1553-1609)

1.7. Raportem w sprawie możliwości pozyskania nieruchomości na potrzeby docelowej siedziby Prokuratury Krajowej w Warszawie z 23 października 2017 r., Zespół do spraw zakupu nieruchomości z przeznaczeniem na docelową siedzibę PK²⁹ zarekomendował Prokuratorowi Krajowemu nieruchomość przy ul. Postępu 3. Zgodnie z sugestią ww. Zespołu, Prokurator Krajowy zaakceptował tę rekomendację.

Wcześniej pismem z 19 października 2017 r.³⁰ Prokurator Krajowy poinformował Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów o wytypowaniu do zakupu na potrzeby siedziby Prokuratury nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie. Członek Zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu oraz Zespołu ds. przystosowania budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie do potrzeb siedziby PK zeznał, że nie pamięta dlaczego Prokurator Krajowy wystosował już 19 października 2017 r. do Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów informację nt. wytypowania do zakupu budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie.

(akta kontroli str. 408-409, 422-431, 6402-6407)

Zgodnie z pismem z 28 listopada 2017 r.³¹ skierowanym do sprzedającego Prokurator Krajowy wyraził gotowość nabycia nieruchomości za wynegocjowaną kwotę 137.500 tys. zł. Sprzedający w piśmie z 5 grudnia 2017 r. poinformował Prokuratora Krajowego o przyjęciu oferty z 28 listopada 2017 r.

Natomiast dopiero w notatce z 5 grudnia 2017 roku, tj. po siedmiu dniach od wyrażenia zgody na kwotę zakupu członkowie Zespołu ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu nieruchomości w Warszawie na potrzeby Prokuratury Krajowej omówili uwagi i spostrzeżenia do protokołów z kontroli okresowej z 26 kwietnia i 5 października 2017 r. na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³², protokołów ze sprawdzenia transformatorów i przeglądu rozdzielnic oraz ze sprawdzenia SN oraz wyłączników pożarowych³³. Uwagi do przedstawionych protokołów dotyczyły m.in.: braku aktualnych badań i pomiarów instalacji elektrycznej i piorunochronnych (sprawność połączeń, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, odporność instalacji i urządzeń).

W piśmie z 7 grudnia 2017 r.³⁴ skierowanym do sprzedającego Zastępca Prokuratora Krajowego wskazała, że środki finansowe na zakup nieruchomości Prokuratura zobowiązana była zagospodarować do końca 2017 roku.

(akta kontroli str. 95-273, 1055-1056, 1058-1078, 1313-1314)

1.8. Nabycie własności nieruchomości nastąpiło 28 grudnia 2017 r. zgodnie z art. 158 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁵ w formie aktu notarialnego oraz zostało ujawnione

²⁹ Zespół powołany pismem znak PK VI B 2200.25.2017 z 12 września 2017 r.

³⁰ Pismo znak PK VI B 3122.55.2017.

³¹ Pismo nr PK VI B 2200.31.2017.

³² Dz.U. z 2023 poz. 682.

³³ Protokół z okresowej rocznej kontroli stanu technicznego oraz Protokół z okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego.

³⁴ Znak PK XF 2200.3.2017.

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 12360, ze zm. Dalej: Kc

5 stycznia 2018 r. w księdze wieczystej³⁶. Łącznie podpisano pięć aktów notarialnych³⁷ na mocy których Prokurator Krajowy reprezentujący Skarb Państwa Prokuraturę Krajową zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nabył:

- a. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Postępu 3 w Warszawie stanowiącej zabudowaną działkę o powierzchni 8 tys. m² oraz własności posadowionych na tej działce stanowiących odrębne od gruntu nieruchomości – budynków;
- b. prawo we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości gruntowej w udziale wynoszącym 2/3 części położonej przy ul. Postępu 3 w Warszawie, stanowiącej zabudowaną działkę o powierzchni 0,4 tys. m² oraz współwłasności w udziale wynoszącym 2/3 części posadowionych na tej działce stanowiących odrębne od gruntu nieruchomości – budowli.

(akta kontroli str. 1553-1609)

Na podstawie Wytycznych Prezesa Rady Ministrów w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej³⁸ Prokurator Krajowy złożył wniosek³⁹ o objęcie osłoną antykorupcyjną procedurę zakupu nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie na potrzeby PK. Następnie zgodnie z art.18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ Prokurator Krajowy zwrócił się 19 grudnia 2017 r. o wydanie opinii prawnej⁴¹ dotyczącej trzech projektów aktu notarialnego: [1] umowy przedwstępnej sprzedaży, [2] przyjęcia do depozytu notarialnego kwoty pieniężnej, [3] przyrzeczonej umowy sprzedaży praw do nieruchomości. Prokuratoria Generalna w opinii prawnej wydanej 20 grudnia 2017 r. wskazała, że ze względu na trwające negocjacje dotyczące zawarcia umów zakończonych 18 grudnia 2017 r. wcześniejsze przedstawienie ich do zaopiniowania nie było ze strony Prokuratora Krajowego możliwe. Opinia Prokuraturii Generalnej dla przedstawionych projektów była pozytywna z uwagami⁴². Prokurator Krajowy 26 października 2017 r. zwrócił się również do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁴³ i Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁴⁴ z prośbą o sprawdzenie czy nie zachodzą negatywne przesłanki do rozpoczęcia negocjacji cenowych z właścicielem nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie. W obu odpowiedziach wskazano na brak negatywnych przesłanek do rozpoczęcia negocjacji.

(akta kontroli str.1298-1316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na podjęciu przez Prokuratora Krajowego decyzji o zakupie nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie, pomimo braku wiarygodnej oceny jej stanu technicznego oraz rzetelnego oszacowania wysokości kosztów koniecznych do poniesienia na jej dostosowanie do potrzeb Prokuratury.

Przyczyną braku wiarygodnej oceny stanu nieruchomości, było przeprowadzenie przez członków zespołu⁴⁵ ds. przeprowadzenia negocjacji cenowych i ustalenia warunków zakupu nieruchomości w Warszawie na potrzeby Prokuratury nierzetelnej analizy stanu technicznego i wyposażenia. Zespół ten działał w okresie od 6 listopada 2017 r. do nabycia nieruchomości,

³⁶ Stosownie do art. 25 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146, ze zm.).

³⁷ Akt notarialny z 20 grudnia 2017 r. protokół z przyjęcia do depozytu kwoty pieniężnej, akt notarialny z 21 grudnia 2017 r. przedwstępna umowa sprzedaży, akt notarialny z 28 grudnia 2017 r. umowa sprzedaży, dwa akty notarialne z 28 grudnia 2017 r. protokół z wydania z depozytu kwoty pieniężnej.

³⁸ Wytyczne Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej.

³⁹ Pismo z 6 listopada 2017 r., znak PK X F 071.1.2017.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 1109.

⁴¹ Pismo znak PK VI B 2200.31.2017 z 19 grudnia 2017 r. adresowane do Prezesa Prokuraturii Generalnej RP.

⁴² Uwagi Prokuraturii Generalnej dotyczyły: braku przedstawienia przez sprzedającego protokołu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki, braku przedstawienia opisu oświadczenia jednego z wierzycieli hipotecznych, ryzyka związanego z zawarciem zamierzonych umów, w tym: warunek zawieszający związany z okazaniem odpisów z księgi wieczystej.

⁴³ Pismo znak PK VI B 2200.31.2017 z 26 października 2017 r.

⁴⁴ Pismo znak PK VI B 2200.31.2017 z 26 października 2017 r.

⁴⁵ Zespół powołany został zarządzeniem nr 119/17 Prokuratora Krajowego z 6 listopada 2017 r., w skład jego wchodził przewodnicząca: Zastępca Prokuratora Krajowego, członekowi: Naczelnik Wydziału Prawnego, Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego, Dyrektor Biura Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Zastępca Dyrektora Biura Budżetu i Majątku, Zastępca Dyrektora Biura Informatycznego i Analiz, p.f. Naczelnika Majątku i Inwestycji, p.f. Wydziału Administracyjno-Gospodarczego i Zamówień Publicznych oraz sekretarz: inspektor bezpieczeństwa.

tj. 28 grudnia 2017 r., a do jego zadań stosownie do § 2 ust. 1 Zarządzenia nr 119/17 należał m. in. nadzór nad sprawdzeniem stanu technicznego budynku i dokumentacji technicznej przez inspektorów firm zewnętrznych. Zadanie to nie zostało przez zespół zrealizowane w formie wymaganej ww. zarządzeniem, bowiem w ogłoszonym postępowaniu nie wpłynęła żadna oferta. Z uwagi na powyższe, wstępnej inspekcji nieruchomości dokonali pracownicy PK z poszczególnych komórek organizacyjnych, którzy nie posiadali do tego wymaganej wiedzy i uprawnień. Nieprzeprowadzenie rzetelnej analizy stanu technicznego zakupionej nieruchomości skutkowało brakiem wiedzy o faktycznej sprawności zamontowanych instalacji i urządzeń. Dodatkowo szacunek nakładów koniecznych do przystosowania budynku do stanu używalności, dokonany przez zespół⁴⁶, opierał się na nierealnych założeniach, bowiem planowane w Programie inwestycji koszty dostosowania budynku do potrzeb Prokuratury wzrosły ponad czterokrotnie z 15.000 tys. zł do 76.134,5 tys. zł⁴⁷ faktycznie poniesionych. Powyższe okoliczności mogły mieć negatywny wpływ na podjęcie racjonalnej, gospodarnej decyzji o zakupie nieruchomości i prowadzone negocjacje cenowe (brak dodatkowych argumentów na rzecz obniżenia oferowanej ceny).

Dwóch członków ww. zespołu zeznało: (...) Układ klimatyzacji nie pasował do pomieszczeń które chcieliśmy zbudować. Trzeba było je jakoś dostosować do naszych potrzeb. Nie mam pojęcia czy było sprawdzenie urządzeń w chwili podpisywania protokołu zdawczo-odbiorczego. Nie pamiętam żadnych szczegółowych rozmów dotyczących sprawdzenia urządzeń. Za to odpowiadał Pan Dyrektor (...). Klimatyzacja miała działać. Były Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego zeznał: członkami Zespołu byli pracownicy biurowi, nie wyobrażam sobie, że mogli oni sprawdzić ten sprzęt. Komisja nie miała możliwości sprawdzić. Budynek nie był eksploatowany. Był określony zakres czynności zespołu i termin realizacji zadań, dlatego nie było uwag do tych instalacji. Budynek i tak wymagał inwestycji i modernizacji, bowiem był to budynek typu open space. Instalacja klimatyzacji była wyłączona na okres zimy. Ocena instalacji klimatyzacji była dokonywana tylko wizualnie, nie jestem w stanie wytłumaczyć dlaczego, ponieważ dokonywał tego zespół. Kolejny członek zespołu wyjaśnił nie przypominał sobie żeby miał zleczone przez Zespół działania w zakresie sprawdzenia stanu technicznego.

(akta kontroli str. 1058-1078, 1739-1741, 6380-6390, 6402-6407)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie podjęcie decyzji o zakupie nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie, zakup nieruchomości dokonany został mimo braku wiarygodnej oceny jej stanu technicznego oraz bez rzetelnego oszacowania wysokości koniecznych do poniesienia kosztów jej przebudowy. W efekcie decyzja o zakupie nieruchomości została podjęta z naruszeniem jednej z kluczowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, zobowiązującej do dokonywania wydatków w sposób celowy, oszczędny, w tym do uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. W tym kontekście znamienne jest, że już rok po zakupie nieruchomości, Prokurator Krajowy badał możliwość jej przekazania lub sprzedaży⁴⁸. Niezależnie od powyższego, NIK stwierdziła, że procedura zakupu nowej siedziby przebiegła zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a cena nabycia nieruchomości odpowiadała wartości określonej w operacie szacunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast jako celowe i prawidłowe podjęte w 2017 roku działania związane z poszukiwaniem nowej siedziby.

OBSZAR

⁴⁶ Por. przypis 21.

⁴⁷ Wydatki inwestycyjne sklasyfikowane w rozdziale 75505 Jednostki powszechnie prokuratury § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, poniesione na realizację inwestycji przy ul. Postępu 3 w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 28 sierpnia 2020 r.

⁴⁸ Jak wynika z notatki służbowej sporządzonej 25 stycznia 2019 r. przez Zastępcę Biura Budżetu i Majątku Prokuratury.

2. Działania dotyczące procesu planowania, realizacji i rozliczania zadań dotyczących przebudowy i modernizacji nowo nabytej siedziby Prokuratury Krajowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴⁹, w związku z koniecznością dostosowania zakupionej przy ul. Postępu 3 w Warszawie nieruchomości do potrzeb PK, była Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK opracowała Program inwestycji pn. *Przebudowa budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej* (dalej: Program lub Program inwestycji). Program zawierał elementy wymagane § 6 ust. 1 pkt 1 a-f rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, w tym harmonogram rzeczowo-finansowy, który zakładał jej realizację w cyklu dwuletnim, tj. w 2018 roku oraz II kwartale 2019 roku. Koszt inwestycji oszacowano na 20.300 tys. zł, w tym 16.300 tys. zł w 2018 roku oraz 4.000 tys. zł w 2019 roku. W ramach inwestycji planowano: [1] zakup przełączników warstwy dostępowej i rdzeniowej, [2] serwis klimatyzacji precyzyjnej w pomieszczeniach serwerowni i pomieszczeniach punktów dystrybucyjnych, [3] serwis instalacji gaszenia gazem w pomieszczeniach serwerowni, [4] rozbudowę okablowania strukturalnego, [5] zakup urządzeń UPS, [6] serwis i konserwację agregatu prądotwórczego, [7] dostosowanie dodatkowego pomieszczenia na potrzeby serwerowni, [8] zapewnienie połączeń światłowodowych i fizyczne przeniesienie szaf serwerowych do nowej lokalizacji, [9] remont posadzki w garażu, naprawę dachu, wykonanie nowych izolacji pionowych ścian i fundamentów, [10] prace budowlane związane z przystosowaniem pomieszczeń, [11] zakup i instalację systemów telewizji dozorowej, kontroli dostępu oraz włamania i napadu. Na pierwszej stronie Programu, szacunkowy łączny koszt inwestycji określono na poziomie 20.300 tys. zł. Kwota oszacowania została następnie przekreślona i zmieniona odrębnie na 15.000 tys. zł, a termin jej zakończenia z II na I kwartał 2019 roku. Jak wynika z pisma z 20 lutego 2018 r.⁵⁰, Dyrektor Biura Budżetu i Majątku PK poinformował Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK, że Prokurator Krajowy polecił m.in., aby wydatki w zakresie inwestycji były jak najbardziej racjonalne. Mając na uwadze powyższe uzgodnił on Program inwestycji m. in. z zastrzeżeniem, że łączna wartość inwestycji nie może przekroczyć 15.000 tys. zł. Zmiana kosztu inwestycji dokonana poprzez skreślenie kwoty 20.300 tys. zł i wpisanie 15.000 tys. zł, nie skutkowało zmianami w treści Programu inwestycji, w szczególności w stanowiącymi jego integralną część harmonogramie rzeczowo-finansowym inwestycji oraz szacunkowym łącznym koszcie inwestycji, w których w dalszym ciągu widniała kwota 20.300 tys. zł. Zmianie nie uległ również plan budownictwa inwestycyjnego, który na dzień 20 lutego 2018 r. uwzględniał wydatki na przebudowę nowej siedziby PK w wysokości 16.300 tys. zł w samym 2018 roku, tj. w wysokości zgodnej z Programem. Mimo, wielokrotnego wzrostu wartości inwestycji i przesunięciu terminu jej realizacji (o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego) Program nie był aktualizowany.

Szacunkowy łączny koszt inwestycji uzgodniony w Programie wzrósł ostatecznie z kwoty 15.000 tys. zł do kwoty 76.978,6 tys. zł, tj. wielkości ponad pięć razy wyższej niż pierwotnie oszacowana. Kwestie nierzetelnego szacowania kosztów inwestycji oraz terminu jej realizacji opisano szerzej, w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 1682-1714)

W związku ze znacznym niedoszacowaniem kosztów inwestycji, pierwszą próbę ich zwiększenia Dyrektor Biura-Administracyjnego PK podjęła już 10 maja 2018 r., zwracając się do Prokuratora Krajowego⁵¹ o zwiększenie ich o 25.750 tys. zł, tj. do kwoty 39.705,2 tys. zł. Przedstawiona propozycja nie została zaakceptowana przez Prokuratora Krajowego, który 11 maja 2018 r. wskazał na piśmie: *koszt ma się znacząco zmniejszyć*. W związku z odmową, kolejnym pismem z 29 maja 2018 r. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego zwróciła się do Prokuratora Krajowego o zwiększenie kosztów do 33.752,7 tys. zł⁵². Propozycja ta została

⁴⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579. Dalej: *rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji*.

⁵⁰ PK VI B 211.3.2018.

⁵¹ Pismem n PK XF 210.1.2018.

⁵² I etap: kwota 25.691,3 tys. zł, w tym: 897,5 tys. zł przygotowanie inwestycji do realizacji (dokumentacja projektowa i inwestor zastępczy), 23.332,9 tys. zł roboty budowlane o charakterze inwestycyjno-remontowym,

zaakceptowana przez Zastępcę Prokuratora Krajowego (za pośrednictwem, której Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK zwracała się do Prokuratora Krajowego o zgodę na zwiększenie wartości kosztorysowej inwestycji), jak również Prokuratora Krajowego. Kolejne wnioski o zwiększanie kosztów inwestycji w 2018 roku Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK składała do Prokuratora Krajowego za pośrednictwem Zastępcy Prokuratora Krajowego, tj.:

- a) 12 czerwca 2018 r. o akceptację zwiększenia o 51,4 tys. zł w związku z koniecznością realizacji dodatkowych usług polegających na przeglądzie i dozorcze systemu ppoż., przeglądzie agregatu oraz dźwigów osobowych. Prokurator Krajowy nie zaakceptował wnioskowanej zmiany;
- b) 13 lipca 2018 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 793 tys. zł w związku z koniecznością realizacji dodatkowych prac w garażu podziemnym oraz zakupu i montażu regałów jezdnych do składowania akt wraz platformą do ich transportu. Zastępca Prokuratora Krajowego zaakceptowała 17 lipca 2018 r. wnioskowaną zmianę;
- c) 17 września 2018 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 580,2 tys. zł w związku z koniecznością poniesienia wydatków na zakup, montaż i uruchomienie dodatkowej szafy klimatyzacji precyzyjnej, wykonanie i uruchomienie wysokowydajnych łączy transmisji danych. Zastępca Prokuratora Krajowego zaakceptowała 18 września 2018 r. wnioskowaną zmianę;
- d) 25 września 2018 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 230 tys. zł⁵³ w związku z koniecznością poniesienia wydatków na wymianę pionów kanalizacji wewnętrznej oraz zaworów podpionowych. Zastępca Prokuratora Krajowego zaakceptowała 27 września 2018 r. wnioskowaną zmianę;
- e) 20 listopada 2018 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 16.000 tys. zł w związku z koniecznością zaprojektowania i wykonania dodatkowego zakresu robót budowlanych, w tym m. in. wymiany instalacji elektrycznej, oświetleniowej, oświetlenia ewakuacyjnego wraz z urządzeniami, wzmocnienia stropów w istniejącej serwerowni na I piętrze w budynku B i wzmocnienia stropów rozbudowywanej serwerowni na III piętrze w budynku B oraz pomieszczeniu klimatyzacji precyzyjnej – obok serwerowni, w którym miała zostać zamontowana dodatkowa szafa klimatyzacji precyzyjnej, zamurowania otworów okiennych w pomieszczeniu archiwum, wykonania instalacji zapobiegania zadymieniu dróg ewakuacyjnych. Zastępca Prokuratora Krajowego 20 listopada 2018 r. wskazała, że *Prokurator Krajowy nie akceptuje dodatkowego zwiększenia zakresu robót, prosi o ich ograniczenie do koniecznego minimum*;
- f) 22 listopada 2018 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 14.000 tys. zł, z uwagi na konieczność m. in. wymiany i zamontowania urządzeń wentylacyjnych odpowiadających wymogom obowiązujących przepisów w zakresie odzysku ciepła, akustyki, zużycia energii elektrycznej, wymiany urządzeń klimatyzacyjnych na dachu (wykorzystywano w nich czynnik chłodniczy wycofany z użytkowania na mocy przepisów UE), zamontowania dodatkowych klimatyzatorów sufitowych z uwagi na podział dotychczasowych przestrzeni typu open space na pomieszczenia jedno, dwu i kilkuosobowe, wykonania wzmocnienia stropów w pomieszczeniach przeznaczonych na serwerownie, wzmocnienie istniejących ścian z płyt kartonowo gipsowych, ściankami murowanymi lub panelami kancelaryjnymi. Prokurator Krajowy 23 listopada 2018 r. wyraził zgodę na zwiększenie o 10.000 tys. zł.

1.460,9 tys. zł na bieżącą eksploatację budynków. II etap kwota 8.061,4 tys. zł, w tym: 1.810 tys. zł na usługi (m.in. przegląd i uruchomienie systemów SKD, SWiN, zakup usług serwisu klimatyzacji precyzyjnej w pomieszczeniach serwerowni, zakup usług serwisu gaszenia gazem, montaż osłon okiennych wewnętrznych, mycie okien i elewacji; 6.096,4 tys. zł) na dostawy (m.in. zakup i montaż systemu telewizji dozorowej, zakup urządzenia podtrzymania zasilania UPS wraz z akumulatorami, zakup przełączników warstwy rdzeniowej i dostępowej), 155 tys. zł na prace naprawcze (m.in. przegląd i naprawa/wymiana armatury sanitarnej w WC i pomieszczeniach socjalnych, przegląd i naprawa szafek w pomieszczeniach szatni).

⁵³ W piśmie Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wniosowała również o wyrażenie zgody na wydłużenie z 31 października 2018 r. do 20 listopada 2018 r., terminu realizacji robót określonych w umowie nr 226/05/2018.

Łącznie w 2018 roku szacunkowy łączny koszt inwestycji zwiększył się z 15.000 tys. zł do 45.355,9 tys. zł, mimo że Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK wniosowała o zwiększenie kosztów inwestycji do kwoty 51.407,3 tys. zł. W związku z powyższymi zmianami w Planie Budownictwa Inwestycyjnego w 2018 roku dokonano trzech korekt wartości kosztorysowej inwestycji z kwoty 16.300 tys. zł do 45.355,9 tys. zł⁵⁴. Należy przy tym zauważyć, że do 14 grudnia 2018 r.⁵⁵ PK otrzymała dokumentację projektową, w tym kosztorysy inwestorskie przebudowy budynków przy ul. Postępu 3, w których łączna wartość inwestycji została ustalona na 51.542,6 tys. zł.

Z notatki służbowej sporządzonej 25 stycznia 2019 r. przez Zastępcę Biura Budżetu i Majątku Prokuratury wynika, że z uwagi na znaczny wzrost kosztów inwestycji Prokurator Krajowy polecił Dyrektorowi Biura Majątku i Budżetu zbadanie możliwości przekazania/sprzedaży nieruchomości pozostającej od 2017 roku w zarządzie PK. W notatce tej Zastępca Biura Budżetu i Majątku Prokuratury wskazał, że Prokuratura jako trwały zarządca nieruchomości przy ul. Postępu 3 chcąc przekazać nieruchomość do zasobu Skarbu Państwa winna uzasadnić, że nieruchomość stała się zbędna dla jednostki i nie będzie wykorzystywana w sposób pierwotnie przewidziany.

Z kolei pierwsze pismo o zwiększenie szacunkowych kosztów inwestycji w 2019 roku Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK złożyła już 3 stycznia. Wniosowała w nim o wyrażenie zgody na zwiększenie o 21.285,4 tys. zł łącznego szacunkowego kosztu inwestycji, z uwagi na konieczność wymiany systemu klimatyzacji i wentylacji (potrzeba wymiany tych systemów wynikała z przeglądu sporządzonego przez wykonawcę). Mimo, ustalenia wartości kosztorysowej inwestycji Prokurator Krajowy 17 stycznia 2019 r. zamieścił na wniosku z 3 stycznia 2019 r. następującą wzmiankę: *Nie wyrażam zgody na tak znaczne zwiększenie kosztów remontu! Nie byłem o tym wcześniej informowany. Zgoda na zwiększenie kosztów do 10 mln zł.*

Kolejne wnioski o zwiększanie kosztów inwestycji w 2019 roku Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK składała do Prokuratora Krajowego za pośrednictwem Zastępcy Prokuratora Krajowego, tj.:

- a) 12 lutego 2019 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 5.000 tys. zł z uwagi m.in. na konieczność wymiany centrali wentylacyjnej i klimatyzacyjnej, wymiany instalacji elektrycznej oraz instalacji oświetlenia ewakuacyjnego wraz z urządzeniami końcowymi. Prokurator Krajowy zaakceptował 12 lutego 2019 r. wnioskowaną zmianę;
- b) 22 marca 2019 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 6.159 tys. zł, z uwagi na konieczność dostosowania wartości kosztów dostawy i instalacji systemu klimatyzacji i wentylacji do jedynej oferty złożonej na jej wykonanie. Prokurator Krajowy zaakceptował 25 marca 2019 r. wnioskowaną zmianę;
- c) 25 kwietnia 2019 r. o wyrażenie zgody na zwiększenie o 7.374,8 tys. zł, z przeznaczeniem na roboty budowlane oraz usługi w zakresie prac montażowych instalacji TV SAT i IZB (Inteligentne Zarządzanie Budynkiem). Prokurator Krajowy nie wyraził zgody na wnioskowaną zmianę;
- d) 7 czerwca 2019 r. (p.o. Zastępcy Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK wystąpił do Prokuratora Krajowego) o wyrażenie zgody na zwiększenie o 8.159,7 tys. zł, z przeznaczeniem na roboty budowlane oraz prace polegające na montażu instalacji inteligentnego zarządzania budynkiem. Prokurator Krajowy zaakceptował 10 czerwca 2019 r. wnioskowaną zmianę;
- e) 15 października 2019 r. o wyrażenie zgody na zwiększenia o 2.304 tys. zł z uwagi na dodatkowy zakres robót instalacyjnych oraz wzrost obmiaru robót instalacyjnych w zakresie

⁵⁴ Zmiany Planu Budownictwa Inwestycyjnego z 23 lipca 2018 r. (koszt szacunkowy inwestycji 34.545,8 tys. zł), z 2 października (35.356 tys. zł), 17 grudnia 2018 r. - 45.335,9 tys. zł.

⁵⁵ Protokół odbioru do umowy 215/05/2018 na sporządzenie dokumentacji projektowej.

instalacji elektrycznej – oświetlenia, gniazda, instalacji LAN i instalacji sygnalizacji pożaru. Prokurator Krajowy zaakceptował 16 października 2019 r. wnioskowaną zmianę.

Łącznie w 2019 roku szacunkowy łączny koszt inwestycji zwiększył się z 45.355,9 tys. zł do 76.978,6 tys. zł (na takie zwiększenia wyraził zgodę Prokurator Krajowy). W związku z powyższymi zmianami w 2019 roku dokonano trzech korekt wartości kosztorysowej inwestycji z kwoty 55.356 tys. zł do 76.978,6 tys. zł w Planie Budownictwa Inwestycyjnego. W 2020 roku w Planie Budownictwa Inwestycyjnego nie dokonywano zmian wartości inwestycji. (akta kontroli str. 1682-1714, 6476-6645)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym oszacowaniu przez Zastępcę Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK po uzgodnieniu z Dyrektorem Biura Budżetu i Majątku PK w Programie inwestycji pn. *Przebudowa budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej* wartości kosztorysowej inwestycji w kwocie 15.000 tys. zł.

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji, wartość kosztorysową inwestycji budowlanej określa się za pomocą wskaźników cenowych lub na podstawie kosztorysów inwestorskich. Szacunkową wartość kosztorysową inwestycji w kwocie 20.300 tys. zł ustalono za pomocą wskaźników cenowych przez Zastępcę Biura Administracyjno-Finansowego, zakładając że wartość robót oraz wyposażenia może ulec zmianie, z uwagi na warunki makroekonomiczne na rynku budowlanym (wzrost stawki robocizny oraz cen materiałów nawet o 35%) oraz stan nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie. Kwota ta, jednak została zmniejszona do 15.000 tys. zł bez wskazania jakichkolwiek przesłanek merytorycznych. Pismem z 20 lutego 2018 r.⁵⁶ Dyrektor Biura Budżetu i Majątku PK poinformował Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK, że Prokurator Krajowy polecił m.in., aby wydatki w zakresie inwestycji były jak najbardziej racjonalne. Mając na uwadze powyższe uzgodnił on program inwestycji m. in. z zastrzeżeniem, że łączna wartość inwestycji nie może przekroczyć 15.000 tys. zł. Zeznał jednak, że nie posiadał wiedzy dlaczego szacunkowa wartość inwestycji ma wynieść 15.000 tys. zł, skoro w Programie inwestycji szacunkowy koszt został wyliczony na 20.300 tys. zł. Ponadto zeznał, że posiadał w tym okresie, szacunek kosztów inwestycji w kwocie około 60.000 tys. zł, wyliczony na podstawie powierzchni obiektu i średnich cen remontu na rynku warszawskim, a informację o tym szacunku i wynikającej z niego kwocie przekazał ówczesnemu Prokuratorowi Krajowemu. Ponadto wydawało mu się: że *szacowana kwota 15-20 mln kosztów dostosowania budynku mogła uzasadniać koszty poniesione na zakup nieruchomości i dlatego była zaniżona*. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Majątku PK, a następnie p.o. Zastępcy Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego⁵⁷ również zeznał, że jego zdaniem w styczniu 2018 r. szacunkowe koszty inwestycji wyliczone w oparciu o powierzchnię budynku i uśrednione koszty remontów realizowanych w okresie ostatnich 5-6 lat miały wynosić około 80.000 tys. zł, a przyczyną zaniżenia kosztów do 15.000 tys. zł, była chęć wskazania, że inwestycja będzie: *mniej kosztowała*. Na pozorność zmniejszenia kosztów z 20.300 tys. zł do 15.000 tys. zł, tj. o 26,1%, wskazuje również fakt, że zmiana ta nie skutkowałą korektą pkt 10 Programu inwestycji (dokonano tylko skreślenia kwoty 20.300 tys. zł na pierwszej stronie Programu i wpisania kwoty 15.000 tys. zł). Zmianie nie uległ również plan budownictwa inwestycyjnego PK, który na dzień 1 lutego 2018 r. uwzględniał wydatki na przebudowę nowej siedziby PK w wysokości 16.300 tys. zł tylko w 2018 roku.

Również skala konieczności bieżącego dostosowywania szacunkowych kosztów do realnej wartości wskazuje na brak rzetelności w ich szacowaniu. W celu urealnienia kosztów szacunkowych Biuro Administracyjno-Finansowe PK w okresie roku i ośmiu miesięcy (od 20 lutego 2018 r. do 15 października 2019 r.) złożyło aż 14 wniosków o zwiększenie wartości

⁵⁶ PK VI B 211.3.2018.

⁵⁷ Zarządzenie nr 55/18 Prokuratora Krajowego z 22 czerwca 2018 r. w sprawie zadań i czynności urzędników i innych pracowników w Biurze Administracyjno-Finansowym oraz zadań i czynności Zespołu Służby Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Prokuraturze Krajowej. Zgodnie z Zarządzeniem do zadań p.o. Zastępcy Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego należało m.in.: sprawowanie nadzoru i odpowiedzialność za realizację inwestycji polegającej na przystosowaniu budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie do potrzeb siedziby Prokuratury Krajowej.

kosztorysowej inwestycji, z czego dziewięć zostało uwzględnionych. Skutkowało to zwiększeniem szacunkowej wartości inwestycji z 15.000,0 tys. zł do 76.978,5 tys. zł, tj. o 413,2%. Z uzasadnień przedłożonych wniosków o zwiększenie wartości kosztorysowej inwestycji wynika, że głównymi powodami znacznego niedoszacowania kosztów był brak uwzględnienia wszystkich niezbędnych robót budowlanych, usług i zakupów w planie inwestycyjnym (sześć wniosków⁵⁸), stwierdzone w trakcie wykonywanych prac usterki (trzy wnioski⁵⁹), konieczność m. in. wymiany i zamontowania urządzeń odpowiadających wymogom obowiązujących przepisów w zakresie odzysku ciepła, akustyki, zużycia energii elektrycznej oraz wykorzystywanych odczynników chemicznych, czego nie uwzględniono w planie inwestycyjnym (dwa wnioski⁶⁰).

Od 14 grudnia 2018 r. PK dysponowała wszystkimi kosztorysami inwestorskimi dotyczącymi przebudowy budynku przy ul. Postępu 3, w których szacunkowa wartość inwestycji wynosiła 51.542,6 tys. zł i była wyższa o 243,6% od wartości ustalonej zaledwie 10 miesięcy wcześniej, tj. 20 lutego 2018 r. Należy przy tym zauważyć, że w kosztorysach inwestorskich uwzględniono tylko wydatki w zakresie robót budowlanych i instalacyjnych⁶¹, bez wydatków na dokumentację projektową, obsługę inwestorską, nadzór autorski, pierwsze wyposażenie oraz kosztów bieżącej eksploatacji. Tak znaczna różnica pomiędzy wartością kosztorysową inwestycji, a kosztorysami inwestycyjnymi opracowanymi w tym samym roku (uwzględniającymi wszystkie koszty inwestycji), jednoznacznie wskazuje na znacznie niedoszacowanie kosztów w Programie inwestycji.

Z powyższych ustaleń wynika, że wartość kosztorysowa inwestycji ustalona w Programie została ustalona nierzetelnie i miała na celu zaniżenie faktycznych kosztów realizacji inwestycji dostosowania budynków przy ul. Postępu 3 do potrzeb PK. Opracowany Program inwestycji nie spełniał swej roli, nie mógł być bowiem dla dysponenta środków publicznych właściwą merytorycznie podstawą do podjęcia decyzji o jej finansowaniu, a następnie do rzetelnego zaplanowania jej realizacji.

(akta kontroli str. 1320-13222, 1464-1465, 1682-1714, 6476-6645, 6380-6390, 6402-6407, 2242-2526)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Z kwoty 76.134,5 tys. zł⁶² wydatkowanej na przebudowę nowej siedziby przy ul. Postępu 3, kwotę 43.027,8 tys. zł (56,5%) PK przeznaczyła na zakupy dokonane w trybie przetargów ograniczonych i nieograniczonych prowadzonych na podstawie art. 10 ust. 1 Pzp. Kwotę 29.626,5 tys. zł (38,9%) wydatkowała, zlecając zadania Przywiązannemu Zakładowi Pracy Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej Mazovia w Warszawie⁶³, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Natomiast kwotę 3.480,2 tys. zł (4,6%) PK wydatkowała bez stosowania trybów postępowania w formie przetargowej na podstawie obowiązującego wówczas art. 4 pkt 8 Pzp, ponieważ wartość szacunkowa netto poszczególnych zamówień nie przekraczała równowartości 30 tys. euro. (akta kontroli str. 6646-6685)

⁵⁸ Wnioski z 12 czerwca, 17 września, 20 listopada, 22 listopada 2018 r. oraz 3 stycznia i 15 października 2019 r.

⁵⁹ Wnioski z 13 lipca, 25 września 2018 r. oraz 12 lutego 2019 r.

⁶⁰ Wnioski z 22 listopada 2018 r. i 12 lutego 2019 r.

⁶¹ Zakres kosztorysów obejmował: [1] roboty instalacyjne wodne i kanalizacyjne, centralnego ogrzewania, urządzeń wentylacyjnych i klimatyzacyjnych, izolacja cieplna – 17.223,6 tys. zł, [2] branżę elektryczną – gniazda – 4.394,7 tys. zł, [3] branżę elektryczną – odgromówka – 96,3 tys. zł, [4] branżę elektryczną – oświetlenie – 6.304,6 tys. zł, [5] branżę teletechniczną – CCTV – 418,6 tys. zł, [6] branża teletechniczna – IZB (instalacja zasilająca budynek) – 412 tys. zł, [7] instalację kontroli dostępu i wideodomofonów – 281,4 tys. zł, [8] instalację sieci LAN – 1.989,1 tys. zł, [9] instalację systemów przeciwpożarowych – 934 tys. zł, [10] instalację systemów sygnalizacji włamania i napadu (SWIN) – 153,2 tys. zł, [11] instalację audiovideo i TV-SAT – 2.409,1 tys. zł, [12] dogi dojazdowe, parkingi, ciagi pieszce – 145,5 tys. zł, [13] roboty budowlane (rozbiórkowe) – 499,9 tys. zł, [14] roboty budowlane (rozbiórka, wywóz odpadów, murowanie, ściany, ruszty) – 5.426,3 tys. zł, [14] roboty budowlane (murowanie, kuchnia, apartament, malowanie, klatki schodowe, posadzki, sufity, drzwi, okna, ogrodzenie, inne) – 10.854,3 tys. zł

⁶² Wydatki inwestycyjne sklasyfikowane w rozdziale 75505 *Jednostki powszechnie prokuratury* § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, poniesione na realizację inwestycji przy ul. Postępu 3 w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 28 sierpnia 2020 r.

⁶³ Zwana dalej: *Mazovia*.

Na podstawie art. 4d ust. 1 pkt. 8 Pzp siedmioma umowami PK zleciła *Mazovii* wykonanie w budynkach przy ul. Postępu 3 robót budowlanych, dostaw i usług o wartości 30.521,1 tys. zł brutto⁶⁴. Wynagrodzenie za realizację ww. umów wynosiło 29.571,5 tys. zł brutto i było niższe o 949,6 tys. zł niż pierwotnie ustalone. Różnica ta wynikała z:

- rozliczenia pięciu umów kosztorysami powykonawczymi (co było zgodne z ich postanowieniami)⁶⁵,
- braku możliwości realizacji wszystkich usług w przypadku jednej umowy⁶⁶,
- obciążenia wykonawcy kosztami zużytej energii elektrycznej⁶⁷.

Wykonanie umów zawartych z PK, *Mazovia* zleciła trzem podwykonawcom wyłonionym w ramach dwóch podpisanych umów ramowych⁶⁸, których zawarcie odbyło się po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargów nieograniczonych na podstawie art. 39-49 w związku z art. 99 – 101a Pzp. Z podwykonawcami wyłonionymi w ramach podpisanych umów ramowych, *Mazovia* podpisała osiem umów na realizację robót budowlanych, dostaw i usług w siedzibie PK przy ul. Postępu 3. Wartość tych umów wynosiła 26.982,2 tys. zł brutto, co stanowiło 88,4% wartości siedmiu umów na realizację tych samych zadań w ramach dostosowania budynku przy ul. Postępu 3 do potrzeb PK zawartych pomiędzy PK i *Mazovią*. Za realizację ww. umów *Mazovia* zapłaciła podwykonawcom łącznie 25.729,5 tys. zł, część robót została zrealizowana samodzielnie przez zatrudnienie osób pozbawionych wolności kosztem 103,2 tys. zł. Łącznie koszty poniesione na realizację zadań zleconych przez PK *Mazovii* na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp zamknęły się kwotą 25.832,7 tys. zł, co stanowiło 87,4% środków uzyskanych na realizację tych zadań z PK. Środki uzyskane z realizacji inwestycji przy ul. Postępu 3 (tj. zysk *Mazovii*) - po rozliczeniu podwykonawców i kosztów zatrudnienia osadzonych - wynosiły 3.738,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 6689-7202)

Prezes *Mazovii* wyjaśnił, że w zakresie realizacji zadań wynikających z umów zawartych z Prokuraturą Krajową, oprócz prac zleczonych podwykonawcom *Mazovia* samodzielnie prowadziła zatrudnienie osób pozbawionych wolności przebywających w Areszcie Śledczym w Warszawie-Służewcu, którzy wykonywali zleczone im prace budowlane. Ponadto przedstawiciele *Mazovii* osobiście brali udział w procesie nadzoru nad prowadzeniem robót

⁶⁴ [1] Umowa nr 226/05/2018 z 29 maja 2018 r., na wykonanie prac remontowo-budowlanych w garażu podziemnym, powierzchni dachu oraz wykonania przeglądów instalacji i systemów budynków A i B przy ul. Postępu 3. Wysokość wynagrodzenia w kwocie 3.569,1 tys. zł brutto w związku z koniecznością realizacji robót dodatkowych wskazanych w protokołach konieczności z 11 lipca i 29 września 2018 r., aneksami z dnia 13 sierpnia i 10 października 2018 r. zwiększono do 4.289 tys. zł brutto. [2] Umowa nr 294/07/2018 z 13 lipca 2018 r., na wykonanie prac remontowo-budowlanych w budynku A i B przy ul. Postępu 3. Wysokość wynagrodzenia w kwocie 5.693,1 tys. zł brutto w związku z koniecznością realizacji robót dodatkowych wskazanych w protokole konieczności z 1 października 2018 r., aneksem z 10 października zwiększono do 6.206,4 tys. zł brutto. [3] Umowa nr 427/11/2018 z 9 listopada 2018 r. na wykonanie robót budowlanych. Wysokość wynagrodzenia ustalono w kwocie 5.658,7 tys. zł brutto w związku z koniecznością realizacji robót dodatkowych wskazanych w protokole konieczności 12 lutego 2012 r., aneksem z 19 lutego 2019 r. zwiększono do 6.889,7 tys. zł brutto. [4] Umowa nr 88/03/2019 z 5 marca 2019 r. na dostawę i montaż systemu gaszenia gazem w pomieszczeniu Archiwum w budynku PK przy ul. Postępu 3 oraz objęcie obsługą serwisową – Stałych Urządzeń Gaśniczych iFlow. Wysokość wynagrodzenia ustalono na 378 tys. zł brutto. [5] Umowa nr 305/06/2019 z 13 czerwca 2019 r. na świadczenie usługi montażu instalacji Audiovideo i TV-SAT oraz Systemu Inteligentnego Zarządzania Budynkiem. Wynagrodzenie ustalono na kwotę 720 tys. zł brutto. [6] Umowa nr 306/06/2019 z 13 czerwca 2019 r. na przebudowę i rozbudowę instalacji wodno-kanalizacyjnej w budynku przy ul. Postępu 3. Wysokość wynagrodzenia ustalono na 354,4 tys. zł brutto. [7] Umowa nr 307/06/2019 z 18 czerwca 2019 r. na prace remontowo-budowlane w budynku A i B przy ul. Postępu 3. Wartość wynagrodzenia ustalono kwotą 11.683,6 tys. zł brutto.

⁶⁵ Wynagrodzenie z tytułu wykonania umów nr 226/05/18, 294/07/2017, 427/11/2018, 306/06/2019 ustalone na podstawie kosztorysów powykonawczych było niższe o 1.275 tys. zł niż ustalone ww. umowach. Natomiast wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy nr 307/06/2019 ustalone na podstawie kosztorysów powykonawczych było wyższe o 400,1 tys. zł brutto, niż określone ww. umowie.

⁶⁶ Umowa nr 88/03/2019 z uwagi opóźnienie robót nie została zrealizowana w całości (nie przeprowadzono jednego z planowanych przeglądów), co spowodowało zmniejszenie wynagrodzenia o 19,7 tys. zł w stosunku do jej postanowień umowy.

⁶⁷ W związku z umową nr 226/05/18 wynagrodzenie wykonawcy zostało zmniejszone o kwotę 55 tys. zł tytułem zwrotu za zużytą energią elektryczną.

⁶⁸ Nr 01/06/16/IGBD z 24 czerwca 2016 r. i nr 06/07/18/IGDB z 9 lipca 2018 r.

budowlanych poprzez uczestnictwo w spotkaniach koordynacyjnych na poszczególnych budowach oraz częściowych i ostatecznych odbiorach zakończonych prac.

(akta kontroli str. 6373-6379)

Analiza trzech losowo wybranych postępowań przetargowych o wartości umownej wynoszącej łącznie 35.919,8 tys. zł⁶⁹ (47,2% wydatków na przebudowę nowej siedziby PK) wykazała, że przetargi przeprowadzono zgodnie z przepisami obowiązującego wówczas Pzp.

(akta kontroli str. 7203-7299)

2.3 Prokuratura przed rozpoczęciem prac budowlanych dokonała koniecznych uzgodnień i uzyskała wymagane pozwolenia, w tym:

- decyzję Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawa zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę⁷⁰, obejmująca przebudowę budynku ul. Postępu 3 wraz z budową wiaty oraz budową masztu,
- uzgodnienie rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych⁷¹,
- uzgodnienie rzeczoznawcy do spraw sanitarnohigienicznych⁷²,

a także dokonała trzech zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę⁷³.

Zgodnie z § 3 pkt 7 umowy⁷⁴ wykonawca dokumentacji projektowej zobowiązany był do uzyskania pozwolenia na budowę w imieniu PK po odbiorze projektu budowlano-wykonawczego. Prokuratura w Specyfikacji Istotnych Warunkach Zamówienia (dalej: SIWZ) oszacowała na 30 dni termin uzyskania pozwolenia na budowę oraz terminy pozostałych etapów prac projektowych, pomimo że zgodnie z art. 35 ust. 6 pkt. 1 Prawa budowlanego termin na wydanie pozwolenia na budowę przez uprawniony organ wynosi 65 dni. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej wyjaśniła: *ustawowy termin na wydanie decyzji pozwolenia na budowę jest terminem maksymalnym. Na podstawie doświadczenia osób koordynujących inwestycję oraz Inwestora zastępczego w prowadzeniu procesu inwestycyjnego, przyjęto jako wystarczający do uzyskania ww. decyzji (termin 30 dni).*

(akta kontroli str. 1746-1784, 5273-5307, 10226-10230)

PK 3 sierpnia 2018 r. złożyła do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawa wniosek w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku przy ul. Postępu 3 wraz z jego rozbudową o wiatę oraz budowę masztu. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością⁷⁵ 11 października 2018 r. PK uzupełniła i dokonała korekty wniosku⁷⁶.

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia (dalej: OPZ), stanowiącym załącznik nr 1 do umowy⁷⁷, każdy z etapów wykonania dokumentacji podlegał sprawdzeniu (koreferatowi) przez niezależny od wykonawcy zespół specjalistów powołany przez PK. Opracowanie to należało,

⁶⁹ Postępowania zakończone umowami: nr 212/05/2018 z 11 maja 2018 r. (wylonienie inwestora zastępczego dla inwestycji przebudowy budynków Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3), nr 137/04/2019 z 9 kwietnia 2019 r. (kompleksowe wykonanie instalacji klimatyzacji i wentylacji w budynku Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3), nr 255/05/2019 z 21 maja 2019 r. (przebudowa i rozbudowa instalacji sygnalizacji Ppoż.), nr 271/05/2019 z 23 maja 2019 r. (przebudowa i rozbudowa instalacji SWin, CCTV (STD), nr 276/05/2019 z 3 czerwca 2019 r. (przebudowa i rozbudowa instalacji elektrycznej oraz wykonanie okablowania strukturalnego miedzianego i światłowodowego dla potrzeb LAN wraz z dedykowaną dla sieci LAN instalacją zasilającą) i nr 302/06/2019 (przebudowa i rozbudowa instalacji SKD (KD).

⁷⁰ Decyzja nr 418/B/2018 z 12 października 2018 r., numer UD-IV-WAB-C.6740.428.2018.KGM, 370/B/2018.

⁷¹ Numer uprawnienia 204/93 z 21 września 2018 r.

⁷² Numer uprawnienia 66-BO/03.

⁷³ Zgłoszenie do Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawa, Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu m.st. Warszawa dla dzielnicy Mokotów z 25 kwietnia 2018 r., 18 maja 2018 r., 26 czerwca 2018 r.

⁷⁴ Umowa nr 215/05/2018 z 16 maja 2018 r. pomiędzy Prokuraturą Krajową z ECO-Investment Sp. z o.o. na opracowanie dokumentacji projektowej o wartości 470.721 zł brutto.

⁷⁵ Projekt budowlany nie odpowiadał przepisom art. 35 ust. 1 prawo budowlane. 24 września 2018 r. uzupełniono dokumentację projektową i dokonano zmiany w zakresie nazwy zamierzenia budowlanego.

⁷⁶ Korekta wniosku dotyczyła zmiany nazwy zamierzenia budowlanego na „Rozbudowa budynku Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3 wraz z budową wiaty oraz budowa masztu na dz. ew. nr 41 obr. 1-08-12” oraz uzupełnienia wniosku o oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

⁷⁷ Umowy nr 215/05/2018.

zgodnie z § 2 pkt 1 umowy oraz OPZ wykonać w formie podpisanej i oprawionej dokumentacji. Prokuratura nie dysponuje koreferatem sporządzonym w formie podpisanej i oprawionej dokumentacji. Była Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że *ocena dokumentacji dokonywana była w formie notatek podpisanych przez zespół inspektorów.*

(akta kontroli str. 1746-1784, 5273-5307, 7697-7702, 10211-10217)

2.4. Zgodnie z § 2 ust. 7 zarządzenia w sprawie powołania zespołu ds. przystosowania budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie do potrzeb Prokuratury Krajowej⁷⁸, Prokurator Krajowy powierzył ww. zespołowi nadzór nad realizacją prac i robót budowlanych w imieniu inwestora. Oprócz nadzoru do zadań zespołu należał również udział w komisji odbioru robót budowlanych, prac naprawczych i serwisowych. W skład zespołu wchodził m. in. p.o. Zastępcy Dyrektora w Biurze Administracyjno-Finansowym jako przewodniczący oraz p.f. Naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego i Zamówień Publicznych. Ponadto na podstawie zawartych umów PK powierzyła podmiotom zewnętrznym pełnienie funkcji nadzoru autorskiego, inwestorskiego oraz koordynacji inwestycji. (akta kontroli str. 7492-7495)

Obowiązki z zakresu nadzoru autorskiego nad przebiegiem inwestycji pn. *Przebudowa budynku Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3* sprawowała⁷⁹ Eco-investment SA, spółka będąca autorem dokumentacji projektowej, tj. projektu budowlanego i wykonawczego. Zgodnie z zawartą umową⁸⁰ nadzór autorski miał być realizowany stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, a w jego ramach, wykonawca zobowiązany był do obecności na budowie minimum jeden raz na dwa tygodnie, w terminach posiedzeń komisji i narad technicznych oraz przy odbiorze końcowym inwestycji. Wynagrodzenie za realizację umowy ustalono na kwotę 4,3 tys. zł brutto miesięcznie⁸¹, jednak łącznie w wysokości nie wyższej niż 34,4 tys. zł. Wynagrodzenie nie podlegało waloryzacji. Natomiast w sytuacji wystąpienia okoliczności niezależnych od PK, w tym także przedłużania terminu realizacji robót budowlanych objętych nadzorem autorskim, wykonawca zobowiązany był do wykonywania nadzoru do momentu wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nieruchomości, bez zmiany wysokości przysługującego mu wynagrodzenia. Podstawą do wypłaty wynagrodzenia był protokół potwierdzający wykonanie minimalnego zakresu zamówienia określonego w umowie oraz w OPZ⁸². Protokół ten powinien zostać podpisany przez kierownika budowy lub innego przedstawiciela wykonawcy robót budowlanych.

Za realizację nadzoru autorskiego, PK wypłaciła maksymalne wynagrodzenie określone w umowie, tj. 34,4 tys. zł. Podstawą do jego wypłaty były faktury, do których wykonawca załączał karty nadzoru autorskiego, potwierdzające datę pobytu wykonawcy na budowie oraz opis poczynionych uzgodnień. Jednak z ustaleń kontroli wynika, że PK zaakceptowała brak właściwej realizacji umowy, bowiem jej wykonawca nie był obecny na budowie minimum jeden raz na dwa tygodnie, w terminach posiedzeń komisji i narad technicznych. Mimo to nie naliczono mu kar umownych i wypłacono całość wynagrodzenia, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2.4. w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.* (akta kontroli str. 7496-7581)

Obowiązki z zakresu zastępstwa inwestorskiego we wszystkich branżach robót wynikających z opracowanej dokumentacji projektowej sprawowała firma Sweco Consulting Sp. z o.o. (dalej zwana: *inwestorem zastępczym*)⁸³. Zgodnie z zawartą umową inwestor zastępczy zobowiązał się do wykonania czynności zastępstwa inwestorskiego przy realizacji inwestycji, w tym udziału w każdym etapie prac projektowych (pełnienie funkcji koreferenta), przygotowania postępowania o udzielenie zamówień publicznych w ramach inwestycji oraz kompleksowej

⁷⁸ Zarządzenie Prokuratora Krajowego nr 24/18 z 8 marca 2018 r., zwane dalej: *zarządzenie ds. przystosowania.*

⁷⁹ Na podstawie umowy numer 443/12/2018 z 4 grudnia 2018 r.

⁸⁰ Umowa numer 443/12/2018.

⁸¹ Comiesięczne wynagrodzenie ryczałtowe uwzględniało również koszty związane z dojazdem na plac budowy, przeniesienie praw autorskich, wszelkie inne koszty i wydatki związane z prawidłowym wykonywaniem przedmiotu umowy.

⁸² Opis przedmiotu zamówienia do postępowania PK XF 261.6.2018, zgodnie z którym do obowiązków wykonawcy należało m.in.: wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej zagospodarowania, wykonanie projektów budowlanych dla poszczególnych branż, wykonanie projektu wykonawczego poszczególnych branż, sporządzenie kosztorysów inwestorskich, harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji inwestycji.

⁸³ Na podstawie umowy nr 212/05/2018 z 11 maja 2018 r. zmienionej aneksem nr 1 z 11 kwietnia 2019 r.

obsługi realizacji inwestycji wraz z przygotowaniem budynków do użytkowania. Szczegółowe obowiązki inwestora zostały określone w OPZ stanowiącym załącznik do umowy, a należały do nich m. in.:

- opracowywanie comiesięcznych sprawozdań/raportów z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót narastająco w układzie ogólnym i branżowym i przedkładanie tych sprawozdań/raportów PK nie później niż 30 dnia każdego miesiąca⁸⁴,
- wykonanie dokumentacji fotograficznej placu budowy, poszczególnych elementów robót budowlanych, również z czynności odbiorowych i archiwizowanie, za pomocą zdjęć w formie cyfrowej z pisemnymi komentarzami,
- zapewnienie obecności inspektorów na budowie przez okres minimum 10 godzin łącznie w tygodniu (potwierdzonych wpisem do dziennika budowy zawierającym oznaczenie daty oraz godziny rozpoczęcia i zakończenia obecności na budowie),
- sprawdzanie poprawności wykonania dokumentacji powykonawczej oraz ocen jej zgodności z faktycznie wykonanymi robotami budowlanymi,
- organizowanie i prowadzenie spotkań koordynacyjnych (co najmniej raz na dwa tygodnie) mających na celu usprawnienie procesu realizacji zadania inwestycyjnego.

Wynagrodzenie za pełnienie funkcji inwestora zastępczego ustalono na kwotę 392,4 tys. zł brutto. W tym za: [1] pełnienie funkcji koreferenta na każdym etapie sporządzania dokumentacji projektowej, sprawdzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i udział w obradach Komisji Techniczno-Ekonomicznej - 5% wynagrodzenia (wyplacanego na podstawie faktury częściowej wystawianej w oparciu o protokół spisany po zatwierdzeniu dokumentacji projektowej przez PK); [2] za współprzygotowanie dokumentacji i udział w prowadzeniu procedur zamówień publicznych zakończonych skutecznym wyborem wykonawców - 5% wynagrodzenia (wyplacanego na podstawie faktury częściowej wystawianej po zawarciu umowy na realizację inwestycji); [3] pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w czasie wykonywania prac budowlano-montażowych - 80% wynagrodzenia (wyplacanego zgodnie z harmonogramem płatności wykonawcy robót, proporcjonalnie do należnego wynagrodzenia wykonawcy za zrealizowane i odebrane roboty budowlano-montażowe na podstawie faktur częściowych)⁸⁵; [4] 10% wynagrodzenia po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu⁸⁶.

W związku z aneksowaniem umowy (o czym szerzej w dalszej części wystąpienia) od 11 kwietnia 2019 r. zmianie uległy postanowienia dotyczące wynagrodzenia wykonawcy, które zostało zwiększone do 588,6 tys. zł. W tym za: [1] pełnienie funkcji koreferenta na każdym etapie sporządzania dokumentacji projektowej, sprawdzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i udział w obradach Komisji Techniczno-Ekonomicznej - o 3,33%; [2] za współprzygotowanie dokumentacji i udział w prowadzeniu procedur zamówień publicznych zakończonych skutecznym wyborem wykonawców - 3,33% wynagrodzenia; [3] pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w czasie wykonywania prac budowlano-montażowych - 83,34% wynagrodzenia. Pozostałe postanowienia dotyczące wynagrodzenia nie uległy zmianom. Za pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego PK wypłaciła Wykonawcy wynagrodzenie w łącznej wysokości 588,6 tys. zł na podstawie 16 faktur, w tym:

⁸⁴ Każde sprawozdanie/raport powinien zawierać: [1] wykaz robót rozpoczętych i zakończonych w danym okresie rozliczeniowym, [2] analizę procentową wykonanych robót, [3] informacje o robotach planowanych na następny okres sprawozdawczy, [4] informację dotyczącą realizacji robót przez wykonawców z uwzględnieniem aspektów BHP, kontroli jakości, aprobat technicznych, gwarancji na materiały i urządzenia, [5] opis problemów powstałych w trakcie wykonywania robót i sposobu w jaki zostały rozwiązane lub propozycje ich rozwiązania, [6] dokumentację fotograficzną (ogólną) z przebiegu aktualnie prowadzonych robót, prac zanikających lub podlegających zakryciu oraz robót zakończonych w okresie sprawozdawczym.

⁸⁵ Podstawę wystawienia faktur częściowych obejmujących 80% wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z umową stanowiły: zaakceptowane przez PK comiesięczne sprawozdanie/raport opisany w pkt 30 opisu przedmiotu zamówienia, zaakceptowane protokoły objęte poszczególnymi fakturami wystawionymi przez wykonawcę robót.

⁸⁶ Podstawę wystawienia faktury częściowej obejmującej 10% wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z umową stanowił: protokół odbioru końcowego inwestycji, prawomocne pozwolenie na użytkowanie obiektu objętego inwestycją, zaakceptowany przez PK sprawozdanie/raport z rozliczenia inwestycji.

- 13 w łącznej kwocie 490,5 tys. zł, stanowiącej 83,33% wartości wynagrodzenia za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w czasie wykonywania prac budowlano-montażowych (na podstawie § 6 ust. 2c umowy),
 - dwóch w łącznej kwocie 39,2 tys. zł, stanowiącej 6,66% wartości wynagrodzenia, za pełnienie funkcji koreferenta na każdym etapie sporządzania dokumentacji projektowej, sprawdzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i udział w obradach Komisji Techniczno-Ekonomicznej (na podstawie § 6 ust. 2a umowy),
 - jednej w kwocie 58,9 tys. zł, stanowiącej 10% wartości wynagrodzenia, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu (na podstawie § 6 ust. 2d umowy).
- Zgodnie z § 6 ust. 2c umowy, wynagrodzenie za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w czasie wykonywania prac budowlano-montażowych powinno być naliczane, na podstawie harmonogramu płatności wykonawcy robót, proporcjonalnie do należnego wynagrodzenia wykonawcy za zrealizowane i odebrane roboty budowlano-montażowe na podstawie faktur częściowych. Analiza wszystkich 13 faktur wystawionych przez Wykonawcę wykazała, że wynagrodzenie za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego nie było naliczane zgodnie z harmonogramem płatności wykonawcy robót, ponieważ takiego nie opracowano. Nie było również naliczane proporcjonalnie do należnego wynagrodzenia wykonawcy za zrealizowane i odebrane roboty budowlano-montażowe, bowiem naliczono je proporcjonalnie do wartości szacunkowej robót budowlanych (wg stanu na 29 maja 2018 r. ustalonego w kwocie 23.333 tys. zł). Do rozliczenia płatności, uwzględniano faktury częściowe wystawione na podstawie dziewięciu umów zawartych z Mazovią oraz jednej umowy zawartej z firmą NOMA⁸⁷. Natomiast wynagrodzenie za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w listopadzie 2019 r. naliczono, odejmując od całej kwoty wynagrodzenia ustalonej w umowie, sumę wynagrodzenia wypłaconego do 30 listopada 2019 r. i kwoty pozostałej do zapłaty po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie.

Ponadto jedna z dwóch faktur na kwotę 19,6 tys. zł, została wypłacona za wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę na podstawie § 6 ust. 2a umowy, mimo że cytowany zapis umowy nie przewidywał płatności za realizowanie takich czynności. Wykonawca nie przedstawił natomiast faktury za współprzygotowanie dokumentacji i udział w prowadzeniu procedur zamówień publicznych zakończonych skutecznym wyborem wykonawców, mimo że zgodnie z § 6 ust. 2b umowy za realizację tych czynności wykonawca mógł otrzymać 3,33% wynagrodzenia. Kwestie naliczania i wypłacania wynagrodzeń niezgodnie z zawartą umową omówiono w dalszej części wystąpienia, w pkt 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Umowę 443/12/2018 na pełnienie funkcji inwestora zastępczego zawarto na okres 11 miesięcy, jednak miała ona wygasnąć nie wcześniej niż w dniu podpisania bezusterkowego protokołu odbioru końcowego robót budowlano-montażowych. W sytuacji przedłużania się terminu realizacji robót budowlanych, na skutek okoliczności niezależnych od PK, inwestor zastępczy zobowiązany był do świadczenia usług, bez zmiany przysługującego mu wynagrodzenia, do momentu wydania decyzji pozwalającej na użytkowanie nieruchomości. W związku z nierealizowaniem inwestycji w pierwotnie planowanym terminie, a tym samym wystąpieniem ryzyka świadczenia usług inwestora zastępczego bezpłatnie, Wykonawca skierował 19 marca 2019 r. pismo do PK, w którym wskazał, że realizacja umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego nie przebiega zgodnie z pierwotnymi założeniami. Jako powód wskazał realizację inwestycji przez kilku wykonawców robót budowlano-montażowych (pierwotnie planowano jednego generalnego) oraz znaczne zwiększenie przez PK w stosunku do pierwotnych założeń, zakresu inwestycji, w tym robót konstrukcyjnych i rozbudowy instalacji wentylacji, klimatyzacji, ogrzewania, a tym samym przesunięcie terminu jej realizacji na koniec I kwartału 2020 r. Powyższe wydłużyło okres świadczenia usług przez Wykonawcę z 11 do około 22 miesięcy. Wykonawca zaproponował, zmianę wysokości wynagrodzenia proporcjonalnie do wydłużenia okresu świadczenia usług (bez wskazania konkretnej kwoty, na podstawie stawek miesięcznych zawartych w złożonej przez niego ofercie). Jednocześnie podkreślił, że zgodnie z § 2 ust. 2 umowy wydłużenie nastąpiło z przyczyny zależnych od PK,

⁸⁷ Umowy o nr 226/05/2018, 294/07/2018, 427/11/2018, 88/03/2019, 255/05/2019, 271/05/2019, 276/05/2019, 307/06/2019, 302/06/2019, 306/06/2019.

w związku z czym nie zachodziła przesłanka świadczenia usług bezpłatnie do momentu wydania decyzji pozwalającej na użytkowanie nieruchomości. Ponadto zaznaczył, że zmiana wynagrodzenia miałaby jedynie charakter porządkowy regulujący charakter rozliczeń między stronami (nie byłaby zmianą istotną w rozumieniu obowiązującego wówczas art. 144 Pzp), bowiem zaofferowana cena za miesiąc świadczenia usługi w stosunku do złożonej oferty nie uległa zmianie.

W ocenie NIK zaproponowana przez Wykonawcę zmiana, w świetle art. 144 Pzp, miała charakter istotnych zmian umowy, ponieważ znacznie wydłużała okres świadczenia usług (z 11 do 22 miesięcy) i wysokość wynagrodzenia, które wbrew twierdzeniom Wykonawcy nie powinno być naliczane w okresach miesięcznych, ale proporcjonalnie do zakresu zrealizowanych robót (co szerzej opisano powyżej).

W odpowiedzi na pismo Wykonawcy, aneksem nr 1 z 11 kwietnia 2019 r. termin obowiązywania umowy został przedłużony do 31 grudnia 2019 r. lub do dnia uzyskania decyzji zezwalającej na użytkowanie, jeżeli nastąpi to w terminie późniejszym. Zmian w umowie dokonano, na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp, wskazując na następujące okoliczności: [1] wydłużenie czasu opracowania dokumentacji projektowej (odebrano ją siedem miesięcy po zawarciu umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego), co w konsekwencji uniemożliwiało realizację inwestycji w planowane 11 miesięcy (wykonanie uwzględnionych w kosztorysach inwestorskich robót w cztery miesiące było niemożliwe), [2] przyjęcie do realizacji zakres robót większego niż planowano w trakcie podpisywania umowy, co było niemożliwe do przewidzenia przed odpracowaniem dokumentacji projektowej, [3] zmiana formuły zlecenia robót na przetargi. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że ww. okoliczności przy zachowaniu zasad należytej staranności, były możliwe do przewidzenia. Wobec czego nie zaistniała przesłanka określona w art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykonawca pełniący obowiązki inwestora zastępczego otrzymał, całość wynagrodzenia, mimo że do końcowego protokołu odbioru prac z 9 kwietnia 2020 r., PK wniosła uwagi w zakresie:

- a) braku sprawozdania z rozliczenia końcowego inwestycji, finansowego i rzeczowego w układzie ogólnym i branżowym⁸⁸;
- b) bardzo ograniczonego udziału w czynnościach formalno-prawnych związanych z odbiorem inwestycji przez Państwową Straż Pożarną, Państwową Inspekcję Sanitarną i nadzór budowlany⁸⁹;
- c) braku zasygnalizowania PK konieczności opracowania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej dla wiaty i masztu⁹⁰;
- d) niewystarczającego zaangażowania się w postępowanie dotyczące zamówienia na regały jezdne do archiwum⁹¹;
- e) niewystarczającego zaangażowania się w czynności związane z kontrolą jakości wykonanych robót budowlanych i wbudowanych materiałów⁹²;
- f) braku wpisów w dzienniku budowy dotyczących obecności inspektorów nadzoru na budowie, m.in. braku wpisów dotyczących odbiorów elektrycznych, teletechnicznych, innych niskoprądowych⁹³;

⁸⁸ Obowiązek przekazywania rozliczenia końcowego wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.35 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁸⁹ Obowiązek udziału w czynnościach formalno-prawnych wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.33 i 34 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁹⁰ J/w.

⁹¹ Obowiązek udziału w tych czynnościach wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.9, 14 i 36 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁹² Obowiązek udziału w tych czynnościach wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.26 i 36 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁹³ Obowiązek dokonania tych wpisów wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.29 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

g) terminowego przekazywania PK - najpóźniej do 30 dnia każdego miesiąca - raportów z finansowego i rzeczowego zaawansowania robót, narastająco w układzie ogólnym i branżowym⁹⁴;

h) braku wykonywania dokumentacji fotograficznej placu budowy, poszczególnych elementów robót budowlanych, również z czynności odbiorowych oraz archiwizowania za pomocą zdjęć i filmów w formie cyfrowej z pisemnymi komentarzami⁹⁵;

i) sprawdzenia poprawności opracowania dokumentacji powykonawczej oraz oceny jej zgodności z faktycznie wykonanymi robotami budowlanymi⁹⁶.

W stanowisku dotyczącym braku sprawozdania z rozliczenia inwestycji Wykonawca wskazał, że z chwilą podpisania protokołu zakończenia dokonał rozliczenia każdej umowy. Zaznaczył, że bez podpisania kosztorysu powykonawczego dla konkretnej umowy, przedstawiciel PK nie podpisywał protokołu odbioru robót. Z ustaleń kontroli wynika, że Wykonawca sporządził 23 raporty z realizacji inwestycji, które sporządzane były narastająco, a ostatni raport z marca 2023 r. zawierał rozliczenie całości inwestycji. Wskazany natomiast przez PK zapis umowy nie zobowiązywał Wykonawcy do sporządzenia rozliczenia końcowego inwestycji – finansowego i rzeczowego w układzie ogólnym i branżowo, a dotyczył tylko rozliczenia końcowego.

Wykonawca zgodził się z uwagą dotyczącą bardzo ograniczonego udziału w czynnościach formalno-prawnych związanych z odbiorem inwestycji przez Państwową Straż Pożarną, Państwową Inspekcję Sanitarną i nadzór budowlany. Wyjaśnił jednak, że przyczyną tego było nieudzielenie przez PK upoważnień do reprezentowania na zewnątrz. Konieczność uzyskania takich upoważnień wynikała z § 3 ust. 1 umowy, który stanowił, że inwestor zastępczy pełni obowiązki inwestora na podstawie stosownych pełnomocnictw.

W odpowiedzi na uwagi dotyczące braku zasygnalizowania PK konieczności opracowania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej dla wiaty i masztu oraz niewystarczającego zaangażowania się w postępowanie dotyczące zamówienia na regały jezdne do archiwum Wykonawca wskazał, że nie był zaangażowany w czynności dotyczące wykonania tych prac.

W zakresie zarzutu dotyczącego niewystarczającego zaangażowania w czynności związane z kontrolą jakości wykonanych robót budowlanych i wbudowanych materiałów, wykonawca stwierdził, że decyzja o wykorzystaniu materiałów z odzysku w celu zmniejszenia kosztów, została podjęta przez PK.

W zakresie braku wpisów w dzienniku budowy Wykonawca wskazał, że była to konsekwencja pandemii koronawirusa. Kwestia braku wymaganych wpisów w dzienniku budowy została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie terminowości przedkładania miesięcznych raportów inwestor zastępczy przyznał, że raporty z ostatniego okresu inwestycji były dostarczane po terminie. Inwestor zastępczy sądził, że ważniejszym jest zakończenie inwestycji aniżeli raportowanie, które nie miało znaczenia dla szybszego zakończenia robót. Kwestia nieterminowego składania raportów opisana została szerzej w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykonawca wyjaśnił, że nie wykonywał dokumentacji fotograficznej placu budowy, poszczególnych elementów robót budowlanych, również z czynności odbiorowych oraz archiwizowania za pomocą zdjęć oraz filmów w formie cyfrowej z pisemnymi komentarzami, ponieważ przygotowywał i przekazywał raporty w formie jaka na początku inwestycji została zaakceptowana przez PK, która do przekazanych dokumentów nie zgłaszała uwag. Z ustaleń kontroli wynika, że do ww. raportów załączona została dokumentacja fotograficzna, nie przekazano jednak PK tej dokumentacji w formie cyfrowej oraz nie przekazano również dokumentacji filmowej. Kwestia braku wyegzekwowania przez PK, realizacji przez inwestora

⁹⁴ Obowiązek przekazywania sprawozdań/raportów wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.30 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁹⁵ Obowiązek sporządzania dokumentacji fotograficznej wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.31 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

⁹⁶ Obowiązek sprawdzenia dokumentacji powykonawczej wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.39 opisu przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy.

zastępczego wszystkich obowiązków wynikających z umowy została opisana szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odniesieniu do braku sprawdzenia poprawności opracowania dokumentacji powykonawczej oraz oceny jej zgodności z faktycznie wykonanymi robotami budowlanymi, Wykonawca wskazał, że sprawdzał dokumentację powykonawczą w miarę swoich możliwości. Jednak pilne terminy przekazywania projektów powykonawczych uniemożliwiały dogłębną ich analizę. W powyższym zakresie, była Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że *uwaga (...) dotycząca niewystarczająco dokładnego sprawdzenia dokumentacji powykonawczej przez Inwestora zastępczego miała charakter „post factum”*. Na dzień podpisania ww. protokołu odbioru końcowego proces budowlany został zakończony, a dokumentacja przebudowy budynku Prokuratury Krajowej została pozytywnie zweryfikowana przez właściwe organy kontrolne oraz nadzór budowlany. Ostatnia płatność z tytułu realizacji umowy nr 212/05/2018 została zrealizowana po usunięciu stwierdzonych niedociągnięć. Dodała, również, że punkt 39 OPZ nie wskazuje jednoznacznie konieczności sporządzenia formalnego dokumentu potwierdzającego sprawdzenie poprawności dokumentacji powykonawczej przez Inwestora zastępczego. Inwestor zastępczy podpisując protokoły odbioru końcowego robót w poszczególnych branżach, potwierdzał poprawność wykonania dokumentacji powykonawczej zgodnie z zakresem wykonanych robót.

Ponadto PK nie posiadała notatek z narad koordynacyjnych z 25 maja 2018 r., 8 czerwca 2018 r. oraz z okresu między 27 listopada 2019 r. a 15 stycznia 2020 r., mimo że zgodnie z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.25) OPZ, stanowiącego załącznik nr 1 do umowy do obowiązków inwestora zastępczego należało m.in.: organizowanie i prowadzenie spotkań koordynacyjnych (co najmniej raz na dwa tygodnie) mających na celu usprawnienie procesu realizacji zadania inwestycyjnego. Była Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła: *w okresie pomiędzy 27.11.2019 r. a 15.01.2020 r. odbyły się liczne narady koordynacyjne z Wykonawcami i inspektorami nadzoru, wynikające m.in. ze zgłoszenia I etapu robót do odbioru przez Państwową Straż Pożarną oraz samymi czynnościami kontrolnymi PSP. Spotkania te z uwagi na ich dynamikę nie były formalizowane w postaci notatek. Pkt. 25 OPZ do umowy 212/05/2018 nie obligował wprost do sporządzania notatek z narad koordynacyjnych*. NIK zauważa, że w dokumentacji inwestycji zachowały się notatki z pozostałych narad koordynacyjnych.

(akta kontroli str. 7582-8191, 10347-10350, 10444-10449)

W ramach realizacji inwestycji PK zawarła dwie umowy zlecenia⁹⁷ na pełnienie funkcji koordynatora inwestycji. Zgodnie z § 2 ww. umów do czynności koordynatora należało m.in.: [1] koordynowanie całego procesu realizacji inwestycji, od etapu zawarcia umowy z Biurem projektowym, koordynowanie uzgodnień koncepcji architektoniczno-budowlanych z użytkownikami budynków, koordynowanie pracy projektantów z inwestorem zastępczym, udział w przygotowaniu procedury wyłonienia wykonawcy robót budowlanych, zakupów, usług, prac serwisowych i naprawczych, koordynowanie prac branżowych na etapie całego procesu realizacji inwestycji między wykonawcą, nadzorem autorskim i inwestorem zastępczym, koordynowanie czynności związanych z odbiorami częściowymi, odbiorami robót zanikających lub podlegających zakryciu, odbiorem końcowym inwestycji, [2] czynny udział w przygotowaniu i organizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, dostawcy sprzętu i urządzeń, wykonawcy usług i prac naprawczych, [3] sprawowanie nadzoru nad dostawami, usługami, pracami serwisowymi i naprawczymi, [4] nadzór nad sporządzaniem comiesięcznych sprawozdań/raportów przez Inwestora zastępczego z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót, [5] reprezentowanie Prokuratury Krajowej na budowie poprzez sprawowanie nadzoru i kontroli technicznej budowy i zgodności prowadzonych robót zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, [6] bieżące informowanie na piśmie PK o wszystkich faktach mających znaczenie dla realizacji inwestycji, zwłaszcza o zagrożeniach terminu zakończenia robót.

W obu ww. umowach PK nie zawarła postanowień dotyczących kar umownych za niewłaściwą

⁹⁷ Umowa zlecenia nr 154/03/2018 z 4 kwietnia 2018 r. z terminem realizacji do 31 marca 2019 r. oraz umowa zlecenia nr 119/03/2019 z 29 marca 2019 r. z terminem realizacji do 31 grudnia 2019 r.

ich realizację uniemożliwiając PK dochodzenie roszczeń z tego tytułu. Kwestia prawidłowego zabezpieczenia interesów Prokuratury została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W toku kontroli ustalono, że koordynator inwestycji nie wywiązał się z następujących obowiązków określonych w umowie:

- nie przygotował wstępnego harmonogramu inwestycji⁹⁸ (§2 ust. 1 umowy),
- nie wzywał biura projektu do sprawdzenia dokumentacji projektowej (§2 ust. 2 umowy),
- nie wzywał wykonawców do uzupełniania wpisów w dzienniku budowy (§2 ust. 10 umowy),
- nie uczestniczył w siedmiu z 83 narad koordynacyjnych (§2 ust. 1 umowy)⁹⁹,
- nie zatwierdził jednego¹⁰⁰ z 11 raportów miesięcznych w okresie pełnienia funkcji przekazywanych przez inwestora zastępczego.

Brak właściwego nadzoru nad realizacją umowy przez koordynatora został opisany szerzej w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2.4. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Za pełnienie funkcji koordynatora inwestycji, wykonawca w okresie od maja 2018 roku do czerwca 2019 roku otrzymał wynagrodzenie w łącznej kwocie 81,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 6394-6398, 6434-6448, 8192-8438)

Kontrola wykazała, że w 13 z 46 zbadanych umów zawartych w ramach realizacji inwestycji, nie było parafowanych przez przewodniczącego lub zastępcę przewodniczącego zespołu powołanego zarządzeniem ds. przystosowania, co opisano szerzej w pkt 2.4 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 11458)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego¹⁰¹ oraz członkowie zespołu powołani zarządzeniem ds. przystosowania, nierzetelnie sprawowali nadzór na wykonawcą pełniącym nadzór autorski w trakcie realizacji inwestycji pn. *Przebudowa budynku Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3*¹⁰², mimo szczególnej odpowiedzialności ciążyącej na wykonawcy w trakcie realizacji procesu budowlanego. Ponadto od przedsiębiorcy realizującego ten nadzór nie dochodzono roszczeń z tytułu kar umownych kwocie 25,8 tys. zł, w efekcie czego doprowadzono do ich przedawnienia się.

Stosownie do § 4 ust. 1 i 4 umowy zamawiający zobowiązał się do zapłaty comiesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 4,3 tys. zł brutto, jednak łącznie nie wyższego niż 34,4 tys. zł brutto, za wykonanie przedmiotu umowy, tj. pełnienia nadzoru autorskiego w trakcie realizacji inwestycji¹⁰³. W ramach pełnionego nadzoru wykonawca zobowiązany był

⁹⁸ Koordynator inwestycji w odpowiedzi zeznał, że nie był autorem harmonogramu.

⁹⁹ Narady miały miejsce w dniach 4 lipca 2018 r., 8 sierpnia 2018 r., 19 września 2018 r., 17 października 2018 r., 28 listopada 2018 r., 20 marca 2019 r., 8 maja 2019 r.

¹⁰⁰ Sprawozdanie miesięczne inwestora zastępczego za miesiąc czerwiec 2019 r.

¹⁰¹ Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego zobowiązany był do realizacji tego obowiązku na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 55/18 Prokuratora Krajowego z 21 czerwca 2018 r. w sprawie zadań i czynności urzędników i innych pracowników w Biurze Administracyjno-Finansowym oraz zadań i czynności zespołu służby bezpieczeństwa i higieny pracy w PK, znak PK I 021.83.2018.

¹⁰² Nadzór autorski realizowany był na podstawie umowy nr 443/12/2018 z 4 grudnia 2018 r.

¹⁰³ Nadzór autorski sprawowany był stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i w szczególności obejmował: [1] nadzór nad zgodnością wykonawstwa z dokumentacją projektową w zakresie rozwiązań materiałowych, użytkowych, technicznych i technologicznych; [2] wyjaśnianie wątpliwości dotyczących opracowanej dokumentacji projektowej i zawartych w niej rozwiązań, w tym uszczegółowienia rysunków wykonawczych, nanoszenia poprawek lub uzupełnień na wszystkich egzemplarzach dokumentacji; [3] uzgadnianie z Zamawiającym możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w dokumentacji projektowej, zgłoszonych przez kierownika budowy lub nadzór inwestorski; [4] czuwanie, by zakres wprowadzonych zmian nie spowodował istotnej zmiany zatwierdzonego projektu, wymagającej uzyskania nowego pozwolenia na budowę; [5] przedstawienie propozycji rozwiązań zamiennych, w przypadku niemożności zastosowania rozwiązań występujących w dokumentacji projektowej lub gdy ich zastosowanie jest nieekonomiczne lub nieefektywne w świetle aktualnej wiedzy i zasad sztuki budowlanej, a koszt zastosowania nowych rozwiązań nie zwiększy kosztów zadania z zastrzeżeniem, że każde rozwiązanie musi być zaakceptowane przez Zamawiającego; [6] poprawianie błędów projektowych, likwidację kolizji między branżami lub uzupełnianie rysunków, detali bądź opisu technologii wykonania zawartych w dokumentacji – bez prawa

m.in. do co najmniej jednego pobytu na budowie minimum raz na dwa tygodnie, w terminach posiedzeń komisji i narad technicznych oraz przy odbiorze końcowym inwestycji (§ 2 ust. 2 tiret 6 i ust. 3 umowy). Wykonawca nie spełnił obowiązku w zakresie pobytu na terenie budowy w okresach styczeń-luty oraz kwiecień-wrzesień 2019 roku¹⁰⁴, za co zgodnie z § 6 ust. 1 umowy¹⁰⁵ zobowiązany był do zapłaty kar umownych w łącznej kwocie 25,8 tys. zł.¹⁰⁶ Wykonawca¹⁰⁷ wyjaśnił, że nadzór autorski był obecny na terenie budowy, we wszystkich terminach wskazanych przez Prokuraturę, a nie w terminach wskazanych w umowie, tj. minimum raz na dwa tygodnie, w terminach posiedzeń komisji i narad technicznych. Wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem wskazań PK.

Ponadto na skutek nierzetelnego nadzoru, wbrew obowiązkowi określonymu w § 2 ust. 2 tiret 3 umowy nie wyegzekwowano od wykonawcy obowiązku opiniowania w ramach nadzoru autorskiego niektórych zmian w dokumentacji projektowej, np. aneksem nr 1 z 30 stycznia 2019 r. do umowy nr 463/12/2018 z 13 grudnia 2018 r. nie została zaopiniowana zmiana projektu w zakresie ustawienia regałów w pomieszczeniu archiwum z dostosowaniem do nowych warunków po wykonaniu wzmocnienia stropów i innych instalacji.

W zakresie sposobu sprawowania nadzoru przez Wykonawcę, była Zastępca Dyrektora Biura Prezydenckiego Prokuratury Krajowej wyjaśniła, że: *z uwagi na znaczny zakres projektowy i jego wielobranżowość, a także z uwagi na znaczną odległość miejsca pracy projektantów od miejsca inwestycji, w trakcie inwestycji wypracowano model postępowania, w którym Wykonawcy i nadzór inwestorski zgłaszają problemy i potrzeby obecności projektantów na budowie, a projektanci przyjeżdżają na budowę w umówionym terminie w ramach nadzoru autorskiego. Ponadto wiele problemów rozwiązywano drogą telefoniczną i e-mailową.*

NIK zwraca uwagę na szczególną odpowiedzialność ciążącą na nadzorze autorskim w procesie budowlanym, wymagającą systematycznego zaangażowania w realizację powierzonych zadań, z uwzględnieniem czynnej współpracy w ramach posiedzeń komisji i narad technicznych. Zdaniem NIK, w tym kontekście umowa zabezpieczała należyty interes Skarbu Państwa i powinna być realizowana z należytą starannością.

W ocenie NIK, Prokuratura nie miała podstaw do wypłaty wynagrodzenia w łącznej kwocie 25,8 tys. zł, bowiem w świetle przedstawionej dokumentacji za styczeń, luty, maj, czerwiec 2019 roku wykonawcy pełniącemu nadzór autorski powinno zostać potrącone 50% wynagrodzenia, natomiast za kwiecień, lipiec, sierpień i wrzesień 2019 roku 100% - należnego wynagrodzenia. Ustalenia w zakresie braku naliczenia kar umownych potwierdził wykonawca, który poinformował, że PK podczas trwania umowy pełnienia nadzoru

odrębnego wynagrodzenia; [7] uczestnictwo w komisjach i naradach technicznych oraz w odbiorze inwestycji; [8] powiadamianie zamawiającego i wykonawcę robót o stwierdzonych w toku realizacji inwestycji uchybieniach i niezgodnościach z dokumentacją projektową w celu podjęcia odpowiednich działań.

¹⁰⁴ W grudniu 2018 roku przedstawiciel wykonawcy nie przebywał na terenie budowy, w okresie lipiec-wrzesień 2019 roku przebywał w dniach, w których nie odbywały się narady koordynacyjne (w okresie lipiec-wrzesień 2019 r. narady koordynacyjne odbyły się w dniach 3, 17, 24, 31 lipiec, 7, 14, 21, 28 sierpień oraz 4, 11, 18, 25 wrzesień, natomiast wizyty przedstawicieli wykonawcy miały miejsce w dniach 10 i 29 lipca, 1 i 13 sierpnia, 6, 9 i 16 września), natomiast w okresie styczeń-czerwiec 2019 r. tylko jedna wizyta przedstawiciela wykonawcy w miesiącu odbyła się w terminie narady koordynacyjnej (w okresie styczeń-czerwiec 2019 r. narady koordynacyjne miały miejsce w dniach 9, 16, 23 stycznia, 6, 14, 27 lutego, 6, 13, 20, 27 marca, 4, 10, 17, 25, 26, 30 kwietnia, 7, 8, 15, 22 maja oraz 5, 12, 19, 26 czerwca, zaś wizyty przedstawicieli wykonawcy w dniach 9 stycznia (w terminie narady), 14 (w terminie narady) i 20 lutego, 27 marca (w terminie narady), 4 (w terminie narady) i 18 kwietnia, 15 maja (w terminie narady), 5 (w terminie narady) i 28 czerwca. Ponadto wizyta z 4 kwietnia 2019 roku nie została potwierdzona przez żadnego z przedstawicieli PK czy kierownika budowy, mimo że umowa w § 5 ust. 3 wymagała, aby protokół potwierdzający wykonanie przez wykonawcę niezbędnego minimalnego zakresu zamówienia musiał być podpisany przez kierownika budowy lub innego przedstawiciela wykonawcy. Pomimo takiego obowiązku w okresie obowiązywania umowy, tj. od 4 grudnia 2018 r. do wydania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji na użytkowanie z 11 lutego 2020 r. nadzór autorski uczestniczył jedynie w jednej naradzie koordynacyjnej, która odbyła się 9 stycznia 2019 r.

¹⁰⁵ Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy za niewykonywanie nadzoru autorskiego wykonawca zobowiązany był do zapłaty kary w wysokości 100% wynagrodzenia za dany miesiąc, natomiast zgodnie z § 6 ust. 2 za nienależyte wykonanie nadzoru w danym miesiącu (wizyty rzadsze niż dwa razy w miesiącu) – 50% wynagrodzenia.

¹⁰⁶ Wykonawcy nie wypłacono 100% wynagrodzenia za grudzień 2018 roku z uwagi na brak co najmniej dwóch potwierdzonych kart nadzoru autorskiego (potwierdzenia pobytu) oraz 50% wynagrodzenia za marzec 2019 roku, w związku z przedstawieniem tylko jednej karty pobytu nadzoru autorskiego.

¹⁰⁷ Firma Eco-Investment S.A., która z dniem 22 grudnia 2020 r. zmieniła nazwę na Eco5tech Spółka Akcyjna.

autorskiego, nie zgłaszała zastrzeżeń dotyczących jakości i terminowości świadczonych przez niego usług, o czym świadczył brak nałożenia kar umownych, a także wypłacenie maksymalnego wynagrodzenia ryczałtowego określonego w zawartej umowie. (akta kontroli str.: 351-407, 2985-2989, 3237-3269, 4280-4283, 4630-4670, 7496-7581, 10144-10184, 10401-10411, 10444-10449)

2. Wypłacenie przez PK w okresie od 28 grudnia 2018 r. do 26 maja 2020 r., wynagrodzenia w kwocie 490,4 tys. zł, za czynności zastępstwa inwestorskiego przy realizacji zadania *Przebudowa budynku Prokuratury Krajowej w Warszawie przy ul. Postępu 3*, bez sporządzenia wymaganego § 6 ust. 2c umowy¹⁰⁸ harmonogramu płatności, oraz 12 października 2019 r. nienależnego wynagrodzenia w kwocie 19,6 tys. zł, za wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, co było niezgodnie z § 6 ust. 2a umowy.

Stosownie do § 6 ust. 2c umowy, wynagrodzenie za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w czasie wykonywania prac budowlano-montażowych powinno być wypłacane, zgodnie z harmonogramem płatności wykonawcy robót, proporcjonalnie do należnego wynagrodzenia wykonawcy za zrealizowane i odebrane roboty budowlano-montażowe na podstawie faktur częściowych. Natomiast wynagrodzenie za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego wypłacone na podstawie wszystkich 13 faktur wystawionych przez wykonawcę na kwotę 490,5 tys. zł¹⁰⁹, nie było wypłacane zgodnie z harmonogramem płatności wykonawcy robót, ponieważ takiego nie opracowano. Nie było również wypłacane proporcjonalnie do należnego wynagrodzenia wykonawcy robót, bowiem wypłacono je proporcjonalnie do wartości szacunkowej robót budowlanych ustalonej 29 maja 2018 r. w wysokości 23.333 tys. zł. Natomiast wynagrodzenie wypłacone z tego tytułu na podstawie jednej z faktur¹¹⁰ na kwotę 95,2 tys. zł, wyliczono na podstawie kwoty należnego wykonawcy wynagrodzenia określonego umową (588,6 tys. zł), pomniejszonego o wypłacone do 30 listopada 2019 roku wynagrodzenie z tytułu umowy (434,5 tys. zł) i kwotę wynagrodzenia do wypłaty na podstawie ostatniej faktury (58,9 tys. zł).

Ponadto jedna z dwóch faktur na kwotę 19,6 tys. zł¹¹¹, została wypłacona za wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę na podstawie § 6 ust. 2a umowy, mimo że cytowany zapis nie przewidywał płatności za realizację takiej usługi, a jedynie za pełnienie funkcji koreferenta na każdym etapie sporządzania dokumentacji projektowej oraz sprawdzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i udział w obradach Komisji Techniczno-Ekonomicznej. Za czynności te wynagrodzenie w kwocie 19,6 tys. zł zostało wypłacone w terminie późniejszym po odebraniu dokumentacji projektowej¹¹².

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła, że wynagrodzenie inwestora zastępczego nie było wypłacane zgodnie z harmonogramem płatności wykonawcy robót z uwagi na dynamikę prac budowlanych oraz ich wielobranżowość i szeroki zakres. W związku z czym nie było możliwe opracowanie jednolitego harmonogramu płatności wykonawcy robót, ponieważ w ramach realizacji inwestycji zawarto wiele umów na poszczególnych etapach inwestycji. Dodała również, że wynagrodzenie inwestora zastępczego wypłacane było proporcjonalnie do wynagrodzenia należnego wykonawcom za realizowane roboty budowlano-montażowe (w tym roboty instalacyjne), na podstawie § 6 ust. 2c oraz § 6 ust. 3a umowy. Natomiast wynagrodzenie w kwocie 95,2 tys. zł zostało wyliczone nie proporcjonalnie do wynagrodzenia należnego wykonawcom, ale w celu pozostawienia do zapłaty w ramach umowy kwoty 58,9 tys. zł (zgodnie § 6 ust. 2d).

W ocenie NIK przyjęty sposób rozliczenia, w żaden sposób nie uwzględniał wysokości wynagrodzenia wykonawcy robót budowlano-montażowych i stopnia zrealizowanych prac,

¹⁰⁸ Czynności zastępstwa inwestorskiego realizowane były na podstawie umowy nr 212/05/2018 z 11 maja 2018 r.

¹⁰⁹ Faktury o nr FV 209180054 z 3 września 2018 r., FV 210180030 12 października 2018 r., FV 211180027 z 13 listopada 2018 r., FV 211180040 z 12 grudnia 2018 r., FV 202190034 z 21 lutego 2019 r., FV 203190043 z 21 marca 2019 r., FV 205190063 z 24 maja 2019 r., FV 207190025 z 2 lipca 2019 r., FV 207190118 z 30 lipca 2019 r., FV 209190065 z 23 września 2019 r., FV 211190012 z 4 listopada 2019 r., FV 207190025 z 12 listopada 2019 r., FV 212190006 z 3 grudnia 2019 r.

¹¹⁰ NR FV 212190006 z 3 grudnia 2019 r. na kwotę 95,3 tys. zł.

¹¹¹ Nr FV 210180059 z 12 października 2019 r. za pełnienie czynności zastępstwa inwestorskiego w listopadzie 2019 r.

¹¹² Na podstawie faktury Nr FV 212180051 z 14 grudnia 2018 r.

świadczą o tym również przedłożone wyjaśnienia. Potwierdzono w nich bowiem, że harmonogram płatności nie został opracowany, a jedna z faktur została wypłacana celem pozostawienia do wypłaty 10% wartości umowy, a nie proporcjonalnie do stopnia zrealizowanych prac. Wypłacanie wynagrodzenia bez sporządzenia wymaganego umową harmonogramu narusza funkcję zabezpieczającą postanowień umowy.

W odniesieniu do opłacenia faktury za wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę na podstawie § 6 ust. 2a umowy, Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK wyjaśniła, że w jej ocenie mógł nastąpić błąd w opisie jednej z faktur, dokonany przez przedstawiciela inwestora zastępczego. Jedna z faktur, jej zdaniem została opłacona na podstawie § 6 ust. 2b umowy za współprzygotowanie dokumentacji i udział w przeprowadzaniu procedur zamówień publicznych. Dodała, że w 2018 roku zawartych zostało kilka umów z wykonawcami poszczególnych etapów robót, a udział przedstawicieli inwestora zastępczego był znaczący.

W ocenie NIK, przedmiotowa faktura nie powinna zostać opłacona, ponieważ umowa nie obejmowała płatności za wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Nieprawdziwy jest również argument o błędzie w opisie jednej faktury, bowiem z załączonej do niej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, jak i z wyliczenia wynagrodzenia za świadczoną usługę jednoznacznie wynika, że przedmiotem usługi nie był udział w postępowaniach przetargowych

(akta kontroli str.: 7582-7691, 7703-8191)

3. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK aneksem nr 1 z 11 kwietnia 2019 r., wbrew art. 144 Pzp, dokonała istotnych zmian umowy na świadczenie usługi w zakresie pełnienia funkcji inwestora zastępczego¹¹³.

Na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp ww. aneksem, wydłużony został termin obowiązywania umowy z 11 miesięcy, do minimum 20 miesięcy, wysokość wynagrodzenia z 392,4 tys. zł do 588,6 tys. zł (wzrost o 50%), proporcje w wypłacie wynagrodzenia za poszczególne czynności (opisane szerzej w pkt. 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz kwota zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W uzasadnieniu aneksu wskazano, że w trakcie świadczenia usługi wystąpiły okoliczności, których Zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć na etapie podpisywania umowy, tj. [1] wydłużenie czasu na opracowanie dokumentacji projektowej o siedem miesięcy, co uniemożliwiło zrealizowanie inwestycji w pierwotnie planowanym terminie 11 miesięcy, [2] przyjęcie większego zakresu robót, niż planowany w terminie zawarcia umowy na świadczenie usługi w zakresie pełnienia funkcji inwestora zastępczego, [3] konieczność zmiany formuły zlecenia robót na przetargi. Z ustaleń kontroli wynika, że przy zachowaniu należytej staranności, wszystkie ww. okoliczności były możliwe do przewidzenia lub zostały przez PK przewidziane. Bowiem, główną przyczyną opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej, były zmiany koncepcji realizacji inwestycji wynikające z potrzeb PK, które zostały rozpoznane, bądź wskazane dopiero po zawarciu umowy, mimo że należyta staranność wymagałaby wskazania ich przed opracowaniem dokumentacji projektowej. Natomiast zakres robót budowlano-montażowych ujęty w Programie inwestycyjnym, był zbyt ogólny, określał bowiem tylko prace konieczne do realizacji: 1) roboty betonowe i żelbetonowe (elementy konstrukcyjne), 2) roboty murowane, 3) roboty tynkowe i okładzinowe, 4) roboty posadzkowe, 5) roboty izolacyjne i pokrywcze, 6) instalacje wod-kan, 7) instalacja elektryczna, 8) instalacje niskoprądowe, 9) systemu telewizyjnego dozoru (STD), system włamania i napadu (SWiN), system kontroli dostępu (SKD), 10) infrastruktura okablowania sieciowego, 11) instalacja CO, 12) instalacja ppoż, 13) instalacja klimatyzacji i wentylacji, 14) instalacja inteligentnego zarządzania budynkiem¹¹⁴, bez szczegółowego ich zwymiarowania i nie został poprzedzony rzetelnie przeprowadzoną oceną stanu technicznego budynku, co nastąpiło dopiero po

¹¹³ Nr 212/05/2018 z 11 maja 2018 r.

¹¹⁴ W Programie inwestycji wskazano następujący zakres robót budowlano-montażowych: 1) roboty betonowe i żelbetonowe (elementy konstrukcyjne), 2) roboty murowane, 3) roboty tynkowe i okładzinowe, 4) roboty posadzkowe, 5) roboty izolacyjne i pokrywcze, 6) instalacje wod-kan, 7) instalacja elektryczna, 8) instalacje niskoprądowe, 9) systemu telewizyjnego dozoru (STD), system włamania i napadu (SWiN), system kontroli dostępu (SKD), 10) infrastruktura okablowania sieciowego, 11) instalacja CO, 12) instalacja ppoż, 13) instalacja klimatyzacji i wentylacji, 14) instalacja inteligentnego zarządzania budynkiem.

opracowaniu dokumentacji projektowej. Zupełnie nietrafiony jest natomiast argument, o braku możliwości przewidzenia konieczności zmiany formuły zlecenia robót na przetargi. Z ustaleń kontroli wynika, że PK wiedziała o konieczności wyłaniania wykonawców, w trybie postępowań przetargowych. Już w samej umowie, jednym z obowiązków wykonawcy był czynny udział w przygotowaniu i organizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, dostawcy sprzętu i urządzeń, wykonawcy usług i prac naprawczych, ten sam zakres obowiązków określono w umowie z koordynatorem inwestycji, która została zawarta siedem dni przed umową na świadczenie usługi w zakresie pełnienia funkcji inwestora zastępczego. Zgodnie z opinią Urzędu Zamówień Publicznych¹¹⁵ możliwość wprowadzenia zmian do umowy na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp wymaga ustalania, iż konieczność modyfikacji kontraktu wywołana jest okolicznościami (lub skalą tych okoliczności), których nie można było przewidzieć pomimo dochowania przez instytucję zamawiającą należytej staranności w procesie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku tej przesłanki nie chodzi o sytuację, w której zamawiający nie przewidział określonej okoliczności skutkującej zmianą umowy, ale o sytuację w której nie miał obiektywnej możliwości przewidzenia takiej zmiany. W omawianym przypadku, zachodzi natomiast sytuacja, w której PK mogła przewidzieć możliwość zmiany zakresu umowy, jeżeli dochowałaby należytej staranności przed przygotowaniem postępowania np. dokonując inwentaryzacji stanu budynku i opracowując koncepcję jego wykorzystania i wyposażenia przed przystąpieniem do prac projektowych. Konieczność przeprowadzenia postępowań, wynikała natomiast z zapisów umowy.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że: *zakres rzeczowy obowiązków inwestora zastępczego, wskazany w § 1 umowy (...) był konstruowany na początku 2018 r., tj. przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usługi pełnienia funkcji inwestora zastępczego. Wspomniane postępowanie przetargowe, wszczęte w marcu 2018 r., poprzedziło zawarcie przedmiotowej umowy. Na tym etapie nie był jeszcze określony zakres prac budowlanych, związanych z realizacją inwestycji oraz nie był dokładnie znany zakres prac projektowych, bowiem dokumentacja projektowa dotycząca prowadzonej inwestycji została sporządzona i ostatecznie przekazana Prokuraturze Krajowej 14 grudnia 2018 r. Przyjęty w Projekcie wykonawczym zakres prac był znacznie szerszy niż pierwotnie wskazany w warunkach zamówienia, na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi pełnienia funkcji inwestora zastępczego. Tym samym zwiększenie zakresu rzeczowego spowodowało wydłużenie całego procesu inwestycyjnego, co jednocześnie miało bezpośredni wpływ na zakres obowiązków inwestora zastępczego oraz termin realizacji jego obowiązków względem zakresu pierwotnie wskazanego w umowie, a także wymagało zwiększenia wynagrodzenia należnego Wykonawcy. Dodała, że zmiana Umowy została wprowadzona nie na podstawie postanowień umownych (§ 2 pkt 2 Umowy), a z uwagi na zmaterializowanie się przesłanek ustawowych, wskazanych w art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (...). Dostrzeżenia wymagają, że przepis art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp zezwala na zmianę zakresu umownego i przy tym jednocześnie dopuszcza zmianę wynagrodzenia należnego Wykonawcy. Istotnym jest, aby wartość zmiany nie przekroczyła 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie, co w niniejszym przypadku nie miało miejsca. W świetle powyższego dokonanie zmiany umowy nr 212/05/2018 w zakresie wskazanym w aneksie nr 1 było zasadne i dopuszczalne.*

W ocenie NIK, zwiększenie zakresu inwestycji, a tym samym wydłużenie terminu jej realizacji wynikało z nierzetelnego zaplanowania zakresu oraz przyjęcia nierealnego terminu jej realizacji. Przesłanka z art. 144 ust. 1 pkt 3 lit. a Pzp nie mogła więc zaistnieć, bowiem okoliczności mające wpływ na zmianę umowy nie wystąpiłyby przy zachowaniu należytej staranności. (akta kontroli str.: 7582-7613, 10226-10230)

4. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK¹¹⁶ oraz członkowie zespołu powołani zarządzeniem ds. przystosowania nierzetelnie nadzorowali wywiązywanie się przez

¹¹⁵ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczące-ustawy-pzp/umowa-w-sprawie-zamowienia-publicznego/dopuszczalnosc-zmiany-umowy-o-udzielenie-zamowienia-publicznego#>.

¹¹⁶ Zastępca Dyrektora Biura Administracyjnego Finansowego zobowiązany był do realizacji tego obowiązku na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 55/18 Prokuratora Krajowego z 21 czerwca 2018 w sprawie zadań

inwestora zastępczego z części obowiązków określonych umową na świadczenie usługi w zakresie pełnienia funkcji inwestora zastępczego¹¹⁷, bowiem nie wyegzekwowali obowiązków w zakresie:

a) wykonywania dokumentacji fotograficznej placu budowy, poszczególnych elementów robót budowlanych oraz czynności odbiorowych, a także archiwizowania za pomocą zdjęć w formie cyfrowej (również film w formie cyfrowej) z pisemnymi komentarzami (obowiązek sporządzania dokumentacji fotograficznej wynikał z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.31 OPZ stanowiącego załącznik nr 1 do umowy). PK dysponowała jedynie dokumentacją fotograficzną w formie papierowej przekazywanej wraz raportami z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót. Nie dysponowała zaś dokumentacją fotograficzną i filmową w formie cyfrowej, co zostało potwierdzone przez PK w uwagach do protokołu końcowego odbioru prac z 22 kwietnia 2020 r.;

b) uwzględnienia w dziennikach budowy nr: 556/2018 (Tom I) oraz 403/2019 (Tom II) wpisów dotyczących m. in.: [1] godzin pracy inspektorów nadzoru [wymaganych OPZ do umowy], [2] budowy masztu, wiaty, robót drogowych na chodniku i parkingu, robót m. in. znikających, sanitarnych, kanalizacyjnych, naprawy dachu, garażu podziemnego, potwierdzenia montażu belek HEA200 w pomieszczeniu archiwum wymaganych art. 47a Prawa budowlanego, zgodnie z którym dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania robót.

W zakresie zaniechania sporządzania dokumentacji fotograficznej Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że *w comiesięcznych raportach przekazywanych Zamawiającemu przez Inwestora zastępczego zawarte były zdjęcia z terenu prowadzonych robót na poszczególnych kolejnych etapach inwestycji*. Natomiast inwestor zastępczy wskazał, że PK nie wносиła uwag co do sposobu raportowania. W ocenie NIK, przedłożenie dokumentacji fotograficznej tylko w wersji papierowej nie spełniało zapisów umowy i powinno zostać wyegzekwowane przez PK.

W kwestii natomiast wpisów w dzienniku budowy Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że obecność inspektorów na budowie była m.in. potwierdzana na liście obecności w trakcie narad technicznych z wykonawcą robót budowlanych, w trakcie nadzorów autorskich projektantów, poprzez wpisy do dziennika budowy itp. karty czasu pracy inspektorów nadzoru jako dokumenty potwierdzające obecność przedstawicieli Inwestora zastępczego na budowie, zatwierdzane były przez Zastępcę Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego i dołączane do faktur rozliczeniowych umowy 212/05/2018. *Comiesięczne raporty inwestora zastępczego były zatwierdzane przez upoważnionego przedstawiciela zamawiającego. Potwierdzenie realizacji robót w konkretnym zakresie jest jedną z czynności wchodzących w zakres nadzoru nad realizowanym zadaniem inwestycyjnym. Rozliczenie czasu pracy inspektorów nadzoru odbywało się na podstawie kart czasu pracy inspektorów nadzoru zatwierdzanych przez upoważnionego przedstawiciela zamawiającego. Z dokumentacji inwestycji nie wynika wprost, w jaki sposób wyliczany był ww. czas pobytu inspektorów nadzoru na budowie. Umowa 212/05/2018 nie przewidywała prowadzenia list obecności. W dzienniku budowy znajdują się wpisy inspektorów nadzoru, które świadczą o ich pobycie na budowie. W dzienniku budowy (od dnia jego wydania 9 listopada 2018 r.) odnotowano 29 wpisów inspektorów nadzoru. Inspektor nadzoru będący przedstawicielem inwestora zastępczego zeznał *Inspektor przychodzi na budowę i nie za każdym razem się wpisuje bo nie ma potrzeby. Dziennik nie jest pamiętnikiem, wpisuje się do niego istotne zdarzenia a nie pobyt inspektora. Do uzupełnienia tych wpisów PK nie wzywała, ponieważ inwestorzy byli dostępni*.*

W zakresie braku wpisów dotyczących niektórych robót budowlanych Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że: *wykonawca robót oraz Inwestor zastępczy, zatrudniający osoby z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi, zobowiązani byli do właściwego prowadzenia dziennika budowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nadzór budowlany nie zgłaszał zastrzeżeń odnośnie wpisów w dzienniku budowy na etapie zgłaszania przez*

¹¹⁷ i czynności urzędników i innych pracowników w Biurze Administracyjno-Finansowym oraz zadań i czynności zespołu służby bezpieczeństwa i higieny pracy w PK, znak PK I 021.83.2018.

¹¹⁷ Umowa nr 212/05/2018 z 11 maja 2018 r. zmieniona aneksem nr 1 z 11 kwietnia 2019 r.

Inwestora zakończenia robót budowlanych oraz składania wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Wskazała również, że z informacji uzyskanych od kierownika budowy i inwestora zastępczego wynika, że: z uwagi na dynamikę prowadzonych prac budowlanych oraz ich wielobranżowość, w sposób niezamierzony zostały pominięte - niektóre wpisy w zakresie odbiorów częściowych. Wszystkie odbiory częściowe oraz odbiory ulegające zakryciu były dokumentowane w formie protokołów. Ponadto, ze względu na konieczność zachowania chronologii wpisów w dzienniku budowy, nie było możliwości ich uzupełnienia w czasie mniejszego zaangażowania osób funkcyjnych na budowie. Podczas narad koordynacyjnych, Inwestor zastępczy przypominał Wykonawcom o konieczności zgłaszania prac zanikowych w dzienniku budowy (m.in. w notatkach koordynacyjnych z 19 czerwca 2019 r., 3 lipca 2019 r.).

Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 45 ust. 1 Prawa budowlanego¹¹⁸, dziennik budowy stanowił urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹¹⁹, był on przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu - w taki sposób, aby z dokonywanych wpisów wynikała kolejność powyższych zdarzeń i okoliczności (§ 2 ust. 1 i 2). Za prowadzenie dziennika odpowiadał kierownik budowy (§ 11 ust. 2)¹²⁰. (akta kontroli str. 33-94, 6449-6456, 7600-7702, 7708-8191, 7697-7702)

5. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego¹²¹ oraz członkowie zespołu powołani zarządzeniem ds. przystosowania nie dochodzili i dopuścili do przedawnienia roszczeń z tytułu kar umownych za nieterminowe przekazywanie przez inwestora zastępczego raportów z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót w kwocie 270,2 tys. zł oraz kar umownych za dokonanie odbioru częściowego robót w sposób niezgodny z dokumentacją projektową w kwocie 3 tys. zł.

Stosownie do § 8 ust. 1 pkt 1 umowy nr 212/05/2018, za nieterminowe wykonanie któregośkolwiek z obowiązków określonych w umowie, wykonawca zobowiązany był do zapłaty 0,05% wynagrodzenia ryczałtowego za każdy dzień zwłoki, tj. 294,3 zł. Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy oraz pkt. III.30 OPZ stanowiącego załącznik nr 1 do umowy, raporty z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót, powinny być przekazywane PK najpóźniej do 30 dnia każdego miesiąca. Z ustaleń kontroli wynika, że 18 z 23 opracowanych w trakcie realizacji umowy raportów nie zostało przekazanych w wymaganym terminie¹²², a termin przekazania pozostałych pięciu był nieznan. Łączna długość opóźnienia w przekazywaniu raportów wynosiła co najmniej 918 dni. PK nie dochodziła kar umownych, mimo że w protokole końcowym odbioru prac pełnienia funkcji inspektora zastępczego zarzuciła wykonawcy nieterminowe przekazywanie raportów z zaawansowania finansowego i rzeczowego robót.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że PK nie podejmowała czynności w związku z uwagami wniesionymi do protokołu końcowego odbioru prac inwestora zastępczego, ponieważ część z nich miała charakter ogólny, natomiast pozostałe zostały ostatecznie uzupełnione przez wykonawcę.

¹¹⁸ Przepis obowiązujący do 19 września 2020 r. Następnie treść powyższą zawierał art. 47 ust. 2 (od 19 września 2020 r. do 27 stycznia 2023 r.) i art. 47a ust. 1 (od 27 stycznia 2023 r.).

¹¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 963, ze zm. Rozporządzenie uchylone 19 września 2021 r.

¹²⁰ Od 27 stycznia 2023 r. treść powyższą zawierają art. 47a i 47d Prawa budowlanego.

¹²¹ Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego zobowiązany był do realizacji tego obowiązku na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 55/18 Prokuratora Krajowego z 21 czerwca 2018 r. w sprawie zadań i czynności urzędników i innych pracowników w Biurze Administracyjno-Finansowym oraz zadań i czynności zespołu służby bezpieczeństwa i higieny pracy w PK, znak PK I 021.83.2018.

¹²² Raport za maj 2018 r. został przekazany 132 dni po terminie, za czerwiec 101 dni, za lipiec 69 dni, sierpień 38 dni, za wrzesień 17 dni, za październik 22 dni, za listopad 18 dni, za grudzień 58 dni, za styczeń 2019 r. 27 dni, za luty 27 dni, marzec 62 dni, za kwiecień 31 dni, za maj 41 dni, za czerwiec 37 dni, za lipiec 62 dni, za sierpień 81 dni, za wrzesień 2019 r. 50 dni, za październik 2019 r. 45 dni. Terminy przekazywania raportów zostały ustalone na podstawie dat otrzymania faktur, do których zostały załączone.

Ponadto zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 umowy, za dokonanie odbioru częściowego robót wykonanych w sposób niezgodny z dokumentacją projektową inwestor zobowiązany był do zapłaty kary w wysokości 3 tys. zł za każdy stwierdzony przypadek. Jak wynika z ustaleń kontroli inwestor zastępczy 22 października 2019 r. podpisał bez uwag protokół odbioru końcowego do umowy na roboty budowlane¹²³, w którym m. in. potwierdzony został fakt zamontowania belek wzmacniających stropy pod pomieszczenie archiwum. Jednak później wykonawca umowy na wykonanie stropów w pomieszczeniu archiwum¹²⁴ zakwestionował ten fakt. PK potwierdziła brak belek podpisując aneks do umowy na wykonanie stropów w pomieszczeniu archiwum¹²⁵, w którym wskazuje na brak belek podstropowych równoległe do ścian zewnętrznych budynku.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej wyjaśniła, że weryfikacja obowiązku inwestora zastępczego w zakresie jakości robót i prawidłowości zastosowanych materiałów odbywała się poprzez zgłaszanie ewentualnych uwag wykonawcom w czasie narad koordynacyjnych oraz codziennego nadzoru na budowie, a także poprzez podpisywanie protokołów odbioru robót przez uprawnionych przedstawicieli PK i inwestora zastępczego. Kontrola prawidłowości zastosowanych materiałów odbywała się przede wszystkim poprzez sprawdzenie zatwierdzenia kart materiałowych na materiały wbudowane przez Wykonawców w obiekcie. Ponadto przedstawiciele Zamawiającego mieli możliwość weryfikacji zastosowanych materiałów poprzez porównanie parametrów wskazanych w kartach materiałowych z oznakowaniem fabrycznym znajdującym się na wbudowanych urządzeniach i materiałach.

(akta kontroli str. 7600-7702, 7708-8191, 2990-3123, 5071-5148, 10444-10449, 11459-11483)

6. Niedostateczne zabezpieczenie przez PK interesu skarbu państwa w umowach na pełnienie funkcji koordynatora inwestycji¹²⁶, polegające na braku postanowień, umożliwiających PK reakcję na niewłaściwą realizację tych umów, jak np. kary umowne. Wskutek tego uniemożliwiono podjęcie działań w postaci np. obniżenia wynagrodzenia czy nałożenia kar umownych w sytuacji niezrealizowania przez koordynatora następujących obowiązków: [1] przygotowania harmonogramu inwestycji¹²⁷, [2] uzupełniania wpisów w dzienniku budowy, [3] uczestnictwa w naradach koordynacyjnych oraz [4] zatwierdzania raportów z realizacji inwestycji.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej wyjaśniła: *umowy z koordynatorem zostały zawarte jako umowy zlecenia – z możliwością jej natychmiastowego wypowiedzenia w przypadku niewywiązywania się należycie ze swych czynności przez Zleceniobiorcę (Koordynatora). Uznano zatem, że nie ma potrzeby uwzględniania kar umownych, gdyż niewłaściwa realizacja umowy skutkowałaby wypowiedzeniem jej w trybie natychmiastowym.*

W ocenie NIK natychmiastowe wypowiedzenie umowy nie zabezpiecza roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy, a umożliwia jedynie jej rozwiązanie. Ponadto należy zauważyć, że pomimo nierealizowania przez koordynatora inwestycji części obowiązków, PK nie rozwiązała wiążących z nim umów zlecenia. (akta kontroli str. 8192-8438, 10347-10350)

7. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK¹²⁸ oraz członkowie zespołu powołani zarządzeniem ds. przystosowania nierzetelnie nadzorowali realizowanie przez koordynatora obowiązków określonych w umowach¹²⁹. W toku kontroli ustalono, że koordynator inwestycji nie wywiązał się z następujących obowiązków określonych w umowie: [1] nie przygotował wstępnego harmonogramu inwestycji¹³⁰ (§2 ust. 1 umowy), [2] nie wzywał biura projektu do sprawdzenia dokumentacji projektowej (§2 ust. 2 umowy), [3] nie

¹²³ Nr 427/11/2018.

¹²⁴ Nr 414/10/2021.

¹²⁵ Nr 1 z 23 listopada 2021 r.

¹²⁶ Umowy nr 154/03/2018 z 4 kwietnia 2018 r. nr 119/03/2019 z 29 marca 2019 r.

¹²⁷ Koordynator inwestycji w odpowiedzi zeznał, że nie był autorem harmonogramu.

¹²⁸ Zastępca Dyrektora Biura Administracyjnego Finansowego zobowiązany był do realizacji tego obowiązku na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 55/18 Prokuratora Krajowego z 21 czerwca 2018 w sprawie zadań i czynności urzędników i innych pracowników w Biurze Administracyjno-Finansowym oraz zadań i czynności zespołu służby bezpieczeństwa i higieny pracy w PK, znak PK I 021.83.2018.

¹²⁹ Umowy nr 154/03/2018 z 4 kwietnia 2018 r. nr 119/03/2019 z 29 marca 2019 r.

¹³⁰ Koordynator inwestycji w odpowiedzi zeznał, że nie był autorem harmonogramu.

wzywał wykonawców do uzupełniania wpisów w dzienniku budowy (§2 ust. 10 umowy), [4] nie uczestniczył w siedmiu z 83 narad koordynacyjnych (§2 ust. 1 umowy)¹³¹ oraz [5] nie zatwierdził jednego¹³² z 11 raportów miesięcznych w okresie pełnienia funkcji przekazywanych przez inwestora zastępczego.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że PK nadzorowała prace koordynatora poprzez m. in. *zatwierdzanie/akceptację ewidencji czasu pracy koordynatora*. W ocenie NIK, sposób prowadzenia nadzoru jedynie przez akceptację czasu pracy uniemożliwił wyegzekwowanie należytego wykonywania umowy przez koordynatora.

(akta kontroli str. 7692-7702, 8192-8438)

8. Przewodniczący zespołu powołanego zarządzeniem ds. przystosowania budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie do potrzeb siedziby Prokuratury Krajowej lub jego zastępca nie parafowali 13 umów (88/03/2019, 271/05/2019, 305/06/2019, 306/06/2019, 171/04/2020, 375/09/2018, 443/12/2018, 115/20/2020, 336/08/2019, 137/04/2019, 260/06/2018, 344/09/2018, 472/12/2018) z wykonawcami inwestycji, które w imieniu PK zawierała Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego lub jej Zastępca, co było niezgodne z § 6 Zarządzenia numer 24/18 Prokuratora Krajowego z 8 marca 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła zgodnie z zapisami § 9 zarządzenia nr 24/18 Prokuratora Krajowego z dnia 08.03.2018 r. *Zespół miał zakończyć prace do 31 marca 2019 r. (...). Formalnie prace Zespołu nie zostały przedłużone. (...) Brak parafy Przewodniczącego Zespołu lub jego Zastępcy na (...) umowach może wynikać z okresów urlopowych lub innego rodzaju absencji ww. osób na etapie podpisywania umów, a także dynamiki prac związanych z przygotowaniem i nadzorem nad realizacją inwestycji*. NIK wskazuje, że zgodnie z § 9 Zarządzenia Zespół miał zakończyć prace jedynie w zakresie nadzoru i realizacji zadań wyszczególnionych w § 2 Zarządzenia.

(akta kontroli str. 7492-7494, 11142-11159, 11458)

Opis stanu faktycznego

2.5 Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę w ramach realizowanej inwestycji, tj. przed 12 października 2018 r. Prokuratura zawarła z Mazovią trzy umowy¹³³ na roboty remontowo-budowlane o łącznej wartości 14.920,9 tys. zł. Łączna kwota wydatkowanych środków w ramach tych umów wyniosła 16.126,3 tys. zł¹³⁴, z czego prace zrealizowane przy udziale podwykonawców wyniosły 13.454,3 tys. zł, tj. 83,43% kwoty wydatkowanej na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8) Pzp¹³⁵.

Zakres prac remontowo-budowlanych przed opracowaniem dokumentacji projektowej określony został na podstawie m.in: formularza ofertowego, zaproszenia do złożenia oferty (OPZ) oraz specyfikacji warunków technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Koordynator inwestycji zeznał: *W mojej ocenie inwestor szukał oszczędności wykonując prace budowlane pomimo braku projektu*. W odpowiedzi na pytanie: *Jakie działania inwentaryzacyjne/specjalistyczne/sprawdzające powinien przeprowadzić inwestor aby oszacować rzeczywisty zakres prac dostosowawczych?* Koordynator inwestycji dodał: *Program inwestycji zlecony firmie zewnętrznej mającej odpowiednie doświadczenie, na podstawie tego programu dopiero biuro projektów powinno sporządzić inwentaryzację i szczegółowy harmonogram prac, pełną dokumentację budowlaną obejmującą pełny zakres prac*.

Przed otrzymaniem dokumentacji projektowej PK na podstawie dwóch umów¹³⁶ o łącznej wartości 29,9 tys. zł zleciła wykonanie ekspertyzy dotyczącej wykonania niezbędnych prac w zakresie hydroizolacji ścian, dachów oraz fundamentów. Zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym z 19 lutego 2018 r. do umowy 78/02/2018, zlecenie zostało odebrane bez uwag i zgodnie z postanowieniami umowy. Prokuratura 20 lutego 2018 r. zwróciła się do wykonawcy

¹³¹ Narady miały miejsce w dniach 4 lipca 2018 r., 8 sierpnia 2018 r., 19 września 2018 r., 17 października 2018 r., 28 listopada 2018 r., 20 marca 2019 r., 8 maja 2019 r.

¹³² Sprawozdanie miesięczne inwestora zastępczego za miesiąc czerwiec 2019 r.

¹³³ Umowa numer 226/05/2018 z 29 maja 2018 r., 294/07/2018 z 13 lipca 2018 r., 427/11/2018 z 9 listopada 2018 r.

¹³⁴ Łączna kwota wydatkowanych środków.

¹³⁵ Umowa numer nr 07/06/18/IGBD oraz 08/06/18/IGBD z 20 czerwca 2018 r. Umowa numer 24/07/18/IGBD z 20 lipca 2018 r.

¹³⁶ Umowa numer 78/02/2018 z 12 lutego 2018 r. z firmą TUXBEL– Engineering Sp. z o.o. na kwotę 23,1 tys. zł z terminem realizacji do 19 lutego 2018 r. oraz umowa numer 109/03/2018 z 2 marca 2018 r. z Ośrodkiem Rzeczoznawstwa i Techniki Budowlanej o wartości 6 tys. zł brutto, z terminem realizacji do 16 kwietnia 2018 r.

ekspertyzy z zapytaniem nt. tańszej metody pozwalającej uzyskać efekt izolacji. W odpowiedzi uzyskała informację, iż w przekazanym opracowaniu zaproponowano kompleksową metodę naprawy eliminującą wszystkie dostrzeżone przyczyny i likwidujące skutki. W podsumowaniu wykonawca ekspertyzy wskazał, że wykonanie zaleceń bez uwzględnienia naprawy poziomów najniższych posadzek zlikwiduje problemy wyższych poziomów i migrację wód opiekowych na niższe kondygnacje plus wykonanie prac ochronnych w ścianach najniższych kondygnacji pozwoli na radykalną poprawę użytkowania obiektu, ale liczyć się wtedy trzeba z potrzebą ręcznego czy mechanicznego usuwania wód z najniższych poziomów. Zgodnie z notatką z 23 lutego 2018 r. pracownika PK uczestniczącego w ww. czynnościach odbiorowych ekspertyzy w związku z dużym oszacowaniem kosztów Prokuratura podpisała kolejną umowę na opracowanie nowej opinii technicznej.

Była Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej wyjaśniła: *w ocenie Inwestora sposób naprawy (i oczekiwany efekt końcowy) posadzki garaży w siedzibie przy ul. Krasińskiego w Warszawie był podobny do sposobu naprawy ujętego w ekspertyzie sporządzonej na podstawie umowy 78/02/2018. Prokuratura Krajowa dysponuje ofertą na wykonanie posadzki garażu w budynku przy ul. Krasińskiego (192,87 zł netto/m²) i na tej podstawie pracownik Prokuratury Krajowej poddał pod wątpliwość przyjęte wartości prac w części 2 i 3 tabeli elementów scalonych - wykonanie nowych posadzek garaży (499,53 zł netto/m²).*

(akta kontroli str. 5491-5560, 6736-6776, 6831-6878, 6911-6990, 6394-6398, 6434-6448)

W ramach badania szczegółową analizą objęto realizację trzech umów na roboty remontowo-budowlane zawarte z Mazovią o nr 226/05/2018¹³⁷, 294/07/2018¹³⁸ oraz 427/11/2018¹³⁹. W przypadku umowy nr 226/05/2018 ustalono, że Prokuratura: [1] nie wymagała zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego przy aneksie numer 2 i 3, [2] nie dysponowała wycenieniami dotyczącymi oszacowania kwoty wynikającej z protokołu konieczności do aneksu nr 1 w zakresie naprawy bram przesuwanych i szlabanów oraz wykonania wiatrolapu, [3] nie wymagała udziału swojego przedstawiciela w akceptacji protokołu konieczności pomimo zapisów § 4 umowy z podwykonawcą¹⁴⁰, które zobowiązywały do spełnienia ww. wymogu, [4] protokoły konieczności do aneksów podpisywane były przez osoby niebędące kierownikiem budowy. Natomiast w przypadku umowy nr 427/11/2018 nie potwierdzono realizacji całości robót i wbudowanych materiałów, co opisano szerzej w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 6736-6776, 6831-6878, 6911-6990)

Po uzyskaniu decyzji pozwolenia na budowę Dyrektor, bądź Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego PK zawarła 32 umowy na roboty remontowo-budowlane, dostawy i usługi w ramach inwestycji na łączną kwotę 37.559,9 tys. zł. W trakcie realizacji prac modernizacyjnych z uwagi na konieczność wprowadzenia prac dodatkowych, nieujętych w dokumentacji projektowej oraz zaniechanych i zamiennych PK spisywała w niektórych umowach protokoły konieczności. Główne przyczyny spisywania protokołów konieczności oraz w rezultacie również zwiększanie zakresu realizowanych prac to m.in.: [1] zmiany aranżacji w trakcie prowadzonych prac modernizacyjnych¹⁴¹, [2] wymiana pionów instalacji kanalizacyjnej w obu budynkach od parteru do szóstego piętra, wymiana niesprawnych/uszkodzonych urządzeń automatyki, wymiana rur żeliwnych w pomieszczeniach garaży na poziomie – 1, naprawa lub wymiana uszkodzonych elementów szlabanów i bram, wymiana detektorów detekcji gazu, wymiana drzwi wejściowych¹⁴²,

¹³⁷ Umowa 226/05/2018 z 29 maja 2018 r. z IGB Mazovia na prace remontowo-budowlane w garażu podziemnym, powierzchni dachu (roboty blacharskie, wymiana instalacji odgromowej), wykonania przeglądów istniejących instalacji i systemów budynków A i B Prokuratury Krajowej. Wartość umowy 3.569,1 tys. zł brutto. Faktyczne wynagrodzenie brutto wyniosło 4.375,8 tys. zł.

¹³⁸ Umowa 294/07/2018 z 13 lipca 2017 r. z IGB Mazovia na prace remontowo-budowlane w budynku A i B Prokuratury Krajowej. Wartość umowy 5.693,1 tys. zł brutto. Aneks nr 1 z 10 października 2018 r. zwiększył wynagrodzenie Wykonawcy o 513,3 tys. zł, faktyczne wynagrodzenie Wykonawcy wyniosło 5.177,8 tys. zł.

¹³⁹ Umowa 427/11/2018 z 9 listopada 2018 r. z IGB Mazovia na roboty budowlane o charakterze przebudowy. Wartość umowy wyniosła 5.658,7 tys. zł brutto, w wyniku podpisania Aneksu nr 1 zwiększyło się o 1 231 tys. zł, faktyczne wynagrodzenie wyniosło natomiast 6 627,6 tys. zł i było o 968,8 tys. większe.

¹⁴⁰ Umowa nr 07/06/18/IGBD pomiędzy IGB Mazovia a NET Service.

¹⁴¹ Umowa nr 255/05/2019.

¹⁴² Protokół konieczności wykonania robót dodatkowych z 11 lipca 2018 r., 28 września 2018 r. do umowy nr 226/05/2018.

[3] wprowadzenie opisów kamer, założenie skonfigurowanych kont użytkownika, adresacja kamer i rejestratorów, wykonanie tras kablowych za pomocą rury windurowej, wykonanie dodatkowych czujek i klawiatur w systemie sygnalizacji włamania i napadu, wymiana centrali alarmowej na nową posiadającą właściwy certyfikat, zabezpieczenie drzwi objętych systemem SKD czujkami magnetycznymi wpiętymi do sytemu SSWin¹⁴³, [4] brak konieczności wykonania sprzętowego upgrade jednego kompletu centrali pożarowej, instalacji przewidzianych w przedmiarze przetargowym i kosztorysie modułów pętlowych BX-REL4, wskaźników zadziałania¹⁴⁴, [5] wykorzystanie zdemontowanych 512 szt. czujek pożarowych oraz zamiana zaprojektowanego okablowania pętli detekcyjnych i sterujących systemu sygnalizacji pożaru¹⁴⁵, [6] zdemontowanie głośników systemu DSO, zdemontowanie opraw oświetleniowych i zeskładowanie do ponownego użycia, demontaż okablowania elektrycznego, osłon kablowych, części tras kablowych kolidujących z innymi instalacjami¹⁴⁶, [7] zastosowanie okablowania na drogach ewakuacyjnych w wykonaniu niepalnym oraz zastosowanie układu rozgałęźnego¹⁴⁷, [8] w związku ze zmianą sposobu zasilania serwerowni na I i III piętrze wymagane było: dostarczenie nowych rozdzielni na dach budynków A i B wraz z okablowaniem i podłączeniem, wyposażenie osprzętu w stosowne ramki instalacyjne, wymiana zabezpieczeń, wraz z rozbudową rozdzielni RUGB – wprowadzone nowych elementów zasilająco-sterujących wynikała z uszczegółowienia projektów na etapie realizacji¹⁴⁸, [9] zaniechanie zakresu prac związanych z rozbudową instalacji w zakresie systemu kontroli dostępu i koniecznością wykonania robót zamiennych i dodatkowych w zakresie okablowania systemu nieujętego w dokumentacji projektowej, wprowadzenie nowych pozycji obmiarowych¹⁴⁹.

W trakcie kontroli stwierdzono, że Prokuratura nie sporządziła protokołów konieczności do aneksów zmieniających wartość prac w ramach następujących umów, tj.: 260/06/2018, 472/12/2018, 470/12/2018, 463/12/2018. Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Prezydialnego wynika, że uzasadnienie dla dokonywanych zmian było zawarte w treści aneksu, natomiast w samych umowach brak było zapisów, które precyzowałyby tryb sporządzania i przekazywania protokołów konieczności. W ocenie Biura Administracyjno-Finansowego notatka ze spotkania koordynacyjnego (...) zawierała w treści uzasadnienie do zawarcia aneksu i mogła merytorycznie stanowić alternatywę dla protokołu konieczności. NIK wskazuje na niekonsekwencję w działaniach podejmowanych przez Prokuraturę przy zmianach w realizowanych umowach. Do części aneksowanych umów PK sporządzała protokoły konieczności wykonania robót dodatkowych do niektórych natomiast nie sporządzała takiego dokumentu.

(akta kontroli str. 3169-3203, 9313-9319, 9327-9356, 9741-9743, 9901-9912)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Członkowie zespołu powołani zarządzeniem ds. przystosowania 22 października 2019 r. podpisali bez uwag protokół odbioru końcowego robót budowlanych zrealizowanych na podstawie umowy 427/11/2018. W protokole stwierdzili, że na podstawie wizji lokalnej i przedstawionej dokumentacji powykonawczej prace zostały wykonane zgodnie z umową. Zgodnie z protokołem ramach ww. umowy 427/11/2018 z Mazovią zamontowane zostały m. in. belki HEA200 jako wzmocnienie stropu pod pomieszczenie archiwum. W późniejszym okresie wykonawca umowy 414/10/2021 na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na wzmocnieniu konstrukcji podłogi w archiwum, zakwestionował fakt instalacji

¹⁴³ Protokół konieczności PK/1/271/2019, PK/2/271/2019, PK/3/271/2019, PK/4/271/2019, PK/5/271/2019, PK/6/271/2019 z 30 września 2019 r. do umowy 271/05/2019. W uzasadnieniu do wprowadzonych prac dodatkowych wskazano: zarówno dokumentacja przetargowa, jak i przedmiar robót stanowiący zakres przetargowy nie wymagały takiego zakresu usług. Dodatkowo w pytaniach i odpowiedziach - do przetargu - z dnia 6 marca 2019 r. w pytaniu nr 7 powyższy zakres został wskazany jako niewystępujący w zakresie prac, gdzie w odpowiedzi wskazano, że tego typu usługi zostaną rozliczone jako roboty dodatkowe.

¹⁴⁴ Protokół zaniechania robót PZR/1/255/2019 z 28 września 2019 r.

¹⁴⁵ Protokół robót budowlanych zamiennych PRZ/1/255/2019 z 28 września 2019 r. oraz PRZ/2/255/2019 z 16 września 2019 r.

¹⁴⁶ Protokół konieczności PK/E1/276/2019 z 23 września 2019 r.

¹⁴⁷ Protokół konieczności PK/E3/276/2019 z 27 września 2019 r.

¹⁴⁸ Protokół konieczności PK/E4/276/2019 z 27 września 2019 r.

¹⁴⁹ Protokół konieczności do umowy nr 302/06/2019 z 18 września 2019 r., 4 grudnia 2019 r.

Opis stanu
faktycznego

belek HEA200. Pomimo wcześniejszego odbioru belek HEA200, Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego PK podpisała 23 listopada 2021 r. aneks nr 1 do umowy 414/10/2021, w którym stwierdzono różnice pomiędzy dokumentacją powykonawczą do umowy 427/11/2018, a stanem faktycznym podłogi polegające na braku belek podstropowych HEA200 równoległe do ścian zewnętrznych budynku oraz niewystarczające zabezpieczenie połączeń śrubowych elementów konstrukcji stalowej (brak nakrętek kontrujących), co skutkowało wydłużeniem terminu realizacji umowy 414/10/2021 z 21 do 25 tygodniu.

Przewodniczący Zespołu powołanego zarządzeniem ds. przystosowania zeznał, że *nie miał wiedzy na temat stwierdzenia braku belek HEA200*. Natomiast zarówno inspektor nadzoru jak i kierownik budowy, którzy podpisali protokół odbioru do umowy 427/11/2018 zeznali, że belki były zainstalowane. W ocenie NIK, konieczność wydłużenia realizacji umowy na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych polegających na wzmocnieniu konstrukcji podłogi w archiwum, z powodu konieczności realizacji prac, które podobno zrealizowano, na podstawie wcześniejszej umowy, świadczy o nierzetelnym nadzorze nad realizacją inwestycji. (akta kontroli str. 5071-5148, 6380-6390, 6911-6990, 7492-7494, 7203-7249)

2.6 Wstępny harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji inwestycji na dzień 9 maja 2018 r. przewidywał zakończenie prac w następujących terminach:

- do 15 września 2018 r. opracowanie dokumentacji projektowej, zadanie wykonane 14 grudnia 2018 r.,
- do 31 marca 2019 r. pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla inwestycji, zadanie faktycznie zrealizowane 9 kwietnia 2020 r., tj. po roku od pierwotnie zaplanowanego,
- do 30 września 2018 r. realizacja robót budowlanych na zgłoszenie¹⁵⁰ zadanie zrealizowane 6 grudnia 2018 r.¹⁵¹,
- do 31 marca 2019 r. roboty budowlane realizowane w oparciu o pozwolenie na budowę¹⁵² zrealizowane 7 kwietnia 2020 r.¹⁵³, tj. po roku od pierwotnie zaplanowanego,
- do 30 maja 2018 r. przegląd i uruchomienie systemów SKD i KeyWatcher, prace zrealizowane 7 czerwca 2018 r.,
- do 1 czerwca 2018 r. zakup usługi serwisu klimatyzacji precyzyjnej w pomieszczeniach serwerowni, umowa nr 218/07/2018 obowiązywała do 17 maja 2021 r.¹⁵⁴,
- do 9 czerwca 2018 r. zakup usług serwisu systemu gaszenia gazem, wykonanie systemów SUG w pomieszczeniu IT zrealizowane 2 lipca 2019 r., w pomieszczeniu archiwum 10 maja 2019 r.,

¹⁵⁰ Roboty budowlane o charakterze remontowym polegające na wykonaniu: [1] prac dachowych, [2] prac w garażu wraz z malowaniem ścian, [3] przeglądzie i naprawie stolarki okiennej, [4] uruchomieniu i przeglądzie instalacji, systemów i węzłów, z wyłączeniem SKD, SWIN, instalacji gaszenia gazem, instalacji klimatyzacji precyzyjnej, instalacji hydrantowej, [5] przeglądzie i naprawie bram wjazdowych, wjazdowych, garażowych i szlabanów, [6] przeglądzie klimatyzacji typu SPLIT w pomieszczeniach IT, [7] wykonaniu iniekcji w pomieszczeniach nadbudówek, [8] przeglądzie i naprawie/wymianie drzwi wejściowych, [9] naprawie hydroizolacji przewodów wyrzutni powietrza.

¹⁵¹ Protokół odbioru prac w ramach umowy nr 294/07/2018.

¹⁵² [1] zmiana przeznaczenia pomieszczeń na parterze w budynku A i B polegająca na przebudowie istniejących pomieszczeń na salkę konferencyjną VIP, archiwum z wyposażeniem, pokój zatrzymań, bufet z wyposażeniem, biuro podawcze i biuro przepustek, pokój dyżurnego prokuratora, gabinety lekarskie, pokój pielęgniarzek, pomieszczenie wydzielone do przechowywania odpadów medycznych, sala ćwiczeń z łazienką, pokoje pracy, pomieszczenie ochrony, [2] przebudowa holu i wejścia w budynku A, [3] przebudowa częściowa pomieszczeń (open space) w budynku A i B od piętra I do piętra V wraz z przebudową/rozbudową obszaru przeznaczonych do przetwarzania informacji niejawnych oraz instalacji i systemów z wyłączeniem STD i SWIN, [4] przebudowa pomieszczeń kierownictwa PK, [5] wykonanie nowej zabudowy w pokojach socjalnych, [6] budowa wydzielonej sieci telefonicznej, [7] budowa instalacji RTV, [8] rozbudowa serwerowni w budynku B na III piętrze, [9] naprawa/wymiana elementów instalacji i systemów po wykonanym przeglądzie i uruchomieniu określonych w pkt 1 – alternatywnie wymiana urządzeń na urządzenia energooszczędne, [10] częściowa naprawa powierzchni utwardzonych z kostki brukowej, [11] roboty wykończeniowe – podłogi drewniane w gabinetach i pokojach pracy, kamień w ciągach komunikacyjnych, [12] zagospodarowanie terenu – altanka śmietnikowa, stojaki na rowery z zadaszaniem, miejsca parkingowe, w tym dla osób niepełnosprawnych.

¹⁵³ Protokół odbioru prac w ramach umowy nr 307/06/2019.

¹⁵⁴ Zgodnie z § 1 pkt. 1 umowy 36 miesięcy od dnia jej podpisania. Zgodnie z aneksem nr 1 z 20 marca 2019 r. przeglądy konserwacyjne zostały przesunięte o dwa miesiące licząc od przeglądu nr 4, który miał się odbyć w maju 2019 r.

- do 15 sierpnia 2018 r. usługa telefonii stacjonarnej, modernizacja systemu telefonii stacjonarnej nastąpiła 11 grudnia 2019 r.¹⁵⁵,
- do 15 marca 2019 r. montaż osłon okiennych wewnętrznych (verticale, rolety rzymskie), dostawa i montaż żaluzji zrealizowane 31 marca 2020 r.¹⁵⁶,
- do 15 czerwca 2018 r. zakup i montaż systemu telewizji dozorowanej (kamery zewnętrzne), zrealizowane 15 czerwca 2018 r.,
- do 31 marca 2019 r. zakup i montaż systemu telewizji dozorowanej (kamery wewnętrzne), system włamania i napadu, zrealizowane 6 marca 2020 r.¹⁵⁷,
- do 1 października 2018 r. zakup urządzenia podtrzymywania zasilania UPS wraz z akumulatorami, montaż systemu zrealizowany 11 grudnia 2019 r.¹⁵⁸,
- do 31 grudnia 2018 r. zakup przełączników warstwy rdzeniowej i dostępowej, dostawa, montaż i wdrożenie przełączników sieciowych nastąpiła 19 grudnia 2019 r.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że wstępny harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji inwestycji był aktualizowany w kolejnych pismach kierowanych do Prokuratora Krajowego, wskazujących na potrzeby wykonania poszczególnych zakresów robót budowlano-instalacyjnych. (akta kontroli str. 6481-6483, 10455-10694)

Spośród 23¹⁵⁹ losowo wybranych umów o wartości 66.084,2 tys. zł., tj. 85,85% wartości wszystkich umów w ramach inwestycji, Prokuratura w 12 umowach¹⁶⁰ wymagała sporządzenia harmonogramu rzeczowo-finansowego zaawansowania robót, natomiast w 10 umowach¹⁶¹ nie wymagała spełnienia takiego obowiązku. W przypadku jednej umowy¹⁶² Prokuratura nie dysponowała spisany harmonogramem realizacji umowy pomimo takiego obowiązku, a w czterech nie wymagała ich aktualizacji po podpisaniu aneksów zmieniających termin zakończenia umowy, o czym szerzej w pkt. 2.6. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Inwestycja nie została zrealizowana w zaplanowanym terminie. Jedyne w czterech¹⁶³ na 21 umów¹⁶⁴ na realizację robót remontowo-budowlanych, dostawy i usługi termin prac zakończył się zgodnie z terminem wynikającym z umowy.

Stosownie do pkt. 25 OPZ do umowy 212/05/2018 w celu usprawnienia procesu realizacji zadania inwestycyjnego organizowane były cykliczne¹⁶⁵ spotkania koordynacyjne przedstawicieli Prokuratury Krajowej, Wykonawcy i inwestora zastępczego. W okresie od czerwca 2018 do marca 2020 roku odbyło się 81 spotkań koordynacyjnych udokumentowanych notatkami. Prokuratura nie dysponuje notatkami ze spotkań koordynacyjnych w następujących terminach: 25 maj 2018 r., 8 czerwca 2018 r. oraz z okresu między 27 listopada 2019 r. a 15 stycznia 2020 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że w okresie pomiędzy 27.11.2019 r. a 15.01.2020 r. odbyły się liczne narady koordynacyjne z Wykonawcami i inspektorami nadzoru, wynikające m.in. ze zgłoszenia I etapu robót do odbioru przez Państwową Straż Pożarną oraz samymi czynnościami kontrolnymi PSP. Spotkania z uwagi na ich dynamikę nie były formalizowane w postaci notatek. Pkt. 25) OPZ do umowy 212/05/2018 nie obliłował wprost do sporządzania notatek z narad

¹⁵⁵ Protokół odbioru do umowy nr 375/09/2018.

¹⁵⁶ Protokół odbioru do umowy nr 115/02/2020.

¹⁵⁷ Protokół odbioru do umowy nr 271/05/2019.

¹⁵⁸ Protokół odbioru do umowy nr 336/08/2018.

¹⁵⁹ Umowa nr 294/07/2018, 226/05/2018, 427/11/2018, 336/08/2018, 472/12/2018, 344/09/2018, 463/12/2018, 470/12/2018, 307/06/2019, 137/04/2019, 302/06/2019, 88/03/2019, 306/06/2019, 255/05/2019, 267/05/2019, 305/06/2019, 271/05/2019, 536/11/2019, 276/05/2019, 341/07/2019, 390/09/2019, 422/09/2019, 260/09/2019.

¹⁶⁰ Umowa nr 294/07/2018, 226/05/2018, 276/05/2019, 271/05/2019, 427/11/2018, 472/12/2018, 344/09/2018, 307/06/2019, 302/06/2019, 255/05/2019, 305/06/2019, 137/04/2019.

¹⁶¹ Umowa nr 463/12/2018, 470/12/2018, 88/03/2019, 267/05/2018, 336/08/2018, 341/07/2019, 390/09/2019, 422/09/2019, 260/06/2019, 306/06/2019.

¹⁶² Umowa nr 536/11/2019.

¹⁶³ Umowa nr 294/07/2018, 88/03/2019, 390/09/2019, 307/06/2019.

¹⁶⁴ Umowa nr 294/07/2018, 226/05/2018, 427/11/2018, 472/12/2018, 470/12/2018, 463/12/2018, 88/03/2019, 306/06/2019, 390/09/2019, 422/09/2019, 137/04/2019, 336/08/2018, 305/06/2019, 344/09/2018, 276/05/2019, 255/05/2019, 271/05/2019, 302/06/2019, 307/06/2019, 260/09/2019, 171/04/2020.

¹⁶⁵ Co najmniej jeden raz na dwa tygodnie.

koordynacyjnych. Informacje o możliwych opóźnieniach w wykonywaniu poszczególnych robót znalazły się w notatkach ze spotkań w ramach zadania przebudowa budynku A i B przy ul. Postępu 3 w Warszawie na potrzeby Prokuratury Krajowej. Zgodnie z nimi Wykonawcy robót byli zobowiązani przez Prokuraturę Krajową do zintensyfikowania prac w ramach modernizacji, w tym m.in. poprzez zwiększenie zatrudnienia.

(akta kontroli str. 5249-5272, 5234-5248, 5311-5332, 3299-3321, 7152-7185)

Prokuratura nieprawidłowo oszacowała termin realizacji umowy 463/12/2018¹⁶⁶ na montaż regałów w pomieszczeniu archiwum. Założony termin tj. do 1 lutego 2019 r. nie był możliwy do zrealizowania ponieważ kolidował z trwającymi pracami prowadzonymi na podstawie umowy 427/11/2018 tj. wzmocnienie konstrukcji podłogi w pomieszczeniu archiwum. Niewłaściwe oszacowanie terminu realizacji umowy i brak uwzględnienia założeń harmonogramu do umowy 427/12/2018 skutkowało w konsekwencji koniecznością zawarcia aneksów terminowych i finansowych do umowy 463/12/2018. W wyniku tych działań Prokuratura zgodnie z aneksem nr 1 do umowy 463/12/2018 zmieniła termin wykonania przedmiotu umowy na 26 marca 2019 r. oraz zwiększyła kwotę wynagrodzenia wykonawcy o 30,7 tys. zł¹⁶⁷. Zastępca Dyrektora Biura Prezydyjnego wyjaśniła, że przedstawiciele Inwestora (Prokuratury Krajowej) przyjęli założenie, że roboty związane z konstrukcją podłogi pod regały w archiwum, realizowane na podstawie umowy numer 427/11/2018 zostaną zakończone do końca stycznia 2019 r. z(...) W konsekwencji założono, że termin realizacji umowy nr 463/12/2018 z 13.12.2018 r. na montaż regałów jezdnych jest realny.

(akta kontroli str. 3237-3269, 6911-6990)

Zakres prac związanych z wykonaniem wiatrołapu zawarty został w umowie 226/05/2018¹⁶⁸ z terminem realizacji do 31 października 2018 r. Wniosek natomiast o uzyskanie pozwolenia na budowę, w którym wskazane zostały prace z wykonaniem wiatrołapu został złożony przez Prokuraturę 3 sierpnia 2018 r. Działanie to spowodowało brak możliwości dotrzymania pierwotnie określonego terminu wykonania umowy 226/05/2018 i w konsekwencji jej przesunięcie aneksem nr 3 do 7 grudnia 2018 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydyjnego wyjaśniła, że: prace związane z wykonaniem wiatrołapu (wymiana drzwi wejściowych do budynku A) zostały wprowadzone do umowy nr 226/05/2018 aneksem z dnia 13.08.2018 r., a więc po złożeniu wniosku o pozwolenie na budowę. Termin tych prac został określony na 31.10.2018 r., więc znacznie później niż przewidywane przez Zamawiającego (ale także faktyczne) uzyskanie decyzji pozwolenia na budowę. Zespół nadzorujący inwestycję ze strony Prokuratury Krajowej mógł również uznać, że do wymiany drzwi wejściowych do budynku wystarczające jest zgłoszenie robót budowlanych złożone w Urzędzie w dniu 18.05.2022 r. Ponadto z dokumentacji budowy można wnioskować, że przesunięcie terminu realizacji umowy 226/05/2018 wynikało ze zmiany koncepcji przebudowy wejścia do budynku, a nie ze zbyt wcześnie podpisanej umowy. Kierownik budowy, inspektor nadzoru oraz koordynator inwestycji zeznali, że nie wiedzą lub nie pamiętają z czego wynikała potrzeba wykonania wiatrołapu i dlaczego termin realizacji umowy 226/05/2018 został przesunięty na podstawie aneksu nr 3. Kierownik budowy zeznał decyzję (o wykonaniu wiatrołapu) podjęli ludzie z IGB i Prokuratury, nie wiem kto zlecał wykonanie tej wiaty. Wiatrołap został wykonany pod koniec 2019 r. lub 2020 roku, na moje polecenie był on poprawiony.

(akta kontroli str. 6457-6461, 6736-6776)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁶⁶ Umowa numer 463/12/2018 z 13 grudnia 2018 r. na dostawę i montaż regałów archiwalnych jezdnych na kwotę 485,9 tys. zł. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy Wykonawca był zobowiązany do wykonania przedmiotu umowy w terminie 50 dni od dnia zawarcia umowy.

¹⁶⁷ W uzasadnieniu podpisania aneksu wskazano w trakcie realizacji Umowy, z uwagi na trwający cykl technologiczny w przebudowywanych pomieszczeniach-konieczność wzmocnienia stropów w pomieszczeniach przeznaczonych na archiwum – zaistniały okoliczności faktyczne, których Zamawiający nie mógł przewidzieć, uniemożliwiające zakończenie prac w pierwotnym terminie poprzez: [1] konieczność przearanżowania pomieszczenia, w którym mają zostać zamontowane regały, [2] konieczność nowego umiejscowienia montażu regałów przy zachowaniu tych samych parametrów, [3] konieczność przearanżowania regałów przy zachowaniu tych samych parametrów.

¹⁶⁸ Umowa numer 226/05/2018 z 29 maja 2018 r. na roboty remontowo-budowlane na kwotę 3 569,1 tys. zł z terminem realizacji do 31 października 2018 r.

Zastępca Biura Administracyjno-Finansowego PK odpowiedzialny za nadzór nad realizację prac i robót budowlanych PK nie egzekwował: [1] od wykonawcy umowy numer 536/11/2019 z 21 listopada 2019 r. przygotowania i dostarczenia harmonogramu prac oraz [2] aktualizacji harmonogramów przy podpisywaniu aneksów zmieniających termin zakończenia umowy w stosunku do umów numer 276/05/2019, 271/05/2019, 255/05/2019, 226/05/2018. Zgodnie z § 2 pkt 5 umowy numer 536/11/2019 w terminie do pięciu dni roboczych od dnia zawarcia umowy tj. do 28 listopada 2019 r. strony umowy miały ustalić harmonogram prac. Prokuratura w trakcie niniejszej kontroli NIK nie przedstawiła harmonogramu prac do umowy 536/11/2019. Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniała, że: *umowa nie obligowała stron do opracowania pisemnego harmonogramu realizacji umowy. Strony ustaliły harmonogram prac, o którym mowa w § 2 ust. 5 umowy, w trybie roboczym.*

W § 1 pkt 1 umów 276/05/2019, 271/05/2019, 255/05/2019 zdefiniowany został harmonogram wdrażania, który określono jako: szczegółowy harmonogram realizacji poszczególnych zadań (obowiązków) wykonawcy, określonych w OPZ, przekazany przez wykonawcę w terminie siedmiu dni od dnia zawarcia umowy. Ten sam obowiązek został wskazany w § 6 ust. 20 i 22 umów zgodnie z którym w terminie do siedmiu dni od dnia zawarcia umowy Wykonawca miał opracować harmonogram rzeczowo-finansowy, zgodnie z którym będzie realizowany przedmiot umowy. Wykonawca został zobowiązany w ust. 22 § 6 umowy do prowadzenia robót zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem. To samo zobowiązanie zostało nałożone w § 6 ust. 19 na Wykonawcę umowy 226/05/2018. Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Prezydialnego wynika, że Prokuratura nie wymagała aktualizacji harmonogramu do aneksu numer 4 zmieniającego termin realizacji prac w stosunku do umów 276/05/2019, 271/05/2019, 255/05/2019 oraz do aneksu zmieniającego termin realizacji prac numer 2 i 3 do umowy 226/05/2018 z uwagi na końcowy etap realizacji zadania a zapisy aneksów nie obligowały Wykonawcy do przedstawiania zaktualizowanego harmonogramu.

W opinii NIK harmonogramy powinny być aktualizowane na bieżąco i odpowiadać aktualnemu stanowi robót budowlanych a także umożliwiać kontrolę Wykonawcy pod względem zaawansowania finansowego i rzeczowego realizacji robót. Potwierdził to kierownik budowy, inspektor nadzoru oraz koordynator inwestycji którzy zeznali *harmonogram jest potrzebny do zachowania terminowości realizacji inwestycji. Rzetelny harmonogram pomaga np. zabezpieczyć środki finansowe, jest również narzędziem kontroli. Rzetelny harmonogram jest bardzo ważnym dokumentem wymaga on jednak uprzedniego prawidłowego wykonania pełnej dokumentacji projektowo-technicznej.* Na pytanie Czy informował Pan przedstawicieli Prokuratury Krajowej, że wymagane aktualizacje harmonogramów wynikających z zawartych aneksów nie zostały wykonane? Inspektor nadzoru zeznał: *ilość umów świadczy o tym, że roboty były robione jak były dostępne pieniądze. W takim przypadku nie było możliwości aktualizacji harmonogramów. Nie chciałem tworzyć fikcji.*

(akta kontroli str. 6434-6448, 6449-6456, 6457-6461, 10361-10383)

Opis stanu faktycznego

2.7 Zgodnie z §14 czterech umów na roboty remontowo-budowlane¹⁶⁹ odbiór prac następował na podstawie odbiorów: [1] robót zanikających i podlegających zakryciu, [2] częściowych, [3] końcowego robót oraz [4] ostatecznego. W ramach wskazanych umów przedstawiciele Prokuratury oraz inwestora zastępczego dokonali łącznie 43 odbiorów częściowych potwierdzonych, zgodnie z § 14 ust. 3 pkt 2 umowy protokołem odbioru częściowego.

Odbiory końcowe¹⁷⁰ zrealizowane zostały zgodnie z dyspozycją § 14 ust. 4 umowy, tj. m.in. w skład komisji odbioru końcowego weszli przedstawiciele PK i inwestora zastępczego, na potwierdzenie odbioru końcowego sporządzony został protokół. Przedstawiciele Prokuratury oraz inwestora zastępczego nie wnieśli żadnych uwag do zakresu zrealizowanych przez wykonawcę prac.

Odbiory częściowe prac oraz roboty zanikające i podlegające zakryciu nie były natomiast potwierdzane wpisem do dziennika budowy, o czym w pkt. 2.4. wystąpienia pokontrolnego szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w opisie nieprawidłowości nr 7.

¹⁶⁹ Umowa 294/07/2018, 226/05/2018, 427/12/2018, 307/06/2019.

¹⁷⁰ Protokół odbioru końcowego do umowy 294/07/2018 z 6 grudnia 2018 r., protokół odbioru końcowego do umowy 226/05/2018 z 26 listopada oraz 13 grudnia 2018., protokół odbioru końcowego do umowy 427/12/2018 z 22 października 2019 r., protokół odbioru końcowego do umowy 307/06/2019 z 7 kwietnia 2020 r.

Ostateczny odbiór prac w ramach umów 294/07/2018, 226/05/2018, 427/12/2018 oraz 307/06/2019 został dokonany z zachowaniem terminu wymaganego dyspozycją §14 ust. 5 pkt 1 umów tj. kolejno: 25 listopada 2021 r., 25 listopada 2021 r., 12 października 2022 r., 15 marca 2023 r.tj.

Spośród pięciu losowo wybranych umów na roboty, dostawy i usługi kontrola wykazała, że w przypadku:

- umowy 88/03/2019 odbiór prac nastąpił zgodnie z dyspozycją §7 ust. 1 umowy, tj. odbiór nastąpił w terminie¹⁷¹, potwierdzony został natomiast na wzorze protokołu, niebędącym załącznikiem do umowy. PK dokonała pierwszego przeglądu systemu SUG po roku od jego uruchomienia tj. 22 maja 2020 roku, co było niezgodne z § 4 ust. 3 umowy, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 2.7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Odbiór prac w ramach świadczenia usługi wsparcia technicznego i serwisowego systemu SUG realizowany był terminowo i zgodnie z postanowieniami §7 ust. 2 i 3 umowy,
- umowa 276/05/2019 odbiór prac nastąpił zgodnie z wymogami § 14 tj. odbioru robót zanikających/ulegających zakryciu dokonał przedstawiciel inwestora zastępczego, potwierdzony został spisaniem protokołem¹⁷², nie został natomiast potwierdzony wpisem do dziennika budowy, sześciu odbiorów częściowych dokonał natomiast inwestor zastępczy, potwierdzając ten fakt spisaniem protokołu odbioru częściowego¹⁷³, bez wpisywania jednak do dziennika budowy, końcowy odbiór prac, potwierdzony końcowym protokołem odbioru prac nastąpił 7 lutego 2020 r. Zgodnie z §14 ust. 5 pkt a termin odbioru ostatecznego do dnia zakończenia kontroli nie upłynął¹⁷⁴,
- umowa 271/05/2019 odbiór prac nastąpił zgodnie z wymogami § 14 tj. sześciu odbiorów częściowych dokonał inwestor zastępczy, potwierdzając ten fakt spisaniem protokołu odbioru częściowego¹⁷⁵, bez wpisywania jednak do dziennika budowy, końcowy odbiór prac, potwierdzony końcowym protokołem odbioru prac nastąpił 6 marca 2020 r. Zgodnie z § 14 ust. 5 pkt a termin odbioru ostatecznego do dnia zakończenia kontroli nie upłynął¹⁷⁶,
- umowa 255/05/2019 odbiór prac nastąpił zgodnie z wymogami § 14 tj. sześciu odbiorów częściowych dokonał Inwestor zastępczy, potwierdzając ten fakt spisaniem protokołu odbioru częściowego¹⁷⁷, bez wpisywania do dziennika budowy, końcowy odbiór prac, potwierdzony końcowym protokołem odbioru prac nastąpił 7 lutego 2020 r. Zgodnie z §14 ust. 5 pkt a termin odbioru ostatecznego do dnia zakończenia kontroli nie upłynął¹⁷⁸,
- umowa 336/08/2018 jakościowy i ilościowy odbiór przedmiotu umowy nastąpił zgodnie z wymogami §3 ust. 1 umowy, tj. odbiór został dokonany przez przedstawiciela PK i udokumentowany protokołem odbioru oraz protokołem odbioru jakościowego¹⁷⁹. Zgodnie z wymogami § 8 ust. 1 i 2 wykonawca umowy realizował przeglądy konserwacyjne przedkładając Prokuraturze protokoły przeglądu i pomiaru. Terminy przeprowadzania przeglądów dla urządzeń podtrzymywania zasilania były niezgodne z dyspozycją § 8 ust. 4 umowy. Przeglądy przeprowadzone zostały: 7 maja 2020 r., 5 listopada 2020 r., 19 maja 2021 r., 23 listopada 2021 r. oraz 21 czerwca 2022 r. Zgodnie natomiast z §8 ust. 4 umowy przeglądy konserwacyjne dla urządzeń podtrzymywania zasilania miały być wykonywane nie

¹⁷¹ Zgłoszenie Wykonawcy o zakończeniu robót nastąpiło 30 kwietnia 2019 r., wpłynęło do PK 6 maja 2019 r. protokół końcowy odbioru spisany został 10 maja 2019 r., tj. po pięciu dniach od daty wpłynięcia zgłoszenia. Zgodnie z umową odbiór prac miał nastąpić w terminie do pięciu dni roboczych od dnia zgłoszenia do odbioru przez Wykonawcę.

¹⁷² Protokół odbioru robót przykrywkowych z 10 lipca 2019 r.

¹⁷³ Protokół odbioru częściowego z 23 grudnia 2019 r., 29 listopada 2019 r., 31 października 2019 r., 30 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2019 r., 28 czerwca 2019 r.

¹⁷⁴ Okres gwarancji rękojmi wynosił 36 miesięcy licząc od dnia następnego po dniu podpisania protokołu odbioru końcowego bez uwag. Odbiór ostateczny dokonywany jest najpóźniej 30 dni przed upływem okresu rękojmi.

¹⁷⁵ Protokół odbioru częściowego z 23 grudnia 2019 r., 29 listopada 2019 r., 31 października 2019 r., 30 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2019 r., 28 czerwca 2019 r.

¹⁷⁶ Okres gwarancji rękojmi wynosił 48 miesięcy licząc od dnia następnego po dniu podpisania protokołu odbioru końcowego bez uwag. Odbiór ostateczny dokonywany jest najpóźniej 30 dni przed upływem okresu rękojmi.

¹⁷⁷ Protokół odbioru częściowego z 31 maja 2019 r., 28 czerwca 2019 r., 31 lipiec 2019 r., 23 grudnia 2019 r., 29 listopad 2019 r., 31 październik 2019 r.

¹⁷⁸ Okres gwarancji rękojmi wynosił 48 miesięcy licząc od dnia następnego po dniu podpisania protokołu odbioru końcowego bez uwag. Odbiór ostateczny dokonywany jest najpóźniej 30 dni przed upływem okresu rękojmi.

¹⁷⁹ Protokół odbioru z 11 grudnia 2019 r., protokół odbioru jakościowego z 21 listopada 2018 r.

rzadziej niż raz na sześć miesięcy począwszy od daty zawarcia umowy. Umowa została podpisana 31 sierpnia 2018 r. pierwszy przegląd powinien zatem zostać przeprowadzony do 31 lutego 2019 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydyjnego wyjaśniła dostawa, montaż oraz uruchomienie systemu podtrzymania zasilania UPS nastąpiło zgodnie z umową nr 336/05/2018, co zostało potwierdzone protokołem odbioru jakościowego z dnia 21.11.2018 r. oraz protokołem odbioru z dnia 11.12.2019 r. Pierwszy przegląd serwisowy/konserwacyjny UPS mógł się odbyć dopiero po odbiorze przedmiotu umowy przez Zamawiającego. Zapis umowy dotyczący wykonywania przeglądów od daty zawarcia umowy był błędny, gdyż dotyczył urządzeń, które jeszcze nie zostały zamontowane i uruchomione.

Prokuratura nie wzywała również wykonawcy umowy nr 336/08/2018 do wykonania aktualizacji oprogramowania, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5234-5248, 5354-5373, 5333-5353, 5311-5332, 11484-1485)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zespół powołany zarządzeniem ds. przystosowania z 8 marca 2018 r. dokonał przeglądu systemu SUG po 12 miesiącach od jego uruchomienia. Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy numer 88/03/2019¹⁸⁰ okresowe przeglądy techniczne SUG miały być wykonywane co sześć miesięcy w okresie obowiązywania umowy tj. od 5 marca 2019 r. przez okres 36 miesięcy od daty uruchomienia systemu. Zgodnie z protokołem odbioru końcowego umowy z 10 maja 2019 r., początek okresu gwarancyjnego dla wsparcia technicznego i serwisowego systemu SUG rozpoczął się 11 maja 2019 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezydyjnego Prokuratury Krajowej wyjaśniła, że zgodnie z protokołem końcowym odbioru systemu SUG w archiwum z dnia 10.05.2019 r. – do wykonania pozostało badanie szczelności pomieszczenia archiwum. Po zakończeniu prac budowlano-instalacyjnych w pomieszczeniu archiwum oraz wykonaniu próby szczelności, w dniu 21.11.2019 r. dokonano odbioru dokumentacji powykonawczej (w tym raportu z próby szczelności pomieszczenia) i od tego momentu zgodnie z ustaleniami Zamawiającego i Wykonawcy rozpoczęło się wykonywanie przeglądów serwisowych. Końcowy odbiór prac z 10 maja 2019 r. potwierdzony został na wzorze protokołu niebędącym załącznikiem do umowy. Dyrektor Biura Prezydyjnego wyjaśniła, że wzór protokołu odbioru stanowiący załącznik nr 1 do umowy dotyczył odbioru przygotowania i uruchomienia systemu SUG i takie protokoły zostały sporządzone zgodnie ze wzorem i podpisane przez strony umowy w dniu 23 sierpnia 2018 r. oraz 02 lipca 2019 r. Natomiast protokół końcowy odbioru z 10 maja 2019 r. został sporządzony na wzorze procedowanym w trakcie inwestycji przez Inwestora zastępczego i jednocześnie wskazywał m.in. na pewne braki budowlano-instalacyjne (brak kompletnego zasilania energetycznego i drzwi do archiwum).

(akta kontroli str. 5234-5248)

2. Prokuratura Krajowa nie wzywała wykonawcy umowy nr 336/08/2018 do wykonania aktualizacji oprogramowania, co było niezgodne z zapisami § 7 ust. 9 umowy. Zgodnie z § 7 ust. 9 umowy przedstawiciel wykonawcy (inżynier lub pracownik serwisu) zobowiązany był do wykonania aktualizacji oprogramowania urządzeń nie rzadziej niż raz na 180 dni za pomocą aktualnych narzędzi aktualizujących do wersji uzgodnionej z zamawiającym. Analiza dokumentacji wykazała, że PK dopiero 20 kwietnia 2022 r., tj. po 28 miesiącach zwróciła się do wykonawcy z zapytaniem czy była wykonywana aktualizacja oprogramowania. Zastępca Dyrektora Biura Prezydyjnego wyjaśniła, że zgodnie z oświadczeniem Biura Administracyjno-Finansowego, zapisy umowy nr 336/05/2018 nie obligowały Zamawiającego do wzywania wykonawcy do wykonania aktualizacji oprogramowania. Zapytanie e-mail z 20 kwietnia 2022 r. skierowane do wykonawcy w tym zakresie miało jedynie charakter porządkowy.

(akta kontroli str. 4630-4670, 10455-10694, 11492-11515)

Opis stanu
faktycznego

¹⁸⁰ Umowa z 5 marca 2019 r. na dostawę i montaż systemu gaszenia gazem w pomieszczeniu Archiwum, w budynku Prokuratury Krajowej przy ul. Postępu 3 w Warszawie oraz objęcie obsługą serwisową – Stałych Urządzeń Gaśniczych iFlow (SUG).

2.8. Na zakup prawa użytkowania wieczystego gruntu i budynków nowej siedziby PK, jednostka wydatkowała w 2017 roku kwotę 137.533,8 tys. zł¹⁸¹, wydatki inwestycyjne poniesione na przebudowę siedziby przy ul. Postępu 3 w latach 2018-2020 wynosiły 76.134,5 tys. zł¹⁸², z tym w poszczególnych latach odpowiednio 16.670 tys. zł, 54.495,5 tys. zł oraz 4.969 tys. zł. Wszystkie ww. wydatki zostały prawidłowo ujęte w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 na lata 2017-2020. Szczegółowe badanie wydatków inwestycyjnych w kwocie 41.834,8 tys. zł (stanowiących 54,9% wydatków inwestycyjnych) poniesionych na rzecz *Mazovii* wykazało, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, ponoszono je terminowo oraz w wysokości wynikającej z kosztorysów powykonawczych.

Wydatki inwestycyjne na przebudowę siedziby PK przy ul. Postępu 3 w latach 2018-2020 w kwocie 73.997,5 tys. zł, stanowiącej 97,2% kosztów całości inwestycji zostały przeznaczone na realizację robót budowlanych i remontowych, dostawy i montaż sprzętu oraz wyposażenia. Kwota 1.972,9 tys. zł, stanowiąca 2,6% kosztów inwestycji została wydatkowana na dostawy energii elektrycznej i ciepłej, odbiór ścieków i dostawy wody, usługi telefonii stacjonarnej oraz monitoring przeciwpożarowy. Ponadto 118,1 tys. zł oraz 46 tys. zł stanowiące łącznie 0,2% kosztów inwestycji, zostało wydatkowane odpowiednio na świadczenie usług koordynacji inwestycji oraz ubezpieczenie mienia. Najwyższe wydatki przeznaczono m.in. na: 1) kompleksowe wykonanie instalacji klimatyzacji i wentylacji zespołu budynków (21.976 tys. zł); 2) prace remontowo-budowlane w budynkach A i B (12.083,6 tys. zł); 3) przebudowę i rozbudowę instalacji elektrycznej oraz wykonanie okablowania strukturalnego miedzianego i światłowodowego dla potrzeb LAN (10.072,1 tys. zł); 4) roboty budowlane o charakterze przebudowy wynikające z opracowanej dokumentacji projektowej (6.627,6 tys. zł); 5) prace remontowo-budowlane w budynkach (5.177,8 tys. zł); 6) prace remontowo-budowlane w garażu podziemnym, powierzchni dachu (roboty blacharskie, wymiana instalacji odgromowej), wykonanie przeglądów i istniejących instalacji i systemów (4.375,8 tys. zł); 7) dostawę, montaż i wdrożenie przełączników sieciowych IT (2.372,5 tys. zł); 8) przebudowę i rozbudowę instalacji sygnalizacji przeciwpożarowej (1.460,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 6646-6688, 7300-7491)

2.9 Zgodnie z zarządzeniem nr 53/17 Prokuratora Generalnego¹⁸³ pomieszczenia pozyskane przez Prokuraturę Krajową w wyniku realizacji zadania modernizacyjnego pn. Przebudowa budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej odpowiadały rodzajom określonym w załączniku do zarządzenia nr 53/17 pt. Zestawienie należytej powierzchni przy projektowaniu obiektów budowlanych na potrzeby powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (polegających na budowie, przebudowie, rozbudowie lub nadbudowie). Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego wyjaśniła, że *pozyskanie na własność Skarbu Państwa, w trwały zarząd Prokuratury Krajowej nieruchomości przy ul. Postępu 3, pozwoliło na dostosowanie obiektu do bieżących potrzeb lokalowych, poprzez przearanżowanie i zoptymalizowanie przestrzeni, która dzięki zastosowanym rozwiązaniom stała się przyjazna dla użytkowników i interesariuszy. Uzyskano znaczącą poprawę warunków i komfortu pracy pracowników prokuratury, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych, a także uzyskano możliwość wyposażenia obiektu w specjalistyczne urządzenia, nowoczesny sprzęt oraz infrastrukturę techniczną. Dodała również, że obecnie nie zachodzi potrzeba przeprowadzania kolejnych prac adaptacyjnych w budynku Prokuratury Krajowej.*

Ogłędziny budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie przeprowadzone 13 września 2022 r. wykazały, że na 17 poddanych ogłędzinom pomieszczeń w budynku A i B przy ul. Postępu 3 w Warszawie cztery nie odpowiadały wymiarom podstawowej powierzchni pomieszczenia

¹⁸¹ Wydatki ujęte w dziale 755 „Wymiar sprawiedliwości”, rozdziale 75505 „Jednostki powszechne prokuratury”, paragrafie 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”.

¹⁸² Wydatki ujęte w dziale 755 „Wymiar sprawiedliwości”, rozdziale 75505 „Jednostki powszechne prokuratury”, paragrafie 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”.

¹⁸³ Zarządzenie nr 53/17 Prokuratora Generalnego z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie zasad obliczania należytej powierzchni przy projektowaniu obiektów budowlanych na potrzeby powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (polegających na budowie, przebudowie, rozbudowie lub nadbudowie). Zarządzenie zwane dalej: Zarządzeniem nr 53/17.

określonych w zarządzeniu nr 53/17¹⁸⁴. W wyniku oględzin ustalono, że: [1] powierzchnia całkowita pokoju informatyków użytkowanego przez czterech pracowników wynosiła 51,35 m² przy powierzchni podstawowej 14-18 m² na jedną osobę, [2] w obu budynkach nie wygospodarowano pomieszczeń dla aplikantów¹⁸⁵, [3] w obu budynkach nie wyodrębniono oddzielnych sanitariatów służących osobom zatrzymanym¹⁸⁶, [4] podjazd dla osób niepełnosprawnych prowadzący do budynku A Prokuratury nie spełniał wymogów rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁸⁷ (kwestia ta została opisana szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), [5] na wszystkich trzech poziomach parkingu stwierdzono zacieki na rurach oraz przewodach wentylacyjnych, ubytki/pęknięcia w izolacji stropu, w części rur stwierdzono owinięty wokół nich bawełniany materiał oraz taśmę, niezabezpieczone kable. Rury przy ich ujściu w posadzkę były skorodowane. W dwóch przypadkach z rur żeliwnych usytuowanych na poziomie -1 parkingu zidentyfikowano przecieki świadczące o nieszczelnej izolacji na połączeniach kielichowych. W części parkingu na poziomie -1 na miejscach przeznaczonych dla samochodów znajdowały się meble biurowe (szafy, biurka, krzesła, fotele, szafki). Naczelnik Wydziału ds. utrzymania Nieruchomości i Remontów Prokuratury Krajowej oświadczył, że są to nowe meble sukcesywnie skręcane i dystrybuowane do przeznaczonych do tego pomieszczeń¹⁸⁸. W pomieszczeniu przeznaczonym na węzeł cieplny znajdowała się otwarta, niezabezpieczona szafa sterownicza (automatyka węzła cieplnego). W pomieszczeniu tym stwierdzono brak gaśnicy, znajdował się jedynie zawieszony na ścianie stelaż. Zgodnie z oświadczeniem Naczelnika Wydziału ds. utrzymania Nieruchomości i Remontów Prokuratury Krajowej gaśnica znajdowała się bezpośrednio przy wejściu do węzła cieplnego, w miejscu dla niej dedykowanym. Rury centralnego ogrzewania zabezpieczone były wyeksploatowaną i częściowo zniszczoną taśmą. (akta kontroli str. 6260-6372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że: podjazd dla osób niepełnosprawnych znajdujący się na terenie nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie prowadzący do budynku A Prokuratury Krajowej nie spełniał wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określonych w § 71.

W trakcie przeprowadzonych 13 września 2022 r. oględzin stwierdzono brak: [1] pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych o wymaganej szerokości płaszczyzny ruchu 1,2 m ograniczonej krawężnikami o wysokości co najmniej 0,07 m i obustronnej poręczy, [2] spocznika przy pochylni dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, która powinna mieć wymiary co najmniej 1,5 x 1,5 m poza polem otwierania skrzydła drzwi wejściowych do budynku oraz [3] krawędzie stopni schodów w budynku A nie wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki. Prokuratura wykonała zalecenie z protokołu okresowej kontroli stanu technicznego z 12 listopada 2019 r. dotyczące oznakowania podjazdu dla niepełnosprawnych dopiero w 2022 r. po oględzinach przeprowadzonych w ramach kontroli.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydzialnego wyjaśniła, że: *prace związane z dostosowaniem podjazdu dla niepełnosprawnych przy budynku Prokuratury Krajowej przy ul. Postępu 3 w Warszawie nie zostały uwzględnione w projekcie zagospodarowania terenu, uzgodnionym*

¹⁸⁴ Pokój prokuratora 8,56 m², powierzchnia podstawowa przewidziana dla pomieszczeń znajdujących się w Prokuraturze Krajowej 15-20 m², pokój asystenta prokuratora 11,65 m², powierzchnia podstawowa 14-18 m², pomieszczenie na salkę szkoleniową z zainstalowanymi stanowiskami komputerowymi 74,58 m², powierzchnia podstawowa 100 m², magazyn dowodów rzeczowych 10,92 m², powierzchnia podstawowa 50-55 m².

¹⁸⁵ Z oświadczeń osób biorących udział w oględzinach tj. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego i Naczelnika Wydziału ds. utrzymania Nieruchomości i Remontów Prokuratury Krajowej wynika, że z uwagi na brak zatrudniania aplikantów w Prokuraturze Krajowej zarówno w budynku A, jak i B nie wyodrębniono pomieszczeń im dedykowanych.

¹⁸⁶ W trakcie oględzin siedziby Prokuratury Krajowej 13 września 2022 r. ustalono, że zarówno w budynku A jak i B brak było oddzielnych sanitariatów służących osobom zatrzymanym. Naczelnik Wydziału ds. Nieruchomości i Remontów Prokuratury Krajowej uczestniczący w oględzinach wynika, że osobom zatrzymanym udostępnia się najbliższe ogólnodostępne sanitariaty znajdujące się w budynku Prokuratury Krajowej.

¹⁸⁷ Dz.U. 2022 r. poz. 1225.

¹⁸⁸ W trakcie oględzin przeprowadzonych 13 września 2022 r. stwierdzono, że w części parkingu podziemnego znajdowały się zarówno nowe owinięte folią zabezpieczającą, jak i stare meble, tj. fotele i krzesła biurowe, szafki, biurka, regały metalowe.

Opis stanu
faktycznego

m.in. z rzeczoznawcą do spraw sanitarnohigienicznych, a w konsekwencji nie zostały zrealizowane. Inwestor/Zamawiający uznał tym samym, że w granicach prowadzonej inwestycji nie ma konieczności przeprowadzenia robót. Dodała również, że podjazd dla niepełnosprawnych od strony północno-wschodniej budynku położony jest poza terenem nieruchomości Prokuratury Krajowej. (akta kontroli str. 6260-6372)

2.10. Od 24 marca 2020 r.¹⁸⁹ tj. od dnia przeniesienia Prokuratury do obiektów przy ul. Postępu 3 w Warszawie jednostka wydatkowała kwotę 2.852,5 tys. zł na remont i zakup usług pozostałych m.in.: [1] remont jednego z tarasów¹⁹⁰, [2] wykonanie projektu technicznego uzupełniającego wzmocnienia konstrukcji podłogi pod istniejące regały jezdne w pomieszczeniu archiwum¹⁹¹, [3] wykonanie ekspertyzy technicznej stanu technicznego i użytkowego podłogi w pomieszczeniu archiwum¹⁹², [4] remont posadzki garażowej przy bramie pożarowej¹⁹³, [5] prace remontowo-adaptacyjne w pomieszczeniach na parterze budynku A¹⁹⁴, [6] remont oświetlenia awaryjnego w garażu podziemnym¹⁹⁵, [7] roboty izolacyjne dachu i tarasów¹⁹⁶, [8] naprawa i uszczelnienie pokrycia dachowego¹⁹⁷.

Prokuratura pomimo stwierdzenia uszkodzeń w powierzchni dachu m.in. w: [1] przeglądach okresowych stanu technicznego budynku z 5 listopada 2018 r., 12 listopada 2019 r.¹⁹⁸, [2] raportach miesięcznych inwestora zastępczego z 2018 i 2019 roku¹⁹⁹, [3] z narad koordynacyjnych nie wykonała kompleksowego remontu dachu w ramach inwestycji, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z zamówieniem²⁰⁰ z 9 listopada 2020 r. Prokuratura zleciła: [1] wykonanie remontu tarasu na V piętrze w rejonie pomieszczenia 5.51 na kwotę 35,7 tys. zł, następnie [2] na podstawie umowy 312/08/2021²⁰¹ roboty izolacyjne dachu i tarasów w budynku Prokuratury Krajowej w formule „zaprojektuj i wybuduj” na łączną kwotę 857,3 tys. zł. Zgodnie z punktem 1.1 programu funkcjonalno-użytkowego²⁰² wykonanie naprawy izolacji tarasów na 4 i 5 piętrze miało na celu zabezpieczenie przed przenikaniem wody opadowej do pomieszczeń na niższych kondygnacjach poprzez nieszczelności w izolacji tarasów oraz obróbek blacharskich ścianek kolankowych tarasów. Ograniczenie wykonania przebudowy tarasów w 2018 roku jedynie do wymiany legarów mogło skutkować przeciekaniem nieszczelnej izolacji i koniecznością wykonania robót polegających na zabezpieczeniu przed przenikaniem wody opadowej do pomieszczeń na niższych kondygnacjach poprzez nieszczelności w izolacji tarasów oraz obróbek blacharskich ścianek kolankowych tarasów w 2021 roku. Decyzja o rezygnacji z pełnego zakresu robót związanych z remontem tarasów nie została poprzedzona szczegółową ekspertyzą, Prokuratura nie uzyskała również opinii nadzoru autorskiego do ograniczonego zakresu prac. Nadzór autorski poinformował NIK w trybie art. 29 ustawy o NIK, że opiniował zmiany projektowe dotyczące zastosowanych materiałów, urządzeń, technologii podczas sprawowania nadzoru autorskiego wyłącznie o których został poinformowany przez Zamawiającego. (akta kontroli str. 6434-6448, 6394-6398, 3616-3618)

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury wyjaśniła, że obecnie nie zachodzi potrzeba przeprowadzania kolejnych prac adaptacyjnych w budynku Prokuratury Krajowej.

¹⁸⁹ <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/nowa-siedziba-prokuratury-krajowej/>

¹⁹⁰ Zamówienie nr PK XF 223.66.2020 na kwotę 35,7 tys. zł brutto.

¹⁹¹ Zamówienie nr PK XF 223.44.2020 na kwotę 14,8 tys. zł brutto.

¹⁹² Numer sprawy PK XF 223.62.2020, umowa nr 367/10/2020 z 9 października 2020 r. na kwotę 12,9 tys. zł brutto.

¹⁹³ Zamówienie nr PK XF 223.8.2021 na kwotę 6,1 tys. zł brutto.

¹⁹⁴ Zamówienie nr PK XF 223.70.2020 na kwotę 7 tys. zł brutto.

¹⁹⁵ Numer sprawy 1001-10.261.6.2021, umowa nr 430/10/2021 na kwotę 189,8 tys. zł brutto.

¹⁹⁶ Numer sprawy PK XF 261.21.2021, umowa nr 312/08/2021 z 6 sierpnia 2021 r. na kwotę 857,3 tys. zł brutto.

¹⁹⁷ Numer sprawy PK XF 261.20.2020, umowa nr 382/10/2020 z 20 października 2020 r. na kwotę 524,2 tys. zł brutto.

¹⁹⁸ Protokół 2019/02 z okresowej kontroli stanu technicznego budynku z 12 listopada 2019 r. w nieprawidłowościach dachu wpisano: liczne nieszczelności, ze względu na zastosowane rozwiązania projektowe, bardzo trudne do zlokalizowania, w uwagach wpisano: zaleca się przeprowadzenie remontu kapitalnego pokrycia dachowego.

¹⁹⁹ Raport miesięczny za miesiąc listopad 2018 r., luty 2019 r., wrzesień 2019 r., grudzień 2019 r.

²⁰⁰ Zamówienie nr PK XF 223.66.2020 z dnia 9 listopada 2020 r. Biuro Konserwacji Zabytków Owczarek Sp. z o.o.

²⁰¹ Umowa z 6 sierpnia 2021 r. z konsorcjum firm Piotr Kurek oraz PBS INVEST Sp. z o.o. na łączną kwotę 857,3 tys. zł brutto.

²⁰² Program Funkcjonalno-Użytkowy z czerwca 2021 r., nazwa zdania: Roboty izolacyjne dachu i tarasów w budynku Prokuratury Krajowej przy ul. Postępu 3 w Warszawie.

Mogą jedynie zaistnieć potrzeby remontowe związane z poprawą/dostosowaniem pojedynczych pomieszczeń do szczególnych potrzeb użytkowników lub potrzeby inwestycyjne związane z infrastrukturą techniczną, w tym montaż instalacji ograniczających koszty zużywanej energii w obiekcie. (akta kontroli str. 10356-10358)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prokuratura pomimo posiadaniu wiedzy o poważnych uszkodzeniach powierzchni dachu, m.in. na podstawie [1] przeglądów okresowych stanu technicznego budynku z 5 listopada 2018 r., 12 listopada 2019 r.²⁰³, [2] raportów miesięcznych inwestora zastępczego z 2018 i 2019 roku²⁰⁴, [3] narad koordynacyjnych, nie wykonała kapitalnego remontu dachu w ramach inwestycji pn. Przebudowa budynków przy ul. Postępu 3 w Warszawie do potrzeb Prokuratury Krajowej, co było działaniem niecelowym z punktu widzenia sztuki budowlanej. Kwestia nieszczelności dachu, zgodnie z wyjaśnieniami byłego pracownika Prokuratury wpłynęła natomiast na obniżenie ceny zakupu nieruchomości przy ul. Postępu 3 w Warszawie na potrzeby PK.

Kompleksowy remont dachu na budynkach A i B zrealizowany został 15 października 2021 r.²⁰⁵ tj. po roku i dziewięciu miesiącach od wprowadzenia się do budynków przy ul. Postępu 3. Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła, że: *Prokuratura Krajowa uznała, że ze względu na niezagrażający prawidłowemu funkcjonowaniu budynku charakter nieszczelności dachu, wystarczającym będzie wykonanie miejscowych napraw pokrycia dachowego. W trakcie realizacji inwestycji zostały zrealizowane miejscowe naprawy dachu w miejscach stwierdzonych przecieków. Potwierdził to koordynator inwestycji który zeznał: w pierwszym etapie nie ujęto remontu dachu, być może ewentualne miejscowe naprawy wynikające z naprawy wentylacji. Na pewno nie planowano naprawy powierzchni pokrycia dachowego. Dodal: wydaje mi się, że remont był odkładany z powodów finansowych. Mając na uwadze fakt, że główne urządzenia znajdujące się na dachu były wymieniane w ramach innych prac, zasadnym było objęcie remontu dachu w dokumentacji, a tym samym jego realizacja.*

Były Zastępca Biura Administracyjno-Finansowego zeznał: *ze stanem dachu naprawę zapoznaliśmy się w trakcie realizacji (prac rozbiórkowych). Przyjęliśmy, że dach dawno nie był naprawiany, więc zakładaliśmy jakieś prace. Dopiero na etapie rozbioru sufitów wyszedł finalny zakres prac. W mojej opinii doraźne prace były wystarczające do użytkowania. Ze względu na ograniczenia finansowe zrealizowaliśmy doraźne naprawy dachu. Planowaliśmy kompleksowy remont dachu w terminie późniejszym.*

Kierownik budowy zeznał: *rytowała mnie kolejność robót. Nie zachowano chronologii ich realizacji. Dostałem polecenie robienia pomieszczeń nie według sztuki budowlanej. Wiedzieliśmy o nieszczelności dachu od samego początku ale było takie zalecenie, tj. brak zgody na realizację dachu. Ja uważam, że remont powinien być rozpoczęty od dachu. Nie było jednak zgody Prokuratury. Dach miał być robiony dopiero w chwili gdy uzyskano na nie środki. W odpowiedzi na pytanie o problemy zidentyfikowane w trakcie realizacji inwestycji inspektor nadzoru zeznał: nieprawidłowa kolejność wykonania robót oraz najważniejsze wykonywanie dachu po demontażu przez wykonawcę instalacji kanalizacji. Zakres robót określony był przez PK i to ona decydowała co im kiedy powinno być robione. Problem dachu był sygnalizowany.* (akta kontroli str. 95-273, 6457-6461)

Inwestor zastępczy poinformował NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, że w trakcie prowadzonych robót rozbiórkowych w wielu pomieszczeniach stwierdzono przecieki w stropodachu. *Problem nieszczelności dachu został zgłoszony przez Wykonawcę i Inżyniera w trakcie jednego z pierwszych cyklicznych spotkań został zapisany w protokole ze spotkania. Wykonawca i inżynier przekazali również swoją opinię stwierdzając, że remont dachu powinien być wykonany w pierwszej kolejności przed przystąpieniem do prac*

²⁰³ Protokół 2019/02 z okresowej kontroli stanu technicznego budynku z 12 listopada 2019 r. w nieprawidłowościach dachu wpisano: liczne nieszczelności, ze względu na zastosowane rozwiązania projektowe, bardzo trudne do zlokalizowania, w uwagach wpisano: zaleca się przeprowadzenie remontu kapitalnego pokrycia dachowego.

²⁰⁴ Raport miesięczny za miesiąc listopad 2018 r., luty 2019 r., wrzesień 2019 r., grudzień 2019 r.

²⁰⁵ Protokół odbioru końcowego z 15 października 2021 r. do umowy nr 312/08/2021.

modernizacyjnych. Zamawiający po zapoznaniu się z zakresem robót dachowych i naszą opinią przekazał Wykonawcy i inżynierowi decyzję, stwierdzając że remont dachu na obydwu budynkach zostanie wykonany w późniejszym czasie, po zakończeniu modernizacji i zostanie sfinansowany ze środków przeznaczonych na remonty.

Koordinator inwestycji zeznał, że we wstępnym harmonogramie rzeczowo-finansowym Prokuratura nie ujęła kosztów remontu dachu, w jego ocenie kompleksowy remont dachu powinien być robiony w pierwszym etapie modernizacji budynków. Dodał *na pewno ten dach wymagał ekspertyzy na początku inwestycji, której nie zrobiono.*

(akta kontroli str. 10436, 1395-11398, 6394-6398, 6434-6448)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie proces planowania i realizację przebudowy budynku przy ul. Postępu 3 dla potrzeb Prokuratury. Proces ten na każdym z etapów odbywał się bez dochowania należytej staranności w zakresie organizacji nadzoru, a następnie sposobu jego pełnienia, nad kluczowymi uczestnikami procesu budowlanego, pomimo że była to strategiczna inwestycja dla PK, o istotnym znaczeniu publicznym, wysokiej złożoności rzeczowej i znacznej wartości finansowej.

Nierzetelnie oszacowano koszty inwestycji w Programie inwestycji, wskutek czego, nie spełniał on swej roli, gdyż nie mógł być dla dysponenta środków publicznych właściwą merytorycznie podstawą do podjęcia decyzji o finansowaniu inwestycji, a następnie do rzetelnego zaplanowania jej realizacji. Zaniechano kapitalnego remontu dachu w ramach inwestycji, mimo posiadania wiedzy o uszkodzeniach w jego powierzchni (z przeglądów okresowych stanu technicznego, raportów miesięcznych inwestora zastępczego oraz informacji przekazywanych na naradach koordynacyjnych), co było działaniem niecelowym z punktu widzenia sztuki budowlanej.

Stwierdzono nierzetelne sprawowanie nadzoru na realizacją zadań przez nadzór autorski, inwestora zastępczego oraz koordynatora oraz brak reakcji na nierzetelne wykonywanie ich zobowiązań, mimo szczególnej odpowiedzialności ciążącej na tych podmiotach w procesie budowlanym, wymagającej ich systematycznego zaangażowania w realizację powierzonych zadań, z uwzględnieniem konieczności czynnej współpracy w ramach posiedzeń komisji i narad technicznych. Jaskrawym przykładem zaniedbań jest fakt, że pracownicy PK uzyskali wiedzę o braku zamontowania stropów wzmacniających pod pomieszczeniem archiwum oraz niewystarczającym zabezpieczeniu połączeń śrubowych elementów konstrukcji stalowej dopiero po dwóch latach od poświadczenia odbioru tych robót i to tylko na skutek informacji przekazanej przez innego wykonawcę.

Zaniepokojenie budzi również fakt, że przeprowadzone w 2022 roku oględziny wskazują na zły stan techniczny niektórych elementów/instalacji (np. na wszystkich poziomach parkingu stwierdzono zacieki na rurach i przewodach wentylacyjnych oraz ubytki/pęknięcia w izolacji stropu), mimo że zakończenie generalnej przebudowy nastąpiło w 2020 roku.

Na negatywną ocenę wpłynęło także: [1] dokonanie wbrew art. 144 Pzp istotnych zmian umowy, [2] zaniechanie ustalenia i dochodzenia kar umownych w łącznej wysokości 296 tys. zł, [3] nieegzekwowanie przeglądów gwarancyjnych i serwisów wynikających z umów na roboty remontowo-budowlane oraz [4] wypłacenie wykonawcy należności niezgodnie z postanowieniami umowy.

Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie ustaliła, że w wyniku przeprowadzonych prac inwestycyjnych związanych z przebudową i adaptacją tej nieruchomości, uzyskano warunki lokalowe spełniające potrzeby PK, co ocenia pozytywnie. Prokuratura dokonała wyboru wykonawców robót, dostaw i usług zgodnie z przepisami Pzp. Prawidłowo ujęła w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych nakłady poniesione na zakup nowej siedziby i jej dostosowanie do swoich potrzeb.

OBSZAR

3. Działania związane z zakończeniem zajmowania dotychczasowej siedziby Prokuratury Krajowej.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015-2020 (do 29 kwietnia) PK użytkowała trzy nieruchomości znajdujące się w Warszawie przy ul. Rakowieckiej 26/30, Krasieńskiego 65 oraz Nowowiejskiej 26b.

Nieruchomość przy ul. Rakowieckiej 26/30, wykorzystywana była na podstawie trzech umów najmu, zawartych ze SGGW²⁰⁶. Umowy te dotyczyły najmu lokali o łącznej powierzchni 15,2 tys. m², w tym 8,1 tys. m² powierzchni biurowych, 6,5 tys. m² ciągów komunikacyjnych, powierzchni technicznych i pomocniczych, 0,6 tys. m² auli wraz holem oraz 100 miejsc garażowych. We wszystkich ww. umowach PK zobowiązała się m. in. do adaptacji na własny koszt pomieszczeń w zakresie ustalonym umową lub zaakceptowanym przez najemcę²⁰⁷ oraz opłaty miesięcznego czynszu²⁰⁸, podatku od nieruchomości oraz zwrotu kosztów eksploatacyjnych. Umowy z 2012 i 2014 roku zostały zawarte na czas określony do 31 grudnia 2022 r. i nie zawierały zapisów umożliwiających ich wcześniejsze rozwiązanie przez PK, z wyjątkiem powtarzających się przypadków naruszenia przepisów umowy przez wynajmującego. Natomiast umowa z 2017 roku zawarta została na czas określony tj. 60 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia. PK nie ponosiła kosztów przedwczesnego rozwiązania trzech ww. umów, bowiem wynajmujący zgodził się na wstąpienie nowego podmiotu w dotychczasowe umowy najmu. Umowa cesji wierzytelności i praw wynikających z umów została zawarta 16 marca 2020 r., a nieruchomość faktycznie przekazano nowemu najemcy protokołem z 15 kwietnia 2020 r.

Lokale o powierzchni 1,3 tys. m², w tym 0,8 tys. m² powierzchni biurowej²⁰⁹ znajdujące się przy ul. Nowowiejskiej 26b zostały udostępnione PK przez Ministerstwo Obrony Narodowej – Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie porozumieniem zawartym 5 października 2016 r. na podstawie art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze²¹⁰. Zgodnie z przywołanym porozumieniem od 4 kwietnia 2016 r. Stołeczny Zarząd Infrastruktury udostępnił na czas nieokreślony nieodpłatnie ww. pomieszczenia. Postanowiono również, że w przypadku rezygnacji z pomieszczeń, PK zobowiązana będzie do ich przekazania w terminie 30 dni od daty powiadomienia o rezygnacji. PK takie powiadomienie przekazała 20 kwietnia 2020 r., natomiast pomieszczenia zgodnie z porozumieniem zostały 29 kwietnia 2020 r. ponownie przekazane Ministerstwu Obrony.

Nieruchomość przy ul. Z. Krasińskiego 65 w Warszawie²¹¹ użytkowana była przez PK od 28 marca 2012 r. na mocy decyzji oddania w trwały zarząd Prokuraturze Generalnej²¹². Na wniosek PK 12 kwietnia 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju wygasił trwały zarząd i przekazał nieruchomość do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Warszawy, celem

²⁰⁶ Umowa z 7 grudnia 2012 r., której przedmiotem był najem 14,1 tys. m², w tym 7,8 tys. m² powierzchni biurowych i 6,3 tys. m² pomieszczeń technicznych i pomocniczych wraz z przynależnymi do nich 100 miejscami parkingowymi, z 10 kwietnia 2014 r., której przedmiotem był najem 0,6 tys. m² Auli Kolumnowej wraz z holem oraz z 4 października 2017 r., której przedmiotem był najem 0,5 tys. m² powierzchni, w tym 0,3 tys. m² i 0,2 tys. m² pomieszczeń technicznych i pomocniczych. Umowy z 2012 i 2014 roku zawierała Prokuratura Generalna, jednak zgodnie z art. 65 § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178) prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień zawartych Prokuraturę Generalną przeszły na rzecz PK.

²⁰⁷ W przypadku umowy z 7 grudnia 2012 r. prace adaptacyjne obejmowały: demontaż i wymianę skrzydeł drzwiowych z ościeżnicami, wymianę wykładzin podłogowych, malowanie pomieszczeń, dostosowanie instalacji oświetleniowej do nowych wymogów, naprawę dachu, ułożenie glazury i terakoty, wykonanie dostosowania pomieszczeń serwerowni w zakresie instalacji klimatyzatorów, budowę systemu dostępu i kontroli ruchu osobowego, zainstalowanie przejezdnych regałów w pomieszczeniach przeznaczonych na archiwa oraz podjazdów dla osób niepełnosprawnych, umowa z 10 kwietnia 2014 r. przewidywała następujące prace adaptacyjne: malowanie, wymianę grzejników, stolarki okiennej, wykonanie podłogi z wykładziny dywanowej z przygotowaniem i uzupełnieniem podłoża, natomiast umowa z 4 października 2017 r. stanowiła, że zakres prac adaptacyjnych powinien zostać przedstawiony najemcy do akceptacji.

²⁰⁸ Łącznie na podstawie wszystkich trzech umów czynsz wynosił pierwotnie 521,7 tys. zł netto miesięcznie i podlegał corocznej waloryzacji.

²⁰⁹ Powierzchnia pomieszczeń przy ul. Nowowiejskiej 26b wg. Programu Inwestycji pn. Przebudowa budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej.

²¹⁰ Dz. U. poz. 178.

²¹¹ Z Programu Inwestycji pn. Przebudowa budynku przy ul. Postępu 3 w Warszawie dla potrzeb Prokuratury Krajowej w budynku przy ul. Krasińskiego 65 Biuro Budżetu i Majątku Prokuratury Krajowej użytkowało 1,2 tys. m², w tym 0,6 tys. m² powierzchni biurowej.

²¹² Decyzja nr 24/12 Ministra Skarbu Państwa z 28 marca 2012 r. o oddaniu w trwały zarząd Prokuratury Generalnej nieruchomości położonej przy ul. Z. Krasińskiego 65 w Warszawie. W wyniku zmian organizacyjnych PK zastąpiła Prokuraturę Generalną, bowiem zgodnie z art. 65 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze wstąpiła w prawa i obowiązki Prokuratury Generalnej.

ustanowienia trwałego zarządu na rzecz Prokuratury Okręgowej w Warszawie. Protokołem z 18 października 2019 r. PK przekazała nieruchomości Prokuraturze Okręgowej w Warszawie.
(akta kontroli str. 8439-8599)

3.2. Koszty utrzymania, użytkowania i remontów nieruchomości przy ulicach: Rakowieckiej 26/30, Z. Krasińskiego 65 oraz Nowowiejskiej 26b w Warszawie w latach 2015-2020 (do 30 marca 2020 r.) wynosiły 52.906,7 tys. zł²¹³, w poszczególnych latach odpowiednio 8.972,4 tys. zł, 9.140,5 tys. zł, 10.700,8 tys. zł, 10.327,5 tys. zł, 10.510,1 tys. zł oraz 3.255,3 tys. zł. W ramach tych kosztów w ww. okresie ponoszone były również wydatki na zakupy sprzętu biurowego w kwocie 500,4 tys. zł oraz zakup mebli i wyposażenia 1.761,7 tys. zł. Zakupione meble, wyposażenie i sprzęt biurowy zostały przeniesione do nowej siedziby przy ul. Postępu 3. W latach 2016-2017 PK wydatkowała 1.020,2 tys. zł na remonty pomieszczeń, z czego część wydatków na remonty w kwocie 734,6 tys. zł i zakup wyposażenia w kwocie 221,1 tys. zł poniesiona została już po podjęciu decyzji o zmianie siedziby, co zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia, w pkt. 3.2. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. PK nie ponosiła wydatków na utrzymanie i wynajem nieruchomości po zaprzestaniu ich wykorzystywania.
(akta kontroli str. 8600-9184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniu w okresie od 17 października do 28 grudnia 2017 r.²¹⁴ kwoty 955,7 tys. zł²¹⁵, na remont powierzchni biurowych i zakup wyposażenia ówczesnej siedziby PK przy ul. Rakowieckiej 26/30²¹⁶ w Warszawie, w celu przygotowania nowych miejsc pracy oraz opracowanie dokumentacji projektowej remontu ówczesnych siedzib PK przy ul. Rakowieckiej 26/30 i Nowowiejskiej 26B²¹⁷ w Warszawie. Wydatki zrealizowane były na podstawie umów z 17 lipca i 31 sierpnia 2017 r., których przedmiotem było sporządzenie dokumentacji projektowej prac remontowo-budowlanych oraz nadzór techniczny i inwestorski oraz umowy z 10 października 2017 r. na realizację prac remontowo-budowlanych powierzchni biurowych i zakup wyposażenia. Umowy te zawarto, mimo że już 12 kwietnia 2017 r. Prokurator Krajowy podjął decyzje o konieczności poszukiwania nowej siedziby PK (tego dnia wyraził zgodę na powołanie zespołu do oceny przedłożonych dokumentów w sprawie nabycia nieruchomości oraz podjęcia dalszych działań na warszawskim rynku nieruchomości). Termin realizacji tych umów²¹⁸ przypadał w okresie, w którym podjęta została decyzja o zakupie nowej siedziby Prokuratury. Bowiem już 19 października 2017 r. Prokurator Krajowy poinformował Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów o wytypowaniu do zakupu na potrzeby PK obiektu biurowego przy ul. Postępu 3

²¹³ Do kosztów utrzymania, użytkowania i remontów zliczono wydatki sklasyfikowane w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 4210-09 Zakup sprzętu biurowego, 4210-18 Zakup mebli i wyposażenia pomieszczeń, 4210-19 Zakup materiałów do remontu nieruchomości, 4260-01 Zakup energii - energia elektryczna, § 4260-02 Zakup energii - co, cw, § 4260-03 Zakup energii - zimna woda, 4270-06 Konserwacja i naprawa pomieszczeń i budynków oraz budowli, § 4270-08 Remont i naprawa pomieszczeń, budynków. i budowli, w tym opracowanie dokumentacji technicznej oraz założeń projektowych tych remontów nie objętych. planem rzeczowym, 4270-09 Konserwacja i naprawa sprzętu i wyposażenia do utrzymania nieruchomości, 4400-02 Czyszcze za budynki i lokale, 4400-03 Oplata za pomieszczenia garażowe, 4480-01 Podatek od nieruchomości, 4520-03 Oplaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (opłata z tytułu użytkowania wieczystego), 4520-04 Oplaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi), 4520-05 Oplata za korzystanie ze środowiska, 4520-06 Oplaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (pozostałe opłaty za utrzymanie nieruchomości).

²¹⁴ Przelew z dnia 17 października 2017 roku na kwotę 20,9 tys. zł, 21 listopada na kwotę 114,9 tys. zł, 11 i 28 grudnia kwotę odpowiednio 432,7 tys. zł i 56,6 tys. zł.

²¹⁵ W tym wykonanie dokumentacji projektowej oraz nadzór techniczny i merytoryczny w kwocie 77,5 tys. zł, prace remontowe 657,1 tys. zł oraz zakup środków trwałych (system sygnalizacji i napadu, urządzenia klimatyzacyjne) 221,1 tys. zł.

²¹⁶ Wydatki za remont realizowane były na podstawie umów nr 236/07/2017 z 17 lipca 2017 r. (dokumentacja projektowa oraz nadzór merytoryczny i techniczny), nr 375/10/2017 z 10 października 2017 (wykonanie prac remontowo-budowlanych).

²¹⁷ Umowa nr 291/08/2017 z 31 sierpnia 2017 r.

²¹⁸ Dokumentacja projektowa robót budowlano-remontowych przy ul. Rakowieckiej 26/30 została odebrana 25 września 2017 r, prace remontowo-budowlane przy ul. Rakowieckiej 26/30 oraz prace z zakresu nadzoru technicznego i merytorycznego na realizację robót remontowo-budowlanych przy ul. Rakowieckiej 26/30 w Warszawie zostały odebrane 22 grudnia 2017 r.

w Warszawie i zwrócił się o przydział dodatkowej kwoty 142.000 tys. zł na zakup nieruchomości.

Była Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że powodem podpisania umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i remont siedziby PK przy ul. Rakowieckiej 26/30 w Warszawie była konieczność zapewnienia odpowiednich warunków pracy prokuratorom i pracownikom, w związku ze wzrostem zatrudnienia. Z przekazanej dokumentacji wynika, że zatrudnienie w PK w latach 2016-2020 (tj. w okresie przed podjęciem decyzji o zakupie nowej siedziby PK, a przeprowadzką do niej) systematycznie wrastało i wynosiło w poszczególnych latach odpowiednio 350, 362.5, 408.75, 428.75 oraz 439.75 etatu. Jednak zdaniem NIK zlecenie i wykonanie prac remontowych w siedzibie PK przy ul. Rakowieckiej 26/30 było niecelowe. Bowiem w opracowanym wg stanu na 30 stycznia 2017 r. programie funkcjonalno-użytkowym zapotrzebowanie na powierzchnię biurową przy planowanej obsadzie 467 etatów zostało ustalone²¹⁹ na 9,9 tys. m². Natomiast powierzchnia biurowa użytkowanych przez PK w 2017 roku nieruchomości była nieznacznie niższa i wynosiła 9,6 tys. m², zaś obsada była niższa od planowanej o 23,4% i wynosiła zaledwie 362.5 etatu (wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.), co w świetle postanowień ww. programu, w pełni zaspokajało potrzeby lokalowe PK.

Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wyjaśniła, że w czasie podpisywania umowy na opracowanie dokumentacji projektowej prac remontowo-budowlanych oraz na nadzór techniczny i merytoryczny nad planowanym remontem siedziby PK przy ul. Nowowiejskiej 26B w Warszawie, nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji w zakresie zmiany lokalizacji Departamentu ds. Spraw Wojskowych PK (umowa dotyczyła ówczesnej siedziby Departamentu). Natomiast w piśmie z 15 lutego 2022 r. skierowanym do NIK, ówczesna Zastępca Dyrektora Biura Prezydialnego PK wskazała, że (...) rozpatrując możliwość zapewnienia odpowiedniej siedziby dla Prokuratury Krajowej, w pierwszej kolejności brano pod uwagę nieruchomość wynajmowaną od SGGW, położoną przy ul. Rakowieckiej 26/30. Działania w tym kierunku podjęto mając świadomość, że budynek ten nie zaspokoi pełnych potrzeb lokalowych PK. Już w tamtym czasie pomieszczenia Departamentu Do Spraw Wojskowych oraz Biura Budżetu i Majątku Prokuratury znajdowały się w innych lokalizacjach, co generowało dodatkowe koszty. W związku z pracami mającymi na celu pozyskanie nieruchomości przy ul. Rakowieckiej 26-30, sporządzona została (...) notatka służbowa, w której obok aspektów prawnych dot. pozyskania ww. nieruchomości, określono także powierzchnię niezbędną dla potrzeb PK. Powierzchnia ta została ustalona na 9.864 m² powierzchni biurowej i była ponad dwukrotnie niższa niż 20.500 m² powierzchni biurowej w zakupionej siedzibie PK²²⁰, co w pełni zaspokajało potrzeby lokalowe wszystkich komórek organizacyjnych PK, które ostatecznie zostały przeniesione do tej siedziby. (akta kontroli str. 408-431, 1320-1322, 1320-13222, 1464-1524, 1682-1714, 9093-9182, 10144-10184, 10429-10434, 10438-10440)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niecelowe i niegospodarne wydatkowanie 955,7 tys. zł na przygotowanie remontu i remont nowych pomieszczeń biurowych w siedzibie Prokuratury przy ul. Rakowieckiej 26/30 i Nowowiejskiej 26B w Warszawie, mimo podjęcia decyzji o przeniesieniu PK do nowej siedziby. Za prawidłowe uznaje działania związane z wcześniejszym rozwiązaniem umowy najmu, użytkowania wieczystego oraz porozumienia, na podstawie których Prokuratura wykorzystywała nieruchomości przed przeniesieniem siedziby na ul. Postępu 3, które nie generowały dodatkowych kosztów z tym związanych.

IV. Wnioski

Wnioski

²¹⁹ Program Funkcjonalno-Użytkowy zawierał trzy rodzaje powierzchni: I. Powierzchnia podstawowa dla orzeczników (prokuratorów i asesorów) -4.356 m², II. Powierzchnia podstawowa dla urzędników i pracowników obsługi – 3.028 m², III. Powierzchnia pomocnicza orzeczników i urzędników oraz pracowników obsługi – 6.680 m² oraz IV. Powierzchnia komunikacji 25% wskazanych w pkt I-III, tj. 3.516 m². Na potrzeby kontroli w wyliczenia powierzchni biurowej nie została uwzględniona powierzchnia komunikacji (cała, tj. 3.516 m²) oraz sala konferencyjna i garaże uwzględnione w powierzchni pomocniczej, tj. 4.200 m²

²²⁰ Łączna powierzchnia budynku przy ul. Postępu 3 wynosiła 36.955 m².

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podejmowanie decyzji o zakupie nieruchomości po wiarygodnej ocenie jej stanu i wielkości nakładów koniecznych do jej remontu.
2. Wypłacanie wynagrodzenia wykonawcom zgodnie z postanowieniami umów oraz za faktycznie i rzetelnie zrealizowane usługi.
3. Dokonywanie istotnych zmian postanowień umownych zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.
4. Ustalenie należnych kar umownych i ich dochodzenie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 31 sierpnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

