



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-010-01/2014

P/14/114

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/114 – Budowa portu lotniczego w Modlinie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Marek Chodkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 91124 z 14 maja 2014 r., Jan Czarniecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 91121 z 14 maja 2014 r. oraz nr 91723 z 30 lipca 2014 r., Małgorzata Keller-Boroszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 91122 z 14 maja 2014 r., Jerzy Kęćik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 91123 z 14 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10 Tom I)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Spółka z o. o. ¹ , ul. Gen. Wiktora Thommee 1A, 05-102 Nowy Dwór Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Okienzczyk – Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 11 Tom I)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Spółka zrealizowała przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie portu lotniczego w Modlinie. Zakończenie prac nastąpiło w czerwcu 2012 r., a rozpoczęcie użytkowania lotniska w lipcu tego samego roku.

Spółka, podejmując się realizacji zadania polegającego na budowie portu lotniczego w Modlinie, nie posiadała opracowanej i opisanej procedury sposobu prowadzenia procesu inwestycyjnego uwzględniającej ryzyka jakie mogą wystąpić na każdym jego etapie, ze szczególnym uwzględnieniem zlecenia i odbioru dokumentacji opracowywanej na potrzeby realizacji inwestycji, a także nie dysponowała wystarczającymi zasobami osobowymi.

Wyłoniony w celu zapewnienia nadzoru inwestorskiego podmiot nie wykonywał prawidłowo swoich obowiązków, a Spółka nie egzekwowała w sposób skuteczny powierzonych mu zadań. Wskutek niewłaściwego wykonania części pasa startowego lotnisko było wyłączone z komercyjnej eksploatacji przez blisko sześć miesięcy. Spowodowało to straty finansowe w wysokości co najmniej 34 381,4 tys. zł³ i miało wpływ na wynik finansowy Spółki za 2013 r., który był ujemny i wynosił (-) 45 573,5 tys. zł.

Z tytułu zlecenia prac dodatkowych objętych uprzednio zawartymi umowami, w sposób niegospodarny wydatkowano środki w wysokości 6 041,9 tys. zł. Pomimo

¹ Dalej również Spółka lub MPL.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Kwota wykazana w pozwie skierowanym przez Spółkę przeciwko wykonawcy pasa startowego.

wydatkowania dużych kwot na finansowanie usług zewnętrznych MPL nie ustrzegł się nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴, zawierając 62 umowy na roboty dodatkowe z naruszeniem przepisów tej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Spółki do realizacji inwestycji

1. 1. Przygotowanie organizacyjno-finansowe Spółki

Opis stanu
faktycznego

1. MPL jest spółką prawa handlowego, posiadająca osobowość prawną. Spółka rozpoczęła swoją działalność w kwietniu 2005 r⁵. pod nazwą Port Lotniczy Modlin Sp. z o.o. Zmiany struktury właścicielskiej Spółki, a także zmiany jej nazwy na obecną, tj. Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. dokonano 28 grudnia 2006 r. Udziałowcami Spółki zostali: Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (dalej także: PP PL), Województwo Mazowieckie, Nowy Dwór Mazowiecki, Agencja Mienia Wojskowego. Uprzednio jedynym udziałowcem Spółki było Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 323 824,5 tys. zł i dzielił się na 647 649 udziałów po 500 zł każdy. Udział w kapitale wynosił: Agencja Mienia Wojskowego – 34,43%⁶, Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” – 30,39%⁷, Województwo Mazowieckie – 30,37%⁸ oraz miasto Nowy Dwór Mazowiecki – 4,81%⁹.

Przedmiotem działalności Spółki jest m.in. transport lotniczy pasażerski i towarowy oraz działalność usługowa wspierająca transport lotniczy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 11-20 Tom I, str. 1-18 Tom III)

2. Pierwotne założenia przedsięwzięcia polegającego na modernizacji lotniska w Modlinie w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników nisko kosztowych zostały opracowane przez PP PL w latach 2004-2006. Przystępując do budowy lotniska Spółka dysponowała opracowaną w tym celu na rzecz PP PL dokumentacją, która została przekazana Spółce przez PP PL 28 grudnia 2009 r. w postaci aportu o wartości 10 120,2 tys. zł¹¹. Spółka była zapoznawana z dokumentacją w trakcie jej powstawania, jeszcze przed przekazaniem jej w formie aportu. Dokumentacja obejmowała opracowania związane z:

- pracami projektowymi (opisane w pkt. 1.2. niniejszego obszaru),
- pracami dotyczącymi doradztwa,
- pracami pozaprojektowymi (dokumentacja z lat 2004-2006), w tym „Wielobranżową koncepcję programowo-przestrzenną modernizacji lotniska Modlin w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników nisko kosztowych”¹² (zawierającą część ogólnolotniskową oraz urbanistyczno-architektoniczną zabudowy portowej, a także raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko na etapie koncepcji), dokumentację badań geotechnicznych podłoża gruntowego dla projektowanych dróg dojazdowych w rejonie terminala¹³, opinię geotechniczną

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Dalej ustawa Pzp.

⁵ Na podstawie Aktu Założycielskiego Spółki z 22 kwietnia 2005 r. sporządzonego w Kancelarii Notarialnej D. K., M. W. s.c. Repetytorium A-4059/2005.

⁶ 222 970 udziałów o wartości 111 485 tys. zł.

⁷ 196 810 udziałów o wartości 98 405 tys. zł.

⁸ 196 683 udziały o wartości 98 341,5 tys. zł.

⁹ 31 186 udziałów o wartości 15 593 tys. zł.

¹⁰ Według zmienionej umowy spółki przyjętej Aktem Notarialnym z 30 grudnia 2011 r.

¹¹ Według wyceny sporządzonej przez kancelarię majątkową w grudniu 2009 r. Raport Nr 8//X/2009.

¹² Koncepcja autorstwa firmy P. – luty, marzec 2005 r.

¹³ Autorstwa Przedsiębiorstwa P. – marzec 2006 r.

o warunkach wodno-gruntowych podłoża dla projektu wstępnego modernizacji lotniska¹⁴, dokumentację hydrologiczną ustalającą zasoby eksploatacyjne ujęcia wód podziemnych z otworów czwartorzędowych na terenie lotniska¹⁵, dokumentację geologiczno-inżynierską dla modernizacji lotniska¹⁶, badania i ocenę nośności nawierzchni drogi startowej (dalej DS) oraz dróg kołowania (dalej DK)¹⁷, ocenę stanu nawierzchni lotniskowych¹⁸.

Przekazane materiały nie określały w sposób jednoznaczny założeń techniczno-ekonomicznych przedsięwzięcia, jego ostatecznego zakresu rzeczowego i kosztu. Dokumentacja (dotycząca doradztwa i prac pozaprojektowych) różniła się zapisami dotyczącymi m.in.: zakresu rzeczowego inwestycji, prognozami ruchu lotniczego, okresem realizacji inwestycji, wartością inwestycji, sposobem finansowania, a część zapisów była w momencie przekazywania dokumentacji Spółce nieaktualna. Na przykład „Wielobranżowa koncepcja programowo-przestrzenna modernizacji lotniska Modlin w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników nisko kosztowych” opracowana została na podstawie założeń funkcjonalno-technologicznych lotniska oraz prognoz ruchu lotniczego z 2004 r.¹⁹. Zakres przedsięwzięcia związanego z modernizacją lotniska miał obejmować:

- przystosowanie pasa startowego, drogi startowej, drogi kołowania, płyty postoju samolotów dla potrzeb przyjmowania samolotów kodu „C” z możliwością przyjęcia samolotów do kodu „E”,
- budowę systemu pomocy nawigacyjnych radiowych (NDB, ILS) i świetlnych (oświetlenie nawigacyjne DS, DK i PPS),
- adaptację lub budowę nowych obiektów do obsługi pasażerów, samolotów, służb ruchu lotniczego, utrzymania lotniska, ochrony i administracji,
- adaptację lub budowę niezbędnej infrastruktury sieciowej, dróg dojazdowych, parkingów oraz ogrodzenia lotniska.

Z kolei otrzymany wśród opracowań dotyczących doradztwa „Plan Strategiczny dla przedsięwzięcia uruchomienia i eksploatacji lotniska w Modlinie”²⁰ sporządzony przez firmę Ernst & Young w 2006 r. zakładał m.in., że:

- budowa lotniska odbywała się będzie w trzech etapach: Etap I 2006-2008 (budowa terminala 1, remonty DK, DS., PPS), Etap II 2009-2013 (rozbudowa terminala 1, budowa terminala Cargo, parkingi miejskie, drogi szybkiego zjazdu), Etap III 2018-2019 (budowa terminala 2),
- nakłady na realizację inwestycji²¹ w latach 2006-2020 wyniosą 500 957 tys. zł,
- finansowanie inwestycji odbędzie się w oparciu o własne źródła – aporty gotówkowe udziałowców w latach 2006-2008 w wysokości 179 000 tys. zł oraz finansowanie dłużne – kredyty zaciągnięte w latach 2008-2011 i 2017-2019 w łącznej wysokości 392 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 134-222 Tom I)

W odpowiedzi na pytanie kto i na podstawie jakich dokumentów dokonał oszacowania i określenia zakresu rzeczowego inwestycji realizowanej w latach 2010-2012, Prezes Zarządu Spółki podał w wyjaśnieniach: „*Co budujemy wiadomo*

¹⁴ Autorstwa Przedsiębiorstwa G. – luty 2005 r.

¹⁵ Autorstwa Przedsiębiorstwa P. – czerwiec 2005 r.

¹⁶ Autorstwa Przedsiębiorstwa P. – listopad 2005 r.

¹⁷ Autorstwa firmy P. – lipiec 2004 r.

¹⁸ Autorstwa firmy P. – bez daty.

¹⁹ Materiały opracowane przez PP PL przekazane firmie P. do wykorzystania.

²⁰ Zakres tego opracowania obejmował m.in. podstawowe założenia działalności portu lotniczego w Modlinie, długoterminowy plan rozwoju lotniska, finansowe aspekty Projektu, przegląd uwarunkowań rynkowych i prognozy ruchu, opis istniejącej i planowanej infrastruktury lotniska, założenia dotyczące finansowania projektu, przegląd możliwych źródeł i sposobów finansowania Projektu, analizę rentowności.

²¹ Bez nakładów odtworzeniowych na renowację nawierzchni lotniskowych, systemu oświetlenia lotniska oraz zakup systemów bezpieczeństwa oraz bez nakładów na nawigację i kontrolę ruchu.

było w 2005 r. Zakres rzeczowy wynikał z posiadanej dokumentacji. W tamtym okresie przygotowanie było zabezpieczane przez PP PL. W 2006 r. zapadła decyzja, że finansowanie będzie zabezpieczone przez wejście projektu do Regionalnego Programu Operacyjnego. Później wspólnicy podjęli decyzję o podjęciu kredytu komercyjnego. Pierwsza koncepcja powstała w PP PL 2004 r. i to ona miała finansować przedsięwzięcie. Drugim ważnym momentem jest grudzień 2006 r. i wejście do spółki obecnych wspólników. W tej sytuacji powstała decyzja o współfinansowaniu projektu ze środków RPO. Koszt inwestycji był określony na podstawie kosztorysów inwestorskich i kosztów wszystkich usług, które będą zlecane. Spółka otrzymała koncepcję wraz z projektami i kosztorysami. Zadaniem spółki od tego momentu było wybudowanie i uruchomienie lotniska”.

(dowód: akta kontroli str. 167-168 Tom III)

3. Zarząd Spółki opracował harmonogram prac związanych z uruchomieniem lotniska w Modlinie, który został zatwierdzony przez zgromadzenie wspólników Spółki w październiku 2007 r. Harmonogram przewidywał budowę: terminala, części lotniczej, części miejskiej oraz obiektów służb lotniskowych i ogrodzenia. Zakładał również opracowanie studiów wykonalności/koncepcji dla kolei, hangaru do obsługi technicznej samolotów oraz hotelu, przy czym decyzja o ewentualnej budowie tych obiektów miała zapaść na późniejszym etapie. Uruchomienie lotniska miało nastąpić w ciągu 104 tygodni od otrzymania prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Pozostałymi założeniami warunkującymi realizację prac według harmonogramu były: brak protestów biorących udział w przetargach, uzyskanie do końca lipca 2007 r. kompletnej dokumentacji projektów budowlanych, uzyskanie przez MPL do końca sierpnia 2007 r. pełnego prawa dysponowania nieruchomością, podniesienie kapitału Spółki do końca 2008 r., wskazanie Spółki jako podmiotu zakładającego lotnisko i zarządzającego nim Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Harmonogram nie był realizowany, a odpowiadając na pytanie w jaki inny sposób monitorowano realizację inwestycji Szef Biura Zarządu Pan A.F. stwierdził, że była ona oparta o harmonogramy przygotowania i realizacji poszczególnych umów składających się na całość przedsięwzięcia. W wymiarze faktycznym polegało to na cyklicznych weryfikacjach harmonogramów przez Zarząd Spółki. Pierwotny harmonogram inwestycji przyjęty w formie uchwały wspólników w 2007 r. nie był realizowany. Możliwość jego realizacji została obwarowana szeregiem warunków, które nie zostały w praktyce spełnione, co nastąpiło w wyniku zdarzeń niezależnych od Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 44-54 Tom I, str. 44-45 Tom V)

4. Budowa portu lotniczego w Modlinie została objęta dofinansowaniem ze środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego²² (dalej: RPO WM). W celu uzyskania dofinansowania przedsięwzięcia/projektu Spółka określiła zakres rzeczowy i koszt inwestycji, której miał dotyczyć finansowany projekt. Oszacowana w 2008 r. wartość projektu wynosiła 305 000 tys. zł, w tym wkład własny beneficjenta 228 840 tys. zł, a dofinansowanie ze środków RPO WM 76 160 tys. zł²³. W latach 2010-2012 szacunkowa wartość projektu, a także wartość dofinansowania ulegały na wniosek Spółki wzrostowi: z 305 000 tys. zł (76 160 tys. zł – dofinansowanie) w 2010 r.²⁴,

²² Spółka zawarła 30 września 2008 r. z Samorządem Województwa Mazowieckiego umowę nr 2/RPOWM2007-2013/2008 dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego pn. „Uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie”.

²³ W tej wielkości projekt został ujęty w Indykatywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych z 29 grudnia 2010 r.

²⁴ Według IWPK z 29 grudnia 2010 r.

poprzez 382 767 tys. zł (166 200 tys. zł) w 2012 r.²⁵ do 454 006 tys. zł (163 533 tys. zł) w 2012 r.²⁶

Do czasu zakończenia kontroli NIK Prezes Zarządu Spółki nie przedstawił przyczyny i uzasadnienia dla wzrostu całkowitej wartości projektu z 305 000 tys. zł do 382 767 tys. zł. Wzrost wartości projektu z 382 767 tys. zł do 454 007 tys. zł związany był natomiast m.in. ze zwiększeniem wydatków na: prace przygotowawcze, budowę budynku Głównego Punktu Kontroli, rozbudowę systemu ogrodzenia, instalację urządzeń ochrony lotniska, zakup sprzętu utrzymania lotniska i radaru do monitorowania ptaków, zakup sprzętu ratowniczo-gaśniczego i pozostałej infrastruktury. Spółka nie wyjaśniła dlaczego zadania te nie zostały ujęte w pierwszym wniosku o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 221-223 Tom III)

5. W celu zapewnienia finansowania inwestycji Spółka m.in. uzyskała w 2011 r. pożyczkę z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 848 tys. zł²⁷, wyemitowała w 2011 r. obligacje o wartości 150 000 tys. zł²⁸, a także podpisała w 2012 r. z Samorządem Województwa Mazowieckiego umowę o dofinansowanie projektu p.n. „Uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie (Nowy Dwór Mazowiecki)” w kwocie do 163 533 tys. zł.

Ponadto aktem notarialnym z 30 grudnia 2011 r. nadzwyczajne zgromadzenie wspólników Spółki dokonało zmiany umowy spółki, zgodnie z którą Województwo Mazowieckie zobowiązało się wnieść w okresie do 29 czerwca 2020 r. wkłady pieniężne w wysokości do 199 345 tys. zł na pokrycie obejmowanych udziałów w ramach podwyższenia kapitału zakładowego Spółki w celu „wsparcia finansowego przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na uruchomieniu lotniska użytku publicznego na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie poprzez modernizację istniejącej i budowę nowej infrastruktury, w tym również zakup maszyn i urządzeń oraz wyposażenia, potrzebnych do funkcjonowania lotniska i obsługi pasażerów”. Wniesienie wkładów zostało uzależnione od nieposiadania przez Spółkę lub posiadania w niewystarczającej wysokości środków pieniężnych²⁹ koniecznych do pokrycia zadłużenia zaciągniętego w celu finansowania przedsięwzięcia oraz przedstawienia w formie pisemnej Województwu wysokości kwoty uzupełniającej niezbędnej do dokonania płatności wynikającej z obsługi zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 21-43 Tom I, str. 228, 233 Tom III)

6. Zarząd Spółki określił ogólne zasady wewnętrznej organizacji, strukturę organizacyjną oraz zakresy działania jednostek organizacyjnych Spółki. Zasady te zostały ujęte w Podręczniku Organizacyjnym przyjętym do stosowania w 2008 r.³⁰

Zgodnie z Podręcznikiem, w okresie objętym kontrolą NIK, przygotowaniem oraz nadzorem nad prowadzonymi przez Spółkę inwestycjami zajmowały się dwa biura podlegające bezpośrednio Zarządowi Spółki, tj.: Biuro Inwestycji (dalej: BI) oraz Biuro Zamówień i Kontraktów (dalej: BZIK).

²⁵ Według IWPK z 6 marca 2012 r.

²⁶ Według IWPK z 31 listopada 2011 r.

²⁷ Na podstawie umowy z WFGWIOŚ z 18 sierpnia 2011 r.

²⁸ Na podstawie umowy z 28 października 2011 r. o obsługę i gwarantowanie Emisji Obligacji.

²⁹ Na Rachunku Obsługi Długu.

³⁰ Uchwała Zarządu Spółki Nr 49 z 17 grudnia 2008 r. zmieniona uchwałami Nr 17/2009 z 9 marca 2009 r., Nr 4/2010 z 7 stycznia 2010 r., Nr 155/2011 z 28 listopada 2011 r. oraz Nr 197/2012 z 15 grudnia 2012 r., Nr 21/2013 z 14 lutego 2013 r. i Nr 41/2013 z 27 marca 2013 r.

Do zakresu działania BI należało m.in.: prowadzenie prac przygotowawczych niezbędnych do realizacji inwestycji, współpraca z biurami projektów, analiza i ocena pozyskiwanej dokumentacji technicznej, przygotowanie założeń do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ) dla planowanych inwestycji i remontów, nadzór nad zawartymi umowami inwestycyjnymi i prowadzonymi inwestycjami w tym udział w koordynacjach i naradach, ścisła współpraca z inwestorem zastępczym i wykonawcami robót oraz organizowanie lub/i udział w komisji do odbioru robót po zakończeniu inwestycji. Podstawowym zadaniem BZiK było przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego we współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi tworzącymi strukturę organizacyjną MPL.

(dowód: akta kontroli str. 56-77 Tom I)

Spółka nie posiadała opracowanej i opisanej procedury sposobu prowadzenia procesu inwestycyjnego uwzględniającej ryzyka jakie mogą wystąpić na każdym jego etapie, ze szczególnym uwzględnieniem zlecenia i odbioru dokumentacji opracowywanej na potrzeby realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 103, 139, 142 Tom III)

Przy przygotowaniu i nadzorze nad realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na budowie portu lotniczego w Modlinie uczestniczyło sześciu pracowników³¹ zatrudnionych w Biurze Inwestycji. Wśród nich cztery osoby posiadały uprawnienia budowlane Cztery osoby przeszły szkolenia związane z prowadzeniem procesu budowlanego.

W celu zapewnienia właściwego przebiegu inwestycji MPL zawarł umowę na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego dla przedsięwzięcia pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie”³² z podmiotem zewnętrznym. Umowa z Inwestorem zastępczym wskutek przeciągającej się procedury przetargowej (wszczętej w lipcu 2009 r.) została zawarta 21 lipca 2010 r., tj. 102 dni po wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę części lotniczej i 59 dni po wszczęciu postępowania na budowę budynku terminala pasażerskiego. Zgodnie z umową głównym zadaniem Inwestora zastępczego miało być zapewnienie nadzoru przy następujących etapach: „czynności przed rozpoczęciem robót”, „realizacja robót”, „obsługa finansowo-księgową”, „dokonywanie odbiorów robót i przekazanie inwestycji do użytkowania”, „wykonywanie czynności w okresie gwarancji i rękojmi”.

(dowód: akta kontroli str. 72 Tom I, str. 46-52, 61-65 Tom II, str. 144 Tom III)

7. W okresie objętym kontrolą w Spółce nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych, przedmiotem których byłyby prawidłowość realizacji zadań polegających na przygotowaniu, nadzorze nad realizacją, finansowaniem i rozliczaniem przedsięwzięcia polegającego na budowie portu lotniczego. Zagadnienia te nie były również przedmiotem audytów prowadzonych przez Audytora Wewnętrznego Spółki, zatrudnionego od października 2012 r.

Według wyjaśnień Szefa Biura Zarządu, kontrola prawidłowości realizacji poszczególnych zadań była prowadzona ustawicznie m.in. w ramach przewidzianej w rozdziale XI Podręcznika Organizacyjnego³³ kontroli funkcjonalnej. Pracownicy

³¹ Pracownicy posiadali następujące wykształcenie: magister inżynier konstrukcji budowlanych i inżynierskich, magister inżynier budownictwa lądowego, magister administracji publicznej, inżynier instalacji i sieci sanitarnych, magister inżynier budownictwa ekonomicznego i energooszczędnego, inżynier elektryk.

³² Szczegółowe zapisy dotyczące sposobu wyłonienia inwestora zastępczego, a także realizacji przedmiotu umowy zostały przedstawione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

³³ W rozdziale XI Podręcznika zostały określone zasady kontroli wewnętrznej. Opisany w paragrafach od 22 do 27 wymienionego rozdziału system kontroli wewnętrznej obejmował: samokontrolę (realizowaną przez samego pracownika), kontrolę funkcjonalną (realizowaną przez przełożonego pracownika) oraz kontrolę instytucjonalną (realizowaną w imieniu i na zlecenie Zarządu Spółki).

Spółki nadzorujący przygotowanie i realizację zadań składających się na inwestycję nie działali w ramach zespołów kontrolnych, lecz zespołów zadaniowych, np. komisji przetargowych oraz prowadzili nadzór nad poszczególnymi obszarami inwestycji w ramach własnych zakresów zadań. Większość codziennych spraw pracowników związana była właśnie z realizacją inwestycji. Zarząd Spółki w trakcie realizacji inwestycji monitorował tylko otrzymywane informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 79-80 Tom I)

W związku z wstrzymaniem przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w grudniu 2012 r. użytkowania części pasa startowego na skutek występujących w nim uszkodzeń i ubytków, Rada Nadzorcza MPL zarządziła³⁴ przeprowadzenie w Spółce kontroli procesu inwestycyjnego części lotniczej. Do kontroli oddelegowano trzech członków Rady Nadzorczej. W październiku 2013 r. sporządzono raport z oceny procesu inwestycyjnego dotyczącego budowy części lotniczej, który został następnie przyjęty³⁵ przez Radę Nadzorczą Spółki. Przedmiotem analizy stanowiącej podstawę do sporządzenia Raportu były przede wszystkim kwestie natury formalno-prawnej oraz ocena czynników mogących mieć wpływ na powstanie uszkodzeń na nawierzchni pasa startowego. Badaniem objęto: proces wyboru wykonawcy pasa, zapisy umowy zawartej z inwestorem zastępczym, proces jego wyłonienia, powstanie wad nawierzchni części betonowej i bitumicznej pasa oraz zasadność kontynuacji współpracy z wykonawcą pasa. Rada Nadzorcza nie dopatrzyła się nieprawidłowości w działaniach podejmowanych przez Zarząd Spółki. W raporcie zalecono Zarządowi Spółki m.in. wniesienie pozwu przeciwko wykonawcy robót budowlanych i inwestorowi zastępczemu o odszkodowanie z tytułu poniesionych strat spowodowanych wyłączeniem lotniska z eksploatacji oraz rozważenie kontroli wykonania zawartych umów z inwestorem zastępczym oraz wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 81-131 Tom I)

MPL, wykonując zalecenia Rady Nadzorczej, wniósł 18 kwietnia 2014 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie pozew przeciwko wykonawcy robót budowlanych w części lotniczej (wykonawcy pasa startowego) o zasądzenie na rzecz Spółki 34 381,4 tys. zł tytułem odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami za poniesioną szkodę w związku z nienależytym wykonaniem przez pozwanego umowy na roboty budowlane. Od wniesionego pozwu została uiszczona opłata sądowa w wysokości 100,0 tys. zł.

Spółka w związku z toczącym się sporem z wykonawcą pasa startowego poniosła do dnia zakończenia kontroli koszty z tytułu obsługi prawnej (doradztwo, opinie, sporządzenie zawiadomień możliwości popełnienia przestępstwa, udział w przesłuchaniu świadka, przygotowanie dokumentów dla policji, i inne) w wysokości 2 352,4 tys. zł.

Wskutek niewłaściwego wykonania części pasa startowego lotnisko było wyłączone z komercyjnej eksploatacji przez blisko sześć miesięcy. Miało to wpływ na wynik finansowy Spółki za 2013 r., który był ujemny i wynosił (-) 45 573,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 539-585 Tom II, str. 372 Tom V)

³⁴ Uchwałą nr 1 Rady Nadzorczej z 16 stycznia 2013 r.

³⁵ Uchwałą nr 1 Rady Nadzorczej z 8 listopada 2013 r.

1.2. Przygotowanie dokumentacji na potrzeby realizacji inwestycji

1. Przystępując do realizacji robót budowlanych związanych z przedsięwzięciem inwestycyjnym polegającym na budowie portu lotniczego w Modlinie³⁶, Spółka posiadała dokumentację projektową i specyfikacje wykonania i odbioru robót budowlanych, tj. dokumentację, o której mowa w art. 31 ust. 1 ustawy Pzp, dotyczącą:

- a) terminala pasażerskiego, opracowaną przez firmę A. na zlecenie Spółki, zgodnie z którą wartość kosztorysowa prac nią objętych wynosiła 62 046,3 tys. zł;
- b) pozostałych obiektów budowlanych oraz infrastruktury technicznej i lotniskowej³⁷ opracowaną przez firmę P. na zlecenie PP PL i przekazaną Spółce w grudniu 2009 r. w postaci aportu. Wartość dokumentacji została oszacowana na kwotę 10 120,2 tys. zł, natomiast wartość kosztorysowa robót nią objętych na 176 468,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 456-462, 522-523 Tom I)

2. Dokumentacja projektowo-kosztorysowa na budowę terminala pasażerskiego została opracowana na podstawie umowy zawartej przez Spółkę z firmą A. 30 września 2005 r. Wartość umowy wynosiła 1 600 tys. zł netto (1 952 tys. zł brutto). Określony w umowie zakres prac obejmował (§ 2 umowy):

- wykonanie projektu wstępnego architektonicznego i materiałów prezentacyjnych dla uzyskania akceptacji inwestora (Etap I),
- wykonanie projektu budowlanego wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę (Etap II),
- wykonanie dokumentacji przetargowej dla robót budowlano-instalacyjnych obejmującej: część rysunkową w zakresie architektury, konstrukcji, instalacji sanitarnych, elektrycznych i elektrotechnicznych wraz z opisami w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do przygotowania oferty przez wykonawcę robót budowlano-montażowych przedmiary i opisy robót oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiORB) (Etap III),
- wykonanie projektów koncepcyjnych i technicznych wnętrz recepcyjnych i ogólnodostępnych oraz aranżacji pomieszczeń biurowych, technicznych i pomocniczych, obejmujących rozwiązania materiałowe ścian, podłóg i sufitów, rodzaj oświetlenia, typy ścianek działowych, drzwi, opraw oświetleniowych, kontaktów, etc. wraz z kosztorysem inwestorskim (Etap IV),
- wykonanie projektów wykonawczych architektury i konstrukcji, rozumianych jako uszczegółowienie projektu budowlanego oraz sprawdzenie zgodności z założeniami projektu budowlanego rysunków montażowych i warsztatowych: konstrukcji, instalacji mechanicznych, sanitarnych, elektrycznych, kontrolnych oraz projektów organizacji placu budowy (Etap V).

Stosownie do wymogu określonego w § 2 umowy projektant był zobowiązany do wykonania dokumentacji przetargowej dla potrzeb wyłonienia wykonawcy robót budowlano-instalacyjnych, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego³⁸. Zgodnie z treścią § 5 rozporządzenia projekty wykonawcze powinny uzupełniać i uszczegóławiać projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia przedmiaru robót, kosztorysu

³⁶ Przedsięwzięcie inwestycyjne p.n. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” obejmujące swym zakresem realizację 25 zadań inwestycyjnych. Szczegółowemu badaniu w dalszej części wystąpienia pokontrolnego poddano działania Spółki związane z realizacją 3 z 25 zadań, tj. z budową terminala, części lotniskowej oraz dróg i parkingów.

³⁷ Dotycząca zadań polegających na: remoncie drogi startowej, remoncie odwodnienia, remoncie dróg kołowania DK-B, DK-C, DK-A1, DK-A2, modernizacji budynków znajdujących się na terenie lotniska, budowie dróg i parkingów, wykonaniu nowej infrastruktury technicznej, budowie obiektów radionawigacyjnych.

³⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1129. Dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej.

inwestorskiego, przygotowania oferty przez wykonawcę i realizacji robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 257-270 Tom I)

Opracowania projektowe zostały przyjęte przez Spółkę protokołami odbioru z 1 i 17 lutego 2006 r. Zamawiający nie zgłosił żadnych uwag do jakości odebranych opracowań, jednocześnie stwierdzając, że dokumentacja: „została opracowana na podstawie ustaleń funkcjonalnych oraz rozwiązań przyjętych i zaakceptowanych przez inwestora na etapie projektu budowlanego”. Za wykonane prace zostało wypłacone wynagrodzenie w wysokości 1 095 tys. zł netto (1 335,9 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 267-268, 338-399 Tom I)

Wykonawca nie wykonał zadań określonych w pkt. 2.3 Etapu II oraz pkt. 5.2. Etapu V obejmujących m.in. uzyskanie pozwolenia na budowę o łącznej wartości 505 tys. zł netto (616,1 tys. zł brutto).

W kwietniu 2008 r. Spółka zawarła z firmą A. porozumienie rozwiązujące umowę z 30 września 2005 r. W dokumencie tym strony uznały zgodnie, że poza wykonaniem zadań wskazanych w pkt. 2.3 Etapu II i pkt. 5.2 etapu V pozostałe prace wynikające z umowy zostały wykonane i zapłacone. Wykonawca został zwolniony z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę z powodu zmian uwarunkowań prawnych przy uzyskaniu raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie obszaru „Natura 2000”, a tym samym uznania, że wykonie tej pracy stało się bezprzedmiotowe.

(dowód: akta kontroli str. 269 Tom I)

Spółka zawarła z firmą A. 24 czerwca 2008 r. kolejną umowę (nr PI/011248734/08-14), przedmiotem której było wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej zamienną w stosunku do dokumentacji wykonanej na podstawie umowy z 30 września 2005 r. i prowadzenie nadzoru autorskiego. Prace projektowo-kosztorysowe miały obejmować wykonanie: zamiennego projektu budowlanego terminala w zakresie architektury, konstrukcji i instalacji, zamienną dokumentacji przetargowej (w zakresie architektury, projektu wnętrza, konstrukcji, instalacji sanitarnych, elektrycznych i elektrotechnicznych) oraz zamiennych przedmiarów, kosztorysów inwestorskich i STWiORB dla potrzeb wyłonienia wykonawcy.

Zakres przeprojektowania dokumentacji został określony w załączniku nr 4 do umowy i obejmował:

- 1) zwiększenie ilości stanowisk kontroli bezpieczeństwa do sześciu,
- 2) skierowanie całego ruchu pasażerów po kontroli bezpieczeństwa poprzez strefę komercyjną,
- 3) włączenie części ogólnodostępnych pomiędzy osiami 13-18 i A-B do części komercyjnej,
- 4) włączenie powierzchni sanitariatów pomieszczenia 112-115 do części komercyjnej z jednoczesnym ich przeniesieniem w rejon kontroli bezpieczeństwa,
- 5) przeniesienie schodów na antresolę poza nowe sanitariaty,
- 6) umożliwienie kształtowania powierzchni gate'ów w zależności od potrzeb,
- 7) uwzględnienie możliwości przeprowadzenia kontroli paszportowej dla wszystkich pasażerów,
- 8) uwzględnienie w rejonie kontroli paszportowej pomieszczeń dla straży granicznej,
- 9) zaprojektowanie wejścia z terenu zamkniętego lotniska do strefy odlotów.

Ryczałtowe wynagrodzenie zostało określone na 1 037,0 tys. zł brutto (850 tys. zł netto), w tym 156,2 tys. zł brutto z tytułu pełnienia nadzoru autorskiego przy realizacji robót.

(dowód: akta kontroli str. 271-291 Tom I)

Opracowania projektowe zostały przyjęte przez Spółkę końcowym protokołem przyjęcia dokumentacji 4 lutego 2009 r. W dokumencie tym zamawiający stwierdził, że przedmiot odbioru został wykonany zgodnie z umową, obowiązującymi przepisami oraz w terminie. Za wykonane w ramach umowy nr PI/011248734/08-14 prace zostało wypłacone wynagrodzenie w wysokości 880,8 tys. zł brutto (722 tys. zł netto). Wypłacone wynagrodzenie nie obejmowało kosztów nadzoru autorskiego w wysokości 156,2 tys. zł brutto. W porozumieniu zawartym 12 marca 2009 r. strony umowy stwierdziły niewykonanie prac stanowiących etap IV umowy, tj. pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji przedmiotu umowy, pozostawiając to zadanie do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 328-335 Tom I)

Z analizy dwóch kompletów dokumentacji projektowej wykonanych na podstawie umowy z 30 września 2005 r. oraz umowy z 24 czerwca 2008 r. wynika, że komplety dokumentacji (tomy) zawierają te same rysunki i specyfikacje. W dokumentacji zamiennej dokonano kilku zmian polegających m.in. na przeniesieniu kotłowni z piętra (antresoli) do kondygnacji podziemnej (piwnicy), przesunięciu i przeorientowaniu schodów komunikacyjnych o konstrukcji stalowej o 90°, powiększeniu płaszczyzn doświetlenia wewnątrz terminala wzdłuż elewacji południowej, wzmocnieniu ścian magazynu broni, przemieszczeniu niektórych lekkich ścian działowych oraz przeniesieniu niektórych drzwi wewnętrznych w inne miejsca.

Wprowadzone zmiany nie miały charakteru zmian skutkujących koniecznością dokonania zmiany pozwolenia na budowę, o których mowa w art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 336-435 Tom I)

W odpowiedzi na pytanie o okoliczności uzasadniające konieczność wykonania zmian w posiadanej dokumentacji, a także czy ustalone przez Spółkę zmiany dotyczące przeprojektowania posiadanej dokumentacji uzasadniały zawarcie umowy PL/011248734/08-14 na wykonanie zamiennych projektów i ustalenie wynagrodzenia w kwocie 1 037,0 tys. zł Prezes Zarządu podał m.in.: *„Miałem zastrzeżenia do umiejscowienia kontroli bezpieczeństwa, wykorzystania przestrzeni komercyjnej, podziału stref Schengen Non-Schengen, umiejscowienia schodów. (...) Oczywiście jest, że o dokonanie zmian zwróciliśmy się do autora projektu. Spółka ze swojej strony przedstawiła oczekiwania, co do zakresu niezbędnych zmian. Nie byłem w tamtym momencie kompetentny, żeby ocenić zakres niezbędnych zmian w projektach budowlanych i wykonawczym, jakie projektant powinien wykonać w dokumentacji projektowej. Pracownia projektowa postawiła trudne warunki. Mogłem zrezygnować z tego projektu i rozpocząć nowy, ale wtedy mógłbym być posądzony o niegospodarność. Dodatkowo wydłużyłoby to prace nad projektem o kolejne lata. Na tamtym etapie wydawało nam się, że mamy świadomość o co walczymy”*.

(dowód: akta kontroli str. 166-173 Tom III)

3. Dokumentacja projektowo-kosztorysowa przekazana Spółce przez PP PL⁴⁰ zawierała:

³⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej ustawa Prawo budowlane.

⁴⁰ Dokumentacja projektowo-kosztorysowa została wykonana przez firmę P. w 2005 r., a następnie zaktualizowana na zlecenie PP PL w 2009 r.

- a) projekty budowlane i wykonawcze:
 - części lotniczej, dotyczące m.in. remontu drogi startowej, dróg kołowania DK-A1, DK-A2, DK-B, DK-C, płyty postoju samolotów wraz z płytą odladzenia, oznakowania pionowego lotniska, oświetlenia nawigacyjnego DS, DK, podejść, obiektów radionawigacyjnych, stacji transformatorowych, pompowni przeciwpożarowej P1 wraz ze zbiornikami wody, poletek rozsączających,
 - dróg i parkingów;
- b) przedmiary robót przewidzianych do wykonania w ww. zadaniach inwestycyjnych;
- c) specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót;
- d) kosztorysy inwestorskie.

Zawartość dokumentacji projektowej odpowiadała zakresowi określone w § 4 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej.

Dokumentacja została opracowana na podstawie przyjętych założeń projektowych na lata 2010-2014: przepustowość lotniska (1 850 000 pasażerów/rok), ilość operacji lotniczych (23 040 operacji/rok), przyjęcie samolotów kodu C, możliwość sporadycznego przyjmowania samolotów kodu D. Według dokumentacji powierzchnia łączna do wykonania dróg, chodników i parkingów o nawierzchniach z betonu i asfaltobetonu oraz kostki brukowej wynosiła 85 000 m².

(dowód: akta kontroli str. 463-484, 754-804 Tom I)

Odpowiadając na pytanie, czy dokumentacja projektowa otrzymana przez Spółkę od PP PL została poddana analizie pod kątem kompletności, aktualności, zgodności z wymogami i założeniami ekonomiczno-technicznymi i wymogami funkcjonalno-użytkowymi Prezes Zarządu Spółki stwierdził m.in.: *„Dokumentację uzyskaliśmy w aporcie, wcześniej braliśmy udział w procesie jej aktualizowania, sugerowaliśmy pewne jej zmiany w PP PL. W momencie przejmowania bazowaliśmy na przekonaniu, że była wykonana przez firmę profesjonalną, a przede wszystkim zamawiana i odebrana przez profesjonalną firmę jaką są PP PL oraz że spełniała oczekiwania konieczne do zrealizowania inwestycji. Przejęcie dokumentacji zostało potwierdzone protokołem, a sprawdzenia dokonano pod względem ilościowym.”*

W uzupełnieniu Szef Biura Zarządu dodał, że dokumentacja wniesiona przez wspólnika PP PL była przedmiotem audytu sporządzonego przez kancelarię majątkową. W ramach audytu dokonano wyceny wartości zbywczej dokumentacji, co oznacza, że dokonano również oceny merytorycznej jej zawartości, bowiem dokumentacja nieaktualna, niekompletna lub zawierająca błędy nie posiadałaby żadnej wartości zbywczej.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Szefa Biura Zarządu. Z treści raportu z audytu wynika, że w celu określenia wartości zbywczej dokumentacji posłużono się wskaźnikami występującymi na rynku odnoszącymi się do tzw. kosztów przygotowawczych inwestycji, nie dokonywano natomiast merytorycznej oceny jej zawartości.

(dowód: akta kontroli str. 166-170, 174-181 Tom III)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uwagi NIK dotyczą zawartej w czerwcu 2008 r. z firmą A. umowy na wykonanie dokumentacji zamiennej w stosunku do dokumentacji projektowo-kosztorysowej dotyczącej terminala wykonanej na podstawie umowy z 30 września 2005 r. W ocenie NIK koszt dokumentacji zamiennej stanowiący 65,9% wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy z tytułu opracowania dokumentacji na podstawie pierwszej umowy jest nieadekwatny do prac przewidzianych w załączniku nr 4 do umowy z 24 czerwca 2008 r. nr PL/011248734/08-14.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

2. NIK zwraca uwagę, że odbioru dokumentacji projektowo-kosztorysowej dokonywano jednoosobowo, bez merytorycznej analizy jakości przekazywanych projektów, dokonując ilościowego odbioru dokumentacji. W protokołach odbioru nie odnotowywano sprawdzenia jej jakości, kompletności i zawartości, czy opracowania są skoordynowane między sobą, czy zawierają wymagane prawem uzgodnienia, oraz czy projektant zapewnił weryfikację przedmiarów i kosztorysów inwestorskich. Zakres opracowań projektowych, ich założenia techniczne i ekonomiczne oraz otrzymane dokumentacje nie były poddawane komisyjnej ocenie (kołaudacji). W ocenie NIK miało to wpływ na przebieg inwestycji w kolejnych etapach.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na przygotowanie Spółki do realizacji przedsięwzięcia miały wpływ, oprócz działań podejmowanych bezpośrednio przez Zarząd MPL, działania udziałowców Spółki. Opracowali oni część dokumentacji projektowo-kosztorysowej, określili ogólną koncepcję modernizacji/budowy lotniska, a także wyposażyli Spółkę w środki finansowe⁴¹. Do działań Zarządu Spółki należało natomiast przede wszystkim zorganizowanie pracy Spółki (w tym nadzoru nad przebiegiem inwestycji), uzyskanie pozostałej niezbędnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej, a także zabezpieczenie środków finansowych na dalszych etapach realizacji inwestycji. NIK ocenia pozytywnie działania Spółki w powyższym zakresie. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na okoliczność mającą wpływ na realizację inwestycji na kolejnych etapach. Według NIK moment wyłonienia inwestora zastępczego miał istotny wpływ na zakres realizowanych przez niego zadań. Inwestor zastępczy, aby móc wesprzeć Spółkę w pełnym zakresie, zgodnie z założeniami⁴², tj. nie tylko na etapie nadzoru nad robotami budowlanymi prowadzonymi w ramach inwestycji, ale również na etapie jej przygotowania, powinien zostać wyłoniony co najmniej przed ogłoszeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawców robót. Ze względu na fakt, iż umowa z inwestorem zastępczym została podpisana 21 lipca 2010 r., tj. w końcowej fazie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na budowę terminala pasażerskiego, części lotniczej oraz dróg i parkingów, inwestor zastępczy nie mógł uczestniczyć w tych postępowaniach, a także wykonywać wszystkich zadań przypisanych mu na podstawie umowy.

2. Wybór wykonawców usług i robót budowlanych⁴³

2.1. Przestrzeganie przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców usług i robót budowlanych

1. W latach 2009-2014⁴⁴ w ramach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na budowie portu lotniczego w Modlinie Spółka udzieliła 19 zamówień publicznych na łączną kwotę 262 472,1 tys. zł brutto. Badaniem objęto cztery postępowania, w wyniku których zawarto trzy umowy na wykonanie robót budowlanych na łączną kwotę 157 129,1 tys. zł netto (191 819,8 tys. zł brutto) oraz jedną umowę na świadczenie usług na kwotę 522,0 tys. zł netto (636,8 tys. zł brutto):

⁴¹ Poprzez objęcie udziałów oraz zobowiązanie do obejmowania kolejnych udziałów.

⁴² Zakres przedmiotowy zadań inwestora zastępczego został określony w Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ stanowiącym załącznik do umowy z inwestorem zastępczym.

⁴³ W realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na budowie portu lotniczego w Modlinie w zakresie objętym niniejszą kontrolą uczestniczyli: Bud-Invent Sp. z o.o., ERBUD S.A., Mostostal Warszawa S.A.

⁴⁴ Do 15 października 2014 r.

- 1) umowę nr PLM/K/67/2010 z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla przedsięwzięcia „Budowa portu lotniczego w Modlinie”⁴⁵ o wartości 522,0 tys. zł netto (636,8 tys. zł brutto),
- 2) umowę nr PLM/K/96/2010 z 14 września 2010 r. na budowę części lotniczej⁴⁶ o wartości 87 911,6 tys. zł netto (107 252,2 tys. zł brutto),
- 3) umowę nr PLM/K/116/2010 z 28 października 2010 r. na budowę budynku terminala pasażerskiego⁴⁷ o wartości 56 993,9 tys. zł netto (69 532,6 tys. zł brutto).
- 4) umowę nr PLM/K/43/2011 z 28 marca 2011 r. na budowę dróg i parkingów⁴⁸ o wartości 12 223,6 tys. zł netto (15 035,0 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 38-41 Tom V, str. 632-643, 683-688 Tom I, str. 29-35, 61-65 Tom II)

2. Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego we wszystkich czterech postępowaniach był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy Pzp. Wyboru najkorzystniejszych ofert dokonano zgodnie z kryteriami⁴⁹ oceny ofert określonymi w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia. Załącznikami do umów na roboty budowlane były posiadane przez Spółkę projekty budowlano-wykonawcze, SIWZ oraz dokumenty określające jakość oraz sposób wykonania i odbioru robót⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 536-608 Tom I)

Spółka w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mającego na celu wybór wykonawcy robót budowlanych dla części lotniczej dokonała zmiany warunku udziału w przedmiotowym postępowaniu polegającej na tym, że pierwotną wartość ubezpieczenia OC określoną na kwotę 1 mln zł podniosła do 10 mln zł i wydłużyła termin składania ofert o dziewięć dni. Zgodnie z art. 12a ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli zmiana w treści ogłoszenia jest istotna, termin składania ofert nie może być krótszy niż 22 dni od dnia przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Naruszenie to nie miało wpływu na wynik postępowania.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że działanie to nie było działaniem zamierzonym, a wynikało z przyjętej przez Spółkę interpretacji art. 12a ust. 2 ustawy Pzp i uznania, że zmiana nie była zmianą istotną.

(dowód: akta kontroli str. 576, 609-611 Tom I)

W przypadku dotyczącym postępowania na wybór inwestora zastępczego Spółka, z uwagi na niską cenę oferty w porównaniu z wartością szacowaną zamówienia (637,0 tys. zł versus 7 500 tys. zł) pobrała od jednego z wykonawców wyjaśnienia dotyczące sposobu określenia wynagrodzenia w złożonej ofercie.

W przekazanych wyjaśnieniach wykonawca przedstawił m.in. kalkulację stanowiącą podstawę do ustalenia ceny oferty. Obejmowała ona: wynagrodzenie dla inspektorów nadzoru inwestorskiego⁵¹ w łącznej kwocie 392 tys. zł, koszt czynności podejmowanych w okresie rękojmi i gwarancji – 40 tys. zł, koszty inne (w tym utrzymanie biura) – 45 tys. zł, przewidywany zysk 45 tys. zł. Kalkulacja nie zawierała

⁴⁵ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/208/09 z 11 września 2009 r. w trybie przetargu ograniczonego.

⁴⁶ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/30/10 z 30 marca 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴⁷ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania WZ/209/09 z 12 maja 2010 r. w trybie przetargu ograniczonego.

⁴⁸ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/376/09 z 14 lipca 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴⁹ Wszystkie postępowania przeprowadzono według jednego kryterium - najniższej ceny.

⁵⁰ Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

⁵¹ W pięciu branżach: konstrukcyjno-budowlanej (400 osobodni), drogowej (272), sanitarnej (272), energetycznej (272), teletechnicznej (272).

pozycji odpowiadających wszystkim zadaniom, do których realizacji zobowiązany miał być inwestor zastępczy, np. związanych z obsługą finansowo-księgową oraz koordynacją prac. Nie obejmowała również kosztów pracy osób uczestniczących w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przy czym w tym przypadku wykonawca oświadczył, że koszt pracy tych osób będzie stanowił koszt stały jego działalności. Przyjęte w kalkulacji założenia dotyczące obecności inspektorów nadzoru inwestorskiego na budowie („w miarę potrzeb”) nie odpowiadały wymogom określonym w SIWZ⁵² („godziny nadzoru dostosowane do godzin pracy wykonawcy robót”). W wyjaśnieniach wykonawca nie wskazał również założeń natury technicznej i organizacyjnej pozwalających na weryfikację czy w ofercie zostały uwzględnione wszystkie elementy zobowiązania wynikającego z umowy. Pomimo powyższego złożone wyjaśnienia zostały przyjęte przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 606-610 Tom I)

We wszystkich trzech objętych szczegółową kontrolą postępowaniach ostateczny przedmiot zamówienia został ustalony w trakcie ich prowadzenia. Zamawiający poprzez udzielanie odpowiedzi na pytania wykonawców dotyczących SIWZ dokonywał doprecyzowania, ograniczeń lub zmian przedmiotu zamówienia, np. w trakcie postępowania na budowę części lotniczej ograniczył zakres wykonywanych robót poprzez rezygnację z prac dostosowujących nawierzchnię dróg kołowania (DK A2, DK A3, DK D, DK E), a także rezygnację z wykonania drogi patrolowej wzdłuż ogrodzenia lotniska, kanalizacji technicznych wzdłuż ogrodzenia lotniska oraz obwodnicy oświetlenia drogi patrolowej. W trakcie tego samego postępowania zmieniono również zakres prac w ten sposób, że zamiast zakładanej uprzednio naprawy istniejącej nawierzchni na drugim progu pasa startowego postanowiono ją wyburzyć i wykonać od nowa z betonu. Przyczyną zmian przedmiotu zamówienia były też m.in. wykazywane przez wykonawców błędy w załączonych do SIWZ dokumentacjach technicznych (projektach). Na przykład w trakcie postępowania na budowę części lotniczej, jeden z wykonawców zwrócił uwagę, że wykonanie części prac według projektu firmy P., a części prac według opinii Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych spowoduje powstanie progu poprzecznego w km 1+960. Tym samym nie zostanie zapewniony jednolity poziom na całej długości drogi startowej.

(dowód: akta kontroli str. 624-631, 710-742 Tom I, str. 7-28 Tom II)

Przedmiot zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę dróg i parkingów nie został opisany w SIWZ w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp. W treści SIWZ zamawiający określił powierzchnię zabudowy dróg i parkingów i wskazał, że zakres przedmiotowy prac wynika z załączonej do SIWZ dokumentacji (zawierającej m.in. projekt budowlany dróg). W części opisowej projektu budowa dróg i parkingów została podzielona na dwa etapy, przy czym opis przedmiotu zamówienia zamieszczony w SIWZ nie wskazywał, że przedmiotem prac będzie wykonanie części prac. Dopiero w trakcie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku odpowiedzi na pytania wykonawców wskazano, że z pięciu zaprojektowanych parkingów należy wykonać tylko dwa wchodzące w zakres etapu pierwszego.

Szef Biura Zarządu Spółki podał w wyjaśnieniach m.in., że przedmiot zamówienia został sporządzony zgodnie z art. 29 ustawy Pzp. Żaden przepis ustawy Pzp nie nakazuje jednak, by opis przedmiotu zamówienia był sporządzany ze starannością profesjonalną. Ten poziom szczegółowości, o ile zostanie uznany za niezbędny

⁵² Na podstawie pkt. III ppkt 2 Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

przez uczestników postępowania, osiągany jest w drodze przewidzianej przepisami art. 38 ust. 1 i 2 ustawy Pzp. Zwracanie się przez wykonawców o wyjaśnienia treści SIWZ na podstawie tych przepisów, nie może być utożsamiane z naruszeniem art. 29 ustawy Pzp.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Szefa Biura Zarządu. Należy mieć bowiem na uwadze, że pytania zadawane przez wykonawców do SIWZ w trakcie postępowania dotyczyły sprawy podstawowej, a mianowicie tego jaki jest zakres robót przewidzianych do wykonania w ramach umowy i bezpośrednio wynikały z niejasnych zapisów w SIWZ. Nie dotyczyły one natomiast zagadnień, dla rozstrzygnięcia których na etapie dokonywania opisu przedmiotu zamówienia wymagana byłaby „staranność profesjonalna” jak przedstawia to Szef Biura Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 1-6, 16, 466-478 Tom II)

W związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych objętych szczegółową kontrolą (dot. budowy części lotniskowej, budowy terminala oraz budowy dróg i parkingów) Spółka zleciła wykonanie robót dodatkowych wykonawcom umów podstawowych na podstawie 62 umów (15 dotyczących części lotniczej, 33 terminala i 14 dróg i parkingów) o łącznej wartości 16 195,0 tys. zł netto. Wykonawcy umów zostali wyłonieni w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Odnośnie trybu wyłonienia wykonawców Szef Biura Zarządu podał w wyjaśnieniach m.in., że ustawa Pzp znajduje zastosowanie do udzielania zamówień, w tym dodatkowych, których wartość w przypadku zamówień sektorowych przekracza kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy. Spółka skorzystała z możliwości jakie daje zamawiającemu art. 6a ustawy Pzp, tj. prawo do ustalenia wartości zamówień nieprzekraczających łącznie 20% zamówienia podstawowego i udzielania zamówień o tak ustalonej wartości według zasad właściwych dla wartości wydzielanej części, nie zaś dla wartości całego zamówienia. Żadna z robót dodatkowych nie przekraczała samodzielnie wartości robót wynoszącej 1 mln euro, a łącznie nie przekroczyły one 20% wartości zamówienia podstawowego. Ponieważ żadna z robót nie przekraczała tym samym kwoty zobowiązującej do stosowania ustawy Pzp – zamówień udzielono na podstawie Procedury Udzielania Zakupów obowiązującej w Spółce.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Szefa Biura Zarządu Spółki, bowiem przywołany art. 6a ustawy Pzp reguluje tryb postępowania w przypadku zamówień udzielanych w częściach, natomiast żadna z robót dodatkowych objęta wyżej wymienionymi 62 umowami nie stanowiła części zamówienia, na co wskazuje opis przedmiotu zamówienia. Nie wystąpiły również okoliczności, o których mowa w art. 67 ust. 1 ustawy Pzp pozwalające na udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli str. 197-209 Tom I)

2.2. Umowy zawarte w wyniku udzielenia zamówień publicznych, umowy dodatkowe

1. Objęte szczegółową kontrolą umowy na roboty budowlane zawierały zapisy mające gwarantować wykonanie robót w pełnym zakresie rzeczowym, a także zabezpieczające interes MPL w przypadku ich nieprawidłowego wykonania. Określone zostały kary umowne i odszkodowania w przypadku nienależytego wykonania zobowiązań. Wykonawcy zostali zobowiązani do wniesienia kwot z tytułu należytego wykonania umowy. Zgodnie z art.151 ustawy Pzp określony został sposób zwolnienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Niezależnie od rękojmi wykonawcy robót budowlanych udzielili Spółce gwarancji na przedmiot

umowy na okres 36 miesięcy od daty sporządzenia protokołu ostatecznego odbioru robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 632-643, 683-688 Tom I, str. 29-35 Tom II)

2. Przedmiotem umowy na budowę części lotniczej było:

- a) wykonanie na podstawie Programu funkcjonalno-użytkowego dokumentacji technicznej, a następnie robót⁵³ w zakresie dwóch progów (08 i 26) drogi startowej w km 0+000÷0+540 i w km 1+960÷2+500 w technologii betonu cementowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz dostosowanie systemu oświetlenia nawigacyjnego do kat II. W dokumentacji technicznej należało ująć zgodnie z aneksem 14 International Civil Aviation Organization⁵⁴ wykonanie: świateł osi drogi startowej, świateł przyziemienia na drodze startowej, świateł dróg kołowania DK A2, DK A3, DK D, DK E oraz tych, które nie zostały ujęte w przedmiarze robót dokumentacji firmy P.;
- b) wykonanie robót na podstawie przekazanej wykonawcy dokumentacji projektowej (projekt budowlany, projekt wykonawczy i specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót) i opracowania ITWL⁵⁵ w zakresie: remontu drogi startowej (część środkowa), remontu płyty postoju samolotów (PPS) z płytą odladzania, remontu dróg kołowania DK-A1 i DK-A2, stacji transformatorowych (ST-II, ST-III, ST-8A), obiektów radionawigacyjnych i innych elementów infrastruktury technicznej (kanalizacja kablowa, linie energetyczne) i lotniskowej (poletka rozszczapajające, renowacja rowu odparowującego);
- c) wykonanie na podstawie dostarczonej przez Zamawiającego dokumentacji projektowej robót dotyczących: modernizacji części środkowej drogi startowej, pozostałych dróg kołowania DK-A1, A2, C, remontu płyty postoju samolotów (PPS) oraz innych obiektów infrastruktury lotniskowej.

(dowód: akta kontroli str. 612-623 Tom I)

Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 17 września 2010 r., po czym wykonawca przystąpił do realizacji umowy. Zgodnie z postanowieniami § 2 umowy zakończenie prac miało nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. do marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 114 Tom IV)

Wykonawca robót powierzył wykonanie dokumentacji projektowej dwóch progów pasa startowego firmie P. na podstawie umowy z 4 października 2010 r. W ramach tej umowy wykonawca pasa startowego nie zobowiązał firmy P. do opracowania STWiORB. Postanowienia pkt. 3.1 („Obowiązki wykonawcy”) załącznika nr 9 do SIWZ, będącego załącznikiem do umowy nr PLM/K/96/2010 z 14 września 2010 r. na budowę części lotniczej zobowiązywały wykonawcę do opracowania takich dokumentów.

Przystępując do wykonania progów pasa startowego w 2011 r. wykonawca nie posiadał STWiORB w tym zakresie. Specyfikacja taka została opracowana⁵⁶, a następnie zaakceptowana przez projektanta – firmę P. 18 sierpnia 2011 r. Specyfikacja nie zawierała zapisów dotyczących sposobu doboru kruszyw i ich badań.

(dowód: akta kontroli str. 619 Tom I, str. 162-166 Tom II, str. 126 Tom III, str. 357-364 Tom V)

Szef Biura Inwestycji w odpowiedzi na pytanie dlaczego reprezentując inwestora dopuścił do wykonania progów pasa startowego bez wymaganego dokumentu jakim

⁵³ Tryb „projektuj i buduj”.

⁵⁴ http://www.ulc.gov.pl/download/prawo/dzienniki_urzedowe/2011/dz_urz_04_11.pdf – dostęp 3 grudnia 2014 r.

⁵⁵ Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych.

⁵⁶ Specyfikacja nie zawiera daty sporządzenia oraz autora.

była STWiORB wyjaśnił: „Spółka podjęła decyzję o zleceniu nadzoru inwestorskiego firmie zewnętrznej, wyłonionej w drodze przetargu. W związku z tym Biuro Inwestycji nie dysponowało własnymi pracownikami mogącymi weryfikować, kontrolować i nadzorować projekty i roboty budowlane. (...) zadanie inwestycyjne obejmowało około dwudziestu obiektów w prawie wszystkich specjalnościach wymienionych w art. 14 Ustawy Prawo budowlane. Jednocześnie przygotowywane były kolejne postępowania na projekty i roboty budowlane. Zgodnie z SIWZ i zawartą umową z (Inwestorem zastępczym) przekazano zakres czynności a w tym: - moduł A pkt 1 Zapoznanie się z dokumentacją projektowo-kosztorysową oraz przedstawienie opinii zamawiającemu co do jej kompletności, - moduł B pkt 20 Nadzorowanie wprowadzanych zmian w dokumentacji projektowej (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 332-333 Tom III)

NIK zwraca uwagę, że niezależnie do powierzenia części czynności inwestorowi zastępczemu nadzór na realizacją inwestycji prowadzonych przez MPL należał do zakresu czynności Szefa Biura Inwestycji (ppkt B.11 pkt II zakresu czynności).

(dowód: akta kontroli str. 56-78, Tom I)

Inspektor nadzoru inwestorskiego ze strony inwestora zastępczego nadzorujący roboty budowlane przy wykonaniu progu 08 drogi startowej wyjaśnił, że zwracał się do wykonawcy robót z prośbą dostarczenie STWiORB, ale do dnia zakończenia robót na progu 08 nie dostał tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 126 Tom III)

Opracowana w kwietniu 2011 r. przez firmę P. dla wykonawcy pasa startowego, na podstawie umowy z 4 października 2010 r., dokumentacja projektowa przewidywała wykonanie nawierzchni na progach pasa startowego z betonu cementowego klasy C35/45.

W projekcie nie został określony jednoznacznie rodzaj kruszywa (tj. kopalniane czy skalne), z którego należy wykonać mieszankę betonową. Nie wskazano jednoznacznie normy⁵⁷, według której należy dobrać kruszywa i wykonać mieszankę z betonu cementowego. Projekt nie zawierał zapisów wykluczających obecności zanieczyszczeń chemicznych w kruszywie oraz mogących pojawić się słabych ziaren, o dużej nasiąkliwości, podatnych na uszkodzenia przy zamrażaniu i rozmrażaniu, takich jak: kreda, margiel, łupek, porowaty krzemień i inne, o których mowa w normie PN-EN 12620. Biuro projektowe nie uwzględniło wymogów zawartych w normie PN-EN-206-1⁵⁸ dotyczących rodzaju kruszywa, jego uziarnienia i właściwości w tym kształtu ziaren, ich mrozoodporności, ścieralności, zawartości pyłów, które należy dobierać między innymi z uwzględnieniem przeznaczenia wznoszonego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 446-450 Tom II)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego projekt techniczny nie przewidywał wykonania betonu nawierzchniowego dla części lotniczej lotniska Modlin z kruszyw skalnych jak to zaleca norma PN-V83002 Pan R. Z. – generalny projektant firmy P. – wyjaśnił m.in., że przewidywał zastosowanie takiego kruszywa, przywołując normy PN-V83002 i PN-EN 12620, jednak zapisu takiego nie umieszczono wprost w dokumentacji.

Dodatkowo w odpowiedzi na pytania dlaczego w projekcie nie wykluczono obecności margla i innych zanieczyszczeń w betonie, a także dlaczego nie postawiono w nim w sposób jednoznaczny wymogów dla wykonawcy robót dotyczących przeprowadzenia badań chemicznych dla kruszyw w zakresie

⁵⁷ W projekcie ograniczono się wyłącznie do ogólnego zapisu: „Warunki wykonania wg PN-V-83002 oraz PN-EN 13877-112.”

⁵⁸ Norma PN-EN-206 1:2003 Beton – Część 1: Wymagania, właściwości, produkcja i zgodność.

zawartości węgla, siarczków i zawartości jonów chlorkowych w kruszywach drobnych stosowanych do warstwy ścieralnej nawierzchni betonowej oraz badań petrograficznych, o których mowa w normie PN-EN 12620, generalny projektant wyjaśnił m.in.: *„Nie wykluczono obecności tych materiałów, ponieważ trzeba byłoby wykluczyć wiele innych rzeczy takich jak: różnego rodzaju zanieczyszczenia organiczne lub inne, które mogą się znaleźć w dostarczonym kruszywie. (...) Tak szczegółowe wymagania zapisywane są w STWiORB. Biuro nie wykonywało zgodnie z umową specyfikacji i przedmiarów robót.”*

(dowód: akta kontroli str. 151-153 Tom III)

Przed rozpoczęciem robót podwykonawca prac czeska firma DSH zleciła opracowanie recepty na wykonanie mieszanki betonowej panu A. S. profesorowi Politechniki Wrocławskiej. Receptura mieszanki betonowej została opracowana na zlecenie i z materiałów (kruszywa żwirowego) dostarczonych przez zleceniodawcę, tj. firmę DSH. Poddane badaniom kontrolnym próbki betonu wykonanego na podstawie przygotowanej receptury spełniały podstawowe wymagania w zakresie wytrzymałości na ściskanie, wytrzymałości na rozciąganie przy zginaniu, a także wymagania na mrozoodporność i działanie soli.

(dowód: akta kontroli str. 154-156 Tom III)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego nie określono w recepturze wymagań w stosunku do jakości kruszyw i sposobu ich badania mającego na celu zapewnienie czystości technologicznej wykonywanego betonu autor receptury wyjaśnił, że opracowujący recepturę nie są zobowiązani do określenia wymagań, co do składników, które mają wpływ na parametry betonu. Tego rodzaju wymagania określone są w dokumentacji projektowej, ściśle mówiąc w STWiORB lub w innym dokumencie, tj. części opisowej projektu. Jako wykonawca receptury ograniczyłem się do działań wymienionych w zleceniu.

(dowód: akta kontroli str. 154-156 Tom III)

Roboty budowlane na progu 08 były realizowane w miesiącach od czerwca do sierpnia 2011 r., a na progu 26 w okresie od października do grudnia 2011 r. W trakcie wykonywania robót budowlanych prowadzone były badania laboratoryjne pobranych z części betonowej pasa startowego próbek⁵⁹. Wyniki wymaganych badań wytrzymałościowych (wytrzymałość na ściskanie, wytrzymałość na zginanie, na rozciąganie przy rozłupywaniu, mrozoodporność, nasiąkliwość) odpowiadały założonym parametrom.

(dowód: akta kontroli str. 440-442 Tom II, str. 332-356 Tom V)

Po zakończeniu robót na progach drogi startowej na początku 2012 r. pojawiły się pierwsze odpryski na nawierzchni betonowej spowodowane występowaniem margla w składzie betonu.

(dowód: akta kontroli str. 529 Tom II)

Utrzymujące się pomimo podejmowanych przez wykonawcę i MPL działań naprawczych ubytki w nawierzchni pasa startowego spowodowane występowaniem margli były przyczyną cofnięcia pozwolenia na użytkowanie pasa⁶⁰ przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. MWINB przeprowadził 22 grudnia 2012 r. kontrolę w MPL, w ramach której dokonano oględzin pasa startowego. W wyniku oględzin stwierdzono m.in., że: *„... cały nowo wykonany pas posiada uszkodzenia – ubytki nawierzchni – pochodzące z odprysków pomarglowych występujących w części DS. wykonanej z betonu*

⁵⁹ Badania przeprowadzane na zlecenie wykonawcy przez TPA Instytut Badań Technicznych Sp. z o.o.

⁶⁰ Decyzja nr 919/2012 w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu lotniskowego stanowiącego pas startowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową (m.in. drogi kołowania) i infrastrukturą techniczną dotyczącą jego oświetlenia i odwodnienia.

cementowego. Szczególne natężenie ubytków już dokonanych częściowych napraw zaobserwowano w linii poruszania się gondoli silnika samolotu, przy czym widoczne były tzw. spuchnięcia występujące w miejscach napraw, spękania włoskowate pasa wskazujące swym kształtem na ew. mogące wystąpić – w niedługim czasie – ubytki, spękania i ubytki – dosyć głębokie – w miejscach przebiegu dylatacji płyt, a nade wszystko b. duże ilości nowych ubytków powodujących, iż pas startowy posiada nierównomierną powierzchnię”. W trakcie oględzin MWINB wstrzymał użytkowanie pasa startowego na podstawie ustnej decyzji, powołując się na art. 66 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, tj. w związku z użytkowaniem obiektu w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi. Decyzja ta została potwierdzona decyzją pisemną z 28 grudnia 2012 r.

Zakaz użytkowania części pasa startowego został cofnięty 17 czerwca 2013 r.⁶¹ po rozpatrzeniu wniosku MPL. Uzasadnieniem dla wydania decyzji było stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego, że poza zabezpieczeniem powierzchni betonowej progów drogi startowej środkiem hydrofobizującym wszystkie pozostałe obowiązki wynikające z decyzji nr 1980/2012 zostały zrealizowane⁶².

(dowód: akta kontroli str. 28-34 Tom IV)

Zgodnie z pkt. 1.6 *Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia* (załącznik nr 9 do SIWZ) oraz 1.2.6 *Programu funkcjonalno-użytkowego* (załącznik nr 11 do SIWZ) wykonawca robót na części lotniczej był zobowiązany do opracowania, na podstawie otrzymanego programu funkcjonalno-użytkowego, dokumentacji technicznej w zakresie dostosowania systemu oświetlenia nawigacyjnego do kategorii II, uwzględniając wymagania określone w aneksie 14 ICAO, a następnie do wykonania na podstawie opracowanej dokumentacji robót budowlanych. Wartość prac związanych z dostosowaniem oświetlenia nawigacyjnego do kat. II została określona w załączniku nr 2B do umowy PLM/K/96/2010 na kwotę 3 500,0 tys. zł netto (4 270 tys. zł brutto)⁶³. Pomimo tego Spółka zawarła 23 sierpnia 2011 r. umowę dodatkową nr PLM/K/119/2011 na dostosowanie oświetlenia nawigacyjnego do kat. II, z tytułu realizacji której wydatkowała 3 463,2 tys. zł netto (4 259,8 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 522-526, 618, 626, 632-646 Tom I, str. 308 Tom IV)

Szef Biura Inwestycji odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn zlecenia prac, które były już objęte zakresem umowy podstawowej wyjaśnił, że zapisy załącznika nr 9 do SIWZ o treści: „*Dostosowanie systemu oświetlenia nawigacyjnego do kat. II – wykonanie świateł osi startowej*” były traktowane literalnie, co oznaczało, że uznano, że przedmiotem prac wynikających z umowy podstawowej było wykonanie projektu i świateł osi drogi startowej.

NIK nie podziela stanowiska Szefa Biura Inwestycji. W ocenie NIK wykonawca części lotniczej był zobowiązany na podstawie umowy podstawowej do wykonania robót budowlanych w pełnym zakresie odpowiadającym zakresowi opracowanej uprzednio dokumentacji projektowej, a nie tylko prac polegających na wykonaniu świateł osi drogi startowej. Stanowisko NIK potwierdzają odpowiedzi jakich udzielił zamawiający na pytania zadawane przez wykonawców do SIWZ. W odpowiedzi na zadane pytanie „*Czy zdefiniowany w punkcie 1 załącznika nr 9 do SIWZ zakres przedmiotu zamówienia polegający na wykonaniu dokumentacji projektowej należy uwzględnić w ofercie również, jako zakres realizacji prac budowlanych wykonywanych na podstawie tej dokumentacji (tzn. projekt + budowa)?*”

⁶¹ Decyzją nr 846/2013 uchylająca decyzję nr 1980/2012

⁶² W zmienionej decyzji WINB zwrócił uwagę, że pokrycie nawierzchni środkiem hydrofobizującym w dalszym ciągu podlega wykonaniu.

⁶³ Całkowita wartość robót zawartych w załączniku będących przedmiotem umowy wynosiła 107 252,2 tys. zł netto.

zamawiający potwierdził, że zakres prac do wykonania polega na opracowaniu dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 626 Tom I, str. 163 Tom III)

Zgodnie z pkt 1.2.4. lit c) *Programu funkcjonalno-użytkowego*⁶⁵ (załącznik nr 11 do SIWZ) wykonawca robót na części lotniczej był zobowiązany do wykonania umocnienia pobocza obustronnego po 7,5 m z betonu asfaltowego oraz wykonanie pozostałej infrastruktury towarzyszącej zgodnie z projektem firmy P. dla drogi startowej w km: od 0 do 540 oraz od 1960 do 2500 stanowiącym załącznik do umowy. Pomimo tego Spółka zawarła 7 marca 2012 r. umowę dodatkową nr PLM/K/66/2011 na wykonanie warstwy opasek drogi startowej, z tytułu realizacji której wydatkowała 755,8 tys. zł netto (929,6 tys. zł brutto).

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny zawarcia umowy na roboty dodatkowe dotyczące wykonania dodatkowych warstw podbudowy opasek drogi startowej, skoro prace te miały być wykonane w ramach umowy podstawowej Szef Biura Inwestycji stwierdził, że nie potrafi odnieść się do tej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 522-526, 621-622, 632 Tom I, str. 163 Tom III, str. 345 Tom IV)

3. Przedmiotem umowy na budowę terminala pasażerskiego było:

- a) opracowanie 14 projektów wykonawczych, o których mowa w załączniku nr 1 do SIWZ w zakresie m.in: konstrukcji, telewizji dozorowej CCTV, systemów kontroli dostępu, instalacji teletechnicznych, sanitarnych, automatyki budynkowej oraz grzewczych i chłodu,
- b) budowa budynku terminala wraz z instalacjami wewnętrznymi,
- c) wykonanie przyłączy: wodociągowych, kanalizacyjnych, energetycznych, telekomunikacyjnych i innych, zgodnie z załączonymi projektami,
- d) wykonanie specjalistycznych systemów teletechnicznych i operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 678-688, Tom III)

Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 17 września 2010 r., po czym wykonawca przystąpił do realizacji umowy. Zgodnie z postanowieniami § 2 umowy zakończenie prac miało nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. do 28 kwietnia 2012 r. Termin zakończenia robót i działania związane z ich odbiorami i rozliczeniem zostały opisane w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego pn. Nadzór nad realizacją inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 684 Tom I, str. 115 Tom IV)

Zgodnie z dokumentacją przetargową (projekty) dotyczącą architektury (załącznik nr 6 do SIWZ) wykonawca terminala był zobowiązany do zabezpieczenia ognioochronnego elementów stalowych do wymaganej klasy odporności ogniowej na podstawie opracowanego przez siebie projektu wykonawczego, uzgodnionego z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. W odpowiedziach na pytania wykonawców do SIWZ zgłaszanymi w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Jaką klasę zabezpieczenia ognioochronnego konstrukcji stalowej należy uwzględnić w wycenie ofertowej?”, „Czy konstrukcja nośna dachu wymaga zabezpieczenia ognioochronnego?” zamawiający stwierdził jednoznacznie, że wykonawca jest zobowiązany do wykonania malowania ochronnego na podstawie sporządzonego przez siebie projektu wykonawczego uzgodnionego z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych⁶⁶.

⁶⁴ Wyjaśnienia nr 2 do SIWZ z 27 kwietnia 2010 r. (odpowiedzi na pytania 9 i 10).

⁶⁵ Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy podstawowej program funkcjonalno-użytkowy zawiera opis robót budowlanych składających się na przedmiot umowy.

⁶⁶ Pytanie nr 35, wyjaśnienia nr 1 z 26 maja 2010 r., nr 4 – wyjaśnienia nr 2 z 28 maja 2010 r., nr 51 – wyjaśnienia nr 3 z 10 czerwca 2010 r., 43 – wyjaśnienia nr 6 z 26 czerwca 2010 r.

Pomimo tego Spółka zawarła 16 września 2011 r. umowę dodatkową nr PLM/K/130/2011 na roboty w terminalu polegające na zabezpieczeniu ognioochronnym dźwigarów głównych, z tytułu realizacji której wydatkowała kwotę 239,0 tys. zł netto (306,3 tys. zł brutto).

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny zawarcia umowy dodatkowej w sytuacji, gdy zakres prac do wykonania był już objęty umową podstawą Szef Biura Inwestycji stwierdził, że nie wie dlaczego została zawarta przedmiotowa umowa. Nie pamięta uzasadnienia dla tej umowy, przypomina sobie, że analizował protokół konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 522, 527, 677, 712 Tom I, str. 162 Tom III, str. 378-379 Tom IV)

Dokumentacja projektowa dla terminala pasażerskiego przewidywała zamontowanie w budynku jednej windy⁶⁷. W wyniku kontroli stwierdzono, że Spółka zakupiła dwie windy, tj. windę wskazaną w dokumentacji projektowej oraz windę zainstalowaną w budynku terminala o udźwigu 1000 kg. Dostawa i montaż drugiej windy nastąpił na podstawie umowy dodatkowej z 27 stycznia 2012 r. nr PLM/K/08/2012. Z tytułu realizacji umowy Spółka wydatkowała 241,0 tys. zł netto (296,43 tys. zł brutto).

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu Przyczyną zawarcia umowy dodatkowej na dostawę drugiej windy było to, iż winda znajdująca się w projekcie nie spełniała wymogów dotyczących przewożenia chorych na noszach, nosze nie mieściły się w windzie.

Na pytanie dotyczące działań podjętych przez Spółkę w celu sprzedaży lub wykorzystania magazynowanej windy Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka próbowała sprzedać windę, lecz bez rezultatu. W uzupełnieniu Szef Biura Zarządu dodał, że Spółka wystąpiła do firmy A. o zrekompensowanie straty spowodowanej zakupem drugiej windy. Obecnie Spółka oczekuje na propozycje biura projektów w sprawie pokrycia kosztów różnicy cenowej i wykupienia trzyletniej gwarancji od jej zamontowania.

(dowód: akta kontroli str. 522-527 Tom I, str. 169-175 Tom III, str. 418-427 Tom IV)

4. Przedmiotem umowy na budowę dróg i parkingów było:

- a) wykonanie dróg i parkingów w rejonie hangarów oraz dróg i parkingów w rejonie terminala pasażerskiego w oparciu o dostarczone przez Spółkę projekty,
- b) wykonanie odwodnienia, oświetlenia i systemu parkingowego w rejonie terminala pasażerskiego w oparciu o projekty wykonane przez wykonawcę w ramach zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 29-35 Tom II)

Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 6 kwietnia 2011 r. Zgodnie z postanowieniami § 2 umowy zakończenie prac miało nastąpić w terminie 13 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. 28 kwietnia 2012 r.⁶⁸. Termin zakończenia robót i działania związane z ich odbiorami i rozliczeniem zostały opisane w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego pn. Nadzór nad realizacją inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 684 Tom I, str. 115 Tom IV)

5. W związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych objętych szczegółową kontrolą Spółka zleciła wykonanie robót dodatkowych (poza robotami dodatkowymi opisanymi powyżej w pkt 2-4) wykonawcom umów podstawowych na podstawie 58 umów, z tytułu których wydatkowała 15 286,3 tys. zł brutto. Z zamawianych przez Spółkę opinii prawnych w związku ze zlecaniem robót dodatkowych wynika,

⁶⁷ Dźwig elektryczny Gen 2 Firmy OTIS o udźwigu 630 kg).

⁶⁸ Umowa została zawarta 28 marca 2011 r. z 13 miesięcznym terminem jej wykonania.

że w większości przypadków zamawiający mógł przewidzieć konieczność wykonania tych robót i powinien je uwzględnić w zamówieniu pierwotnym.

(dowód: akta kontroli str. 526-529 Tom I, str. 296-331, 365 Tom V)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W ramach trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego objętych szczegółową kontrolą wykonawcy zadali ponad 700 pytań do SIWZ, co w ocenie NIK było w dużej mierze związane z nieprecyzyjnymi zapisami w specyfikacjach. Miało to wpływ na wydłużenie postępowań.

2. Uwagi NIK dotyczą dokonanej przez Spółkę weryfikacji wyjaśnień wykonawcy uczestniczącego w postępowaniu na pełnienie funkcji inwestora zastępczego dotyczących sposobu określenia wynagrodzenia w złożonej ofercie. Przedstawiona przez wykonawcę kalkulacja cenowa była niekompletna i nie odnosiła się do wszystkich zadań, do wykonania których zobowiązany był inwestor zastępczy. Pomimo tego Spółka zaakceptowała otrzymane wyjaśnienia. W ocenie NIK nierzetelna ocena kalkulacji cenowej nabiera szczególnego znaczenia w kontekście późniejszej utraty zaufania do inwestora zastępczego przez Spółkę, spowodowanej m.in. nienależytym wykonywaniem przez inwestora zastępczego swoich zadań i pojawiającym się przekonaniem, że cena złożonej przez niego oferty nie gwarantowała właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji.

3. W ocenie NIK ilość i wartość umów na roboty dodatkowe zlecane w związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych objętych szczegółową kontrolą wskazuje na niewłaściwe przygotowanie Spółki do realizacji procesu inwestycyjnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mającego na celu wybór wykonawcy robót budowlanych dla części lotniczej termin zgłaszania ofert został ustalony z naruszeniem terminu określonego w art. 12a ust. 2 ustawy Pzp. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wynik postępowania.

2. Przedmiot zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę dróg i parkingów został opisany z naruszeniem art. 29 ust. 1 ustawy Pzp.

3. Zawarto 62 umowy na roboty dodatkowe z wykonawcami wybranymi z pominięciem przepisów ustawy Pzp.

4. Zawarto dwie umowy na roboty dodatkowe objęte umowami podstawowymi, z tytułu realizacji których w sposób niegospodarny wydatkowano środki w łącznej wysokości 5 189,4 tys. zł brutto.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁶⁹ działalność Spółki w zbadanym zakresie.

3. Nadzór nad realizacją inwestycji

3.1. Nadzór nad prawidłowym przebiegiem robót budowlanych i ich koordynacja

Zgodnie z przyjętym uchwałą zarządu Spółki Podręcznikiem Organizacyjnym zadania polegające na nadzorze nad prowadzonymi przez Spółkę inwestycjami, w tym udział w koordynacjach i naradach, ścisła współpraca z inwestorem

⁶⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zastępczym i wykonawcami robót oraz organizowanie lub/i udział w komisji do odbioru robót po zakończeniu inwestycji należały do BI, podlegającego bezpośrednio zarządowi Spółki. Osobą odpowiedzialną za organizację pracy BI był Szef Biura Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 56-67 Tom I)

Spółka wywiązała się z obowiązków związanych ze zorganizowaniem procesu budowy, o których mowa w art. 18 ust. 1, pkt 1-2 oraz ust. 2 ustawy Prawo budowlane, zapewniając:

- opracowanie projektów budowlanych (opisanych szczegółowo w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego) wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, dających podstawę do wystąpienia z wnioskami o wydanie decyzji zezwalających na budowę (pozwolenia na budowę),
- objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie.

Osoby pełniące funkcje kierownika budowy i kierownika robót posiadały, zgodnie z wymogiem określonym w art. 42 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy w specjalnościach inżynierskich w zakresie robót ogólnobudowlanych i drogowych oraz posiadały zaświadczenia o przynależności do okręgowej izby inżynierów budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 299-304 Tom II)

Spółka zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane zawiadomiła Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych⁷⁰. Do zawiadomień zostały załączone oświadczenia o podjęciu obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego i kierowników robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 94-123 Tom II)

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy Prawo budowlane Spółka zapewniła nadzór autorski przy realizacji zadań polegających na budowie budynku terminala pasażerskiego oraz na budowie części lotniczej. W tym celu zawarte zostały dwie umowy: z 11 maja 2011 r.⁷¹ nr PLM/64/68/2011 z firmą A. oraz z 8 grudnia 2010 r.⁷² z firmą P.

(dowód: akta kontroli str. 67-73 Tom II)

MPL zawarł 21 lipca 2010 r. umowę o pełnienie funkcji inwestora zastępczego przy realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin”⁷³ z podmiotem zewnętrznym. Zgodnie z § 1 ust. 2 tej umowy zadaniem Inwestora zastępczego było wykonywanie czynności przypisanych inspektorowi nadzoru inwestorskiego, o których mowa w ustawie Prawo budowlane. Szczegółowy zakres usługi objętej umową określał SIWZ stanowiący załącznik nr 2 do umowy, zgodnie z którym do zadań Inwestora zastępczego należało wykonywanie czynności przypisanych do pięciu modułów: „A-Czynności przed rozpoczęciem robót”, „B-Nadzór nad realizacją robót”, „C-Obsługa finansowo-księgową”, „D-Dokonywanie odbiorów robót i przekazanie inwestycji do użytkowania”, „E-Wykonywanie czynności w okresie gwarancji i rękojmi”.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 61-64 Tom II)

⁷⁰ Pismami nr PLM/P/BI/2457/2009 z 14 września 2009 r. i PLM/P/BI/3268/2010 z 23 września 2010 r.

⁷¹ Wartość umowy 236,2 tys. zł brutto. Wydatki poniesione z tego tytułu przez Spółkę odpowiadały kwocie określonej w umowie.

⁷² Wartość umowy 99,6 tys. zł brutto. Spółka nie poniosła z tego tytułu wydatków, bowiem nie została obciążona przez firmę P.

⁷³ Wartość umowy 522,0 tys. zł netto (642,06 tys. zł brutto).

Nadzór nad realizacją robót budowlanych sprawowali inspektorzy nadzoru inwestorskiego z różnych branż zatrudnieni przez Inwestora zastępczego. Wszystkie osoby posiadały zaświadczenia potwierdzające przynależność do okręgowej izby inżynierów budownictwa oraz posiadały odpowiednie uprawnienia do pełnienia samodzielnej funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie robót budowlanych, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych i teletechnicznych, co było zgodne z art. 12 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 293-298 Tom II)

Inwestor zastępczy opracował i wdrożył, zgodnie z wymogiem określonym w umowie⁷⁴, uzgodniony ze Spółką system przepływu informacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego, a także ustanowił koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego. W skład opracowanych dokumentów wchodziły m.in. instrukcje dotyczące konieczności przedkładania świadectw i aprobat, procedury udzielania robót dodatkowych oraz sposób postępowania przy wystąpieniu błędów projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 114-118 Tom III)

Ustanowiony koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego wywiązywał się z obowiązków nałożonych na Inwestora zastępczego: przekazywał wykonawcom przed rozpoczęciem każdego rodzaju robót dokumentację projektową wraz z dokumentami organizacyjnymi, sporządzał miesięczne raporty z wykonywanej pracy, przedstawiał Spółce protokoły częściowego odbioru robót celem ich rozliczenia, informował o przebiegu i stopniu zaawansowania robót oraz dokonywał analizy kosztów po zakończeniu każdego miesiąca, przygotował również raporty końcowe z realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych wraz z rozliczeniami kosztów budowy oraz organizował narady z uczestnictwem wykonawców i pozostałych uczestników procesu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 62 Tom II, str. 114-118 Tom III, str. 106-182, 189-305 Tom IV)

Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego miał ograniczony wpływ na wykonywanie zadań przez inspektorów, nie prowadził list obecności inspektorów na budowie, sporadycznie kontrolował ich pracę. Jego rola polegała głównie na przekazywaniu inspektorom wytycznych organizacyjnych, przygotowaniu narad prowadzonych w trakcie realizacji zadań oraz potwierdzeniu faktycznie wykonanych robót.

Pan F. R. – koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego na temat sposobu organizacji pracy i nadzoru nad realizacją zadań podał m.in.: *„Inspektorzy nie byli moimi pracownikami, byli zatrudnieni przez inwestora zastępczego. Każdy z nich układał sobie współpracę według wspólnie ustalonych zasad. (...) Nie mogłem wprowadzić ścisłych zasad pracy dla inspektorów nadzoru na budowie (stałej obecności) z uwagi na to, że inspektorzy wykonywali pracę na innych budowach. Egzekwowałem zadania niezbędne do realizacji robót (...) Stan załogi i personelu pomocniczego po stronie inwestora zastępczego nie był adekwatny do zadań jakie postawiono do wykonania.”*

(dowód: akta kontroli str. 114-118 Tom III)

Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego, a także sami inspektorzy nie dokonywali przed rozpoczęciem robót oceny kompletności i jakości wykorzystywanej

⁷⁴ Na podstawie pkt. 1 „Modułu B – Nadzór nad realizacją robót” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

dokumentacji projektowej, pomimo tego że zgodnie z umową należało to do zadań Inwestora zastępczego⁷⁵.

Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego wyjaśnił m.in., że: „*Nie miałem możliwości i czasu na zapoznanie się z dokumentacją na poszczególne zadania inwestycyjne. (...) wiele moich uwag i opinii było kierowanych do inwestora i biur projektów w trakcie realizacji robót. Dokumentacja była tragiczna. (...) Dokumentacje opracowywały różne biura projektów, projekty były wzajemnie nieskoordynowane z uwagi na branżowe punkty odniesienia (kolizje instalacji w infrastrukturze). Było to przyczyną powstania licznych uszkodzeń w infrastrukturze podziemnej podczas prowadzenia robót. (...) Inwestor posiadał za małe zasoby kadrowe, nie był przygotowany organizacyjnie i finansowo na prowadzenie tak dużej inwestycji. Wykonawcy robót mieli również uwagi i zastrzeżenia do otrzymanej dokumentacji projektowej. Nastręczało to wiele kłopotów podczas realizacji zadań i było przyczyną realizacji robót dodatkowych.*”

(dowód: akta kontroli str. 114-118 Tom III)

Dokonywane przez kierownika budowy i inspektorów nadzoru inwestorskiego wpisy w dziennikach budowy były nierzetelne, tj. niepełne i nie odzwierciedlały wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 2 ust. 1 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 zdrowia⁷⁶.

Z analizy 17 dzienników budowy⁷⁷ wynika, że nie zawierały one wpisów dotyczących: jakości wbudowanych materiałów, ilości i miejsc pobrania próbek do badań, jakości wykonywanych robót, konieczności wykonywania robót dodatkowych, warunków pogodowych w jakich wykonywano prace. Brak szczegółowych zapisów z realizacji robót uniemożliwiał jednoznaczną ocenę sposobu ich wykonania pod względem rzeczowym i jakościowym. Ponadto w dzienniku budowy dla zadania inwestycyjnego polegającego na budowie części lotniczej (droga startowa i kołowania, płyta postojowa, odwodnienie, oświetlenie nawigacyjne)⁷⁸ w okresie 22 listopada 2011 r. – 26 stycznia 2012 r. oraz w dzienniku budowy dla sieci wodociągowych i kanalizacji⁷⁹ w okresie 9 stycznia – 20 lutego 2012 r., inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie dokonywali żadnych wpisów, mimo że wykonawca zgłaszał wykonanie robót.

(dowód: akta kontroli str. 279-291, 311-327 Tom II)

Kierownik budowy oraz inspektor nadzoru robót drogowych odpowiadając na pytanie dlaczego dzienniki budowy nie zawierają wymaganych wpisów stwierdzili, że z uwagi na olbrzymią presję czasu, wysokie tempo prac oraz dużą skalę występujących problemów w trakcie realizacji robót, zapisy w dziennikach ograniczone zostały do niezbędnego minimum obrazującego proces wykonywania robót. Ponadto istniał opracowany system obiegu informacji obejmujący wszystkich uczestników procesu budowlanego, dlatego takie dokumenty jak wnioski materiałowe, pytania w sprawach technicznych, powiadomienie o rozpoczęciu robót oraz protokoły z narad zawierały szczegółowe informacje.

(dowód: akta kontroli str. 108-113, 123-130 Tom III)

⁷⁵ Na podstawie pkt. 1 „Modułu A – Czynności przed rozpoczęciem robót” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁷⁶ Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

⁷⁷ Dzienniki budowy prowadzonych dla obiektów budowlanych realizowanych w ramach trzech objętych szczegółową kontrolą zadań, tj. budowy terminala pasażerskiego, budowy części lotniczej oraz budowy dróg i parkingów.

⁷⁸ Nr L/157/III/2011 tom II. Wydany 26 sierpnia 2011 r.

⁷⁹ Nr L/157/III/2/11 tom II. Wydany 9 stycznia 2012 r.

Kontrolowanie prawidłowości prowadzenia dzienników budowy należało stosownie do postanowień umowy⁸⁰ do zadań Inwestora zastępczego, a także z tytułu ogólnego nadzoru nad realizacją inwestycji do inwestora⁸¹.

W dziennikach budowy brak było zapisów potwierdzających przeprowadzanie przez inwestora kontroli prowadzenia robót i sposobu prowadzenia zapisów w dziennikach budowy przez osoby upoważnione, tj. kierownika budowy, inspektorów nadzoru inwestorskiego, projektantów, geodetów i innych. Badanie dzienników budowy wykazało również, że nie było w nich zapisów inwestora dotyczących: przekazania placu budowy wykonawcy (nie dotyczy zadania polegającego na budowie terminala pasażerskiego) oraz przekazania wykonawcy kompletnej dokumentacji, według której mają być prowadzone zleczone prace.

(dowód: akta kontroli str. 52, 279-291 Tom II)

W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn braku kontroli zachowania standardów technicznych i jakościowych w trakcie realizacji robót budowlanych, rzetelności sprawowanego nadzoru inwestorskiego, sposobu dokonywania wpisów w dziennikach budowy przez kierowników robót i inspektorów nadzoru oraz braku wpisów dotyczących istotnych zdarzeń mających miejsce na budowie z punktu widzenia inwestora Szef Biura Inwestycji odpowiedzialny za nadzór nad realizacją inwestycji stwierdził, że nie miał takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 147 Tom. III)

Zgodnie z postanowieniami umowy⁸² do zadań Inwestora zastępczego należało sprawdzanie jakości wykonanych robót, wbudowanych wyrobów i urządzeń, a także kontrola i aprobowanie dokumentów zatwierdzających materiały dostarczane przez wykonawców. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali kontroli jakości użytych materiałów, przy czym przy budowie części lotniczej kontrola ta odbywała się wyłącznie na podstawie dokumentów otrzymanych od wykonawcy, tj. deklaracji zgodności, natomiast jakość wykonywanych robót na podstawie raportów z badań przeprowadzonych przez laboratorium wykonawcy. Z analizy wpisów do dzienników budowy wynika, że występowały pojedyncze przypadki zgłaszania uwag do jakości zgromadzonych materiałów i wykonywanych robót, nie zgłaszano natomiast uwag związanych z występowaniem w dostarczanych kruszywach, a także przy wykonywaniu betonowej nawierzchni progów pasa startowego, zanieczyszczeń pochodzenia wapiennego (np. margli).

(dowód: akta kontroli str. 52, 279-291, 400-438 Tom II)

W trakcie realizacji przedsięwzięcia p.n. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin” Spółka występowała do Inwestora zastępczego, wskazując na co najmniej 74 przypadki niewłaściwego sprawowania nadzoru. Uwagi Spółki dotyczyły m.in. nieobecności inspektorów nadzoru inwestorskiego na budowie, braku reakcji inspektorów nadzoru inwestorskiego na usterki zgłaszane przez wykonawców, stwierdzonych przypadków niewłaściwego wykonania nadzorowanych robót.

Spółka wystąpiła 19 września 2014 r. do Inwestora zastępczego z wezwaniem zapłaty kary umownej w wysokości 222,0 tys. zł z tytułu niewłaściwego wykonywania czynności nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1-19 Tom V)

⁸⁰ Na podstawie pkt. 30 „Modułu B – Nadzór nad realizacją robót” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁸¹ Upoważnienie do dokonywania wpisów w dzienniku budowy przez inwestora wynika z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, a zadania z zakresu nadzoru nad realizowaną inwestycją należały, zgodnie z Podręcznikiem Organizacyjnym do Biura Inwestycji.

⁸² Na podstawie pkt. 16 i 37 „Modułu B – Nadzór nad realizacją robót” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

Inwestor zastępczy nie uczestniczył w przygotowywaniu materiałów przetargowych, nie opiniował ich, a także nie uczestniczył w komisjach przetargowych, pomimo tego że wykonywanie takich zadań należało do jego obowiązków zgodnie z postanowieniami umowy⁸³. Działanie Inwestora zastępczego w zakresie uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ograniczało się do sporadycznego udzielania odpowiedzi na pytania zadawane przez wykonawców w poszczególnych postępowaniach.

Jak wyjaśnił Pan C. W. – Prezes Zarządu Inwestora zastępczego to, że inwestor zastępczy nie uczestniczył w komisjach przetargowych, nie przygotowywał materiałów przetargowych ani nie opiniował ich wynikało z tego, że MPL nie zwracał się o podejmowanie takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 364-369 Tom II)

Inwestor zastępczy nie dokonywał rozliczenia środków pozyskanych na realizację inwestycji z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013, pomimo tego że zadanie to należało do jego obowiązków zgodnie z postanowieniami umowy⁸⁴.

Przyczyną nieprowadzenia rozliczeń było niepodpisanie przez Spółkę, do czasu zakończenia pracy przez Inwestora zastępczego, umowy o dofinansowanie projektu ze środków RPO WM oraz brak zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 65-76 Tom V)

Pomimo obowiązywania zawartej 21 lipca 2010 r. umowy na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego Spółka zawarła 18 czerwca 2012 r. z tym samym podmiotem kolejną umowę na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego o wartości 250,0 tys. zł netto (307,5 tys. zł brutto). Z treści umowy wynika, że pełnienie funkcji Inwestora zastępczego miało dotyczyć robót, których zakres rzeczowy nie był objęty umową podstawową. W załączniku nr 1 do umowy stanowiącym szczegółowy opis zamówienia wyszczególniono 57 umów na roboty, w stosunku do których wykonawca miał pełnić nadzór. Umowy te dotyczyły wyłącznie robót związanych z obiektami wymienionymi już w umowie podstawowej⁸⁵ wchodzącymi w zakres zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin”.

Stosownie do § 9 pkt 2. umowy podstawowej w przypadku zmiany zakresów rzeczowych robót budowlanych nadzorowanych w ramach realizacji zadania pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin” wynagrodzenie wykonawcy nie ulega zmianie.

Z tytułu realizacji umowy spółka zapłaciła Inwestorowi zastępczemu wynagrodzenie w wysokości określonej w umowie, 250,0 tys. zł netto (307,5 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 63, 216-223 Tom II)

Oprócz ww. umów zawartych na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego Spółka zawarła w okresie od sierpnia 2010 r. do września 2013 r. z innymi podmiotami sześć umów, o łącznej wartości 727,2 tys. zł netto (przedmiotem których było m.in. wykonywanie nadzoru inwestorskiego. Wszystkie umowy dotyczyły nadzoru nad robotami związanymi z obiektami wchodzącymi w zakres zadania pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin”. Z tego tytułu Spółka wydatkowała środki w wysokości 887,0 tys. zł brutto.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn zawarcia umów na wykonywanie funkcji nadzoru inwestorskiego pomimo obowiązywania umowy na pełnienie funkcji

⁸³ Na podstawie pkt. 3 „Modułu A – Czynności przed rozpoczęciem robót” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁸⁴ Na podstawie pkt. 9 „Modułu C – Obsługa finansowo-księgową” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁸⁵ W Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ stanowiącym załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

Inwestora zastępczego, obejmującej zakresem przedmiotowym wykonywanie zadań inspektora nadzoru inwestorskiego Szef Biura Inwestycji oznajmił, że: „Zawarcie innych umów na pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego wynikało z braku zaufania do Inwestora zastępczego. Brak zaufania wynikał z niskiej ceny oferty złożonej przez Inwestora zastępczego, niegwarantującej właściwego nadzoru nad realizacją robót.”

(dowód: akta kontroli str. 196-278 Tom II, str. 142-150 Tom III)

3.2. Nadzór nad terminowością robót

Do każdej z trzech umów na realizację robót budowlanych (dot. części lotniczej, terminala pasażerskiego oraz dróg i parkingów) załączone były harmonogramy rzeczowo-finansowe sporządzone przez wykonawców robót. Harmonogramy zawierały opis wykonywanych robót podzielonych na etapy, ich ilość i wartość. Dla każdej z wyszczególnionych robót przedstawiony był w sposób graficzny czas realizacji w miesiącach. Pierwotny termin zakończenia budowy części lotniczej określony został na 14 marca 2012 r.⁸⁶, terminala pasażerskiego 28 kwietnia 2012 r.⁸⁷, a dla dróg i parkingów 28 kwietnia 2012 r.⁸⁸

(dowód: akta kontroli str. 664, 689-691 Tom I, str. 36 Tom II)

Inwestor zastępczy wywiązywał się z obowiązku nadzoru nad terminowością wykonywanych robót. W comiesięcznych raportach informował Spółkę o przebiegu prac, stanie zaawansowania rzeczowo-finansowego w odniesieniu do przyjętych harmonogramów, wskazywał na przypadki występujących opóźnień w realizacji prac oraz podejmował działania mające na celu eliminację występujących problemów. Na przykład w raporcie miesięcznym nr 19/03/2012 z 19 marca 2012 r. w punkcie dotyczącym terminala pasażerskiego inwestor zastępczy przedstawił wartość wykonanych robót zgodnie z planem od początku budowy (52 674,0 tys. zł), wartość zafakturowanych robót (39 272,0 tys. zł, co stanowiło 70% wartości przedmiotu umowy), oszacował wartość wykonanych a niezafakturowanych robót na kwotę ok. 9 000,0 tys. zł oraz wskazał, iż pomimo mobilizacji wykonawcy, nadal występuje ponad miesięczne opóźnienie w realizacji prac. W raporcie nr 9/05/2011 z 31 maja 2011 r. w punkcie poświęconym części lotniczej, poza przedstawieniem danych dotyczących rzeczowo-finansowego zaangażowania robót inwestor zastępczy przedstawił zaakceptowaną następnie przez Spółkę propozycję czasowego zamknięcia lotniska w celu przyspieszenia prac na części lotniczej w związku z dotychczasowym opóźnieniem. W raporcie nr 13/09/2011 inwestor zastępczy informował zarząd Spółki o konieczności zwrócenia uwagi na działania podejmowane przez gminę Nowy Dwór Mazowiecki w celu realizacji przyłączy wodno-kanalizacyjnych lotniska do sieci miejskiej, wskazując jednocześnie, że opóźnienia w tym zakresie mogą spowodować niedotrzymanie terminów zakończenia robót związanych z budową terminala pasażerskiego.

W okresie realizacji robót dotyczących trzech ww. zadań inwestor zastępczy sporządził 24 raporty miesięczne oraz raport końcowy przekazane inwestorowi.

(akta kontroli: str. 106-112 Tom IV)

Pierwotne terminy zakończenia prac dla każdego z trzech zadań inwestycyjnych zostały w trakcie realizacji robót przesunięte od 1 do 2,5 miesiąca⁸⁹. Budowa terminala pasażerskiego zakończyła się w terminie zgodnym ze zmienionym harmonogramem, a dróg i parkingów w terminie krótszym o 22 dni. Roboty na

⁸⁶ Umowa została zawarta 14 września 2010 r., z 18 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁸⁷ Umowa została zawarta 28 października 2010 r. z 18 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁸⁸ Umowa została zawarta 28 marca 2011 r. z 13 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁸⁹ Aneks nr 7 z 16 kwietnia 2012 r. przesunięto termin zakończenia prac przy budowie terminala pasażerskiego na 15 czerwca 2012 r. (o ok. 1,5 miesiąca), aneksem nr 5 z 16 kwietnia 2012 r. przesunięto termin budowy dróg i parkingów na 15 lipca 2012 r. (o 2,5 miesiąca), aneksem nr 6 z 30 marca 2012 r. przesunięto termin zakończenia robót na części lotniczej na 20 kwietnia 2012 r. (o ok. 1 miesiąc).

części lotniczej zostały zakończone z opóźnieniem 34 dni w stosunku do zmienionego harmonogramu. Z tego tytułu Spółka naliczyła wykonawcy karę umowną w wysokości 3 673, 6 tys. zł. Należność została potrącona z faktury nr FS-108/12/RID wystawionej przez wykonawcę terminala.

(dowód: akta kontroli: str. 647-648, 701-703 Tom I, str. 37-38, 512, 518 Tom II)

3.3. Odbiory robót i wydatkowanie środków

3.3.1. Odbiory robót

Spółka zabezpieczyła sobie wpływ na dokonywanie odbiorów częściowych i końcowych robót poprzez zapisanie (zagwarantowanie) w umowach na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych, udziału w komisjach ds. odbioru robót budowlanych. Udział w dokonywaniu odbiorów częściowych i końcowych należał również do zadań Inwestora zastępczego⁹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 51-52 Tom II)

Przedstawiciele Spółki oraz Inwestora zastępczego i wykonawcy robót dokonali 30 czerwca 2012 r. odbioru końcowego robót budowlanych dla dwóch z trzech objętych szczegółową kontrolą zadań inwestycyjnych (budowa terminala pasażerskiego oraz budowa dróg i parkingów). Uczestnicy odbiorów potwierdzili w protokołach wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową oraz terminami zakończenia prac określonymi w aneksach do umów, tj. 15 czerwca 2012 r. dla terminala pasażerskiego oraz 15 lipca 2012 r. dla dróg i parkingów⁹¹.

Zgodnie z zawartymi umowami przy dokonywaniu odbiorów końcowych przekazano inwestorowi: kompletną dokumentację powykonawczą, protokoły technicznego odbioru robót branżowych wraz z wykazem usuniętych usterek, dzienniki budowy, rozliczenia końcowe robót oraz oświadczenia kierowników budowy potwierdzające zgodność wykonania robót z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

Spółka uzyskała pozwolenie na użytkowanie terminala pasażerskiego oraz dróg i parkingów 13 lipca 2012 r.⁹²

(dowód: akta kontroli: str. 67-70, 76 Tom III, str. 284-292, 294-299 Tom IV)

Termin zakończenia budowy części lotniczej lotniska Modlin określony zgodnie z aneksem do umowy na dzień 20 kwietnia 2012 r. nie został dotrzymany. Wykonawca 20 lipca 2012 r. przesłał Spółce sporządzony 12 lipca 2012 r. protokół odbioru końcowego robót wraz z końcowym rozliczeniem finansowo-rzeczowym. W dokumencie tym zostały wykazane wady i usterki na drodze startowej i drogach kołowania lotniska takie jak: niewłaściwe oznakowanie poziome na drodze startowej, niewłaściwa nawierzchnia asfaltowa wokół lamp krawędziowych, trzy pęknięcia podłużne na drodze startowej i inne, nie wykazano wad dotyczących odprysków marglowych. Protokół został podpisany przez przedstawicieli inwestora zastępczego oraz kierownika robót.

Inwestor nie podpisał przedłożonego protokołu, nie wskazując przy tym przyczyn braku jego akceptacji.

Odpowiadając na pytanie odnośnie przyczyn niepodpisania protokołu odbioru Szefer Biura Inwestycji wyjaśnił m.in., że: „*Nie podpisałem protokołu z uwagi na to,*

⁹⁰ Na podstawie pkt. 1 modułu D Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁹¹ Zakończenie budowy dróg i parkingów nastąpiło w terminie krótszym niż zakładany w zmienionym harmonogramie.

⁹² Decyzja Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 1126/2012 dotycząca m.in: budynku terminala pasażerskiego, budynku służb straży granicznej i służby celnej, budynku SOL, budynku centrum łączności, przepompowni ścieków, pompowni ppoż. – P1 wraz ze zbiornikami wody ppoż., pompownia ppoż. - P2 wraz ze zbiornikami wody ppoż., budynek magazynu chemicznego, budynków stacji transformatorowych ST-8A, SP-II, SP-III, infrastruktury towarzyszącej naziemnej części lotniczej dróg wewnętrznych, parkingów (P-1, P-2, P-3), elementów oświetlenia, naziemnych płyt lotniskowych i postojowych samolotów.

że uznałem, iż wady na progach 08 i 26 są wadami trwałymi. Wady te były nienaprawialne, zjawisko odprysków margli mogło się nasilać w przyszłości.”

(dowód: akta kontroli: str. 146 Tom III, str. 189-190 Tom IV)

Dopiero 6 grudnia 2012 r. Spółka i wykonawca części lotniczej zawarły aneks nr 8 i dwa porozumienia⁹³, w których strony ustaliły między innymi:

- datę zakończenia robót na 24 maja 2012 r.,
- wysokość kar umownych za 34 dni opóźnienia w wysokości 3 673,6 tys. zł,
- przedłużenie gwarancji na wykonanie robót dotyczących prac betonowych na progach 08 i 26 na okres do 30 września 2017 roku,
- zasady udzielonej na podstawie umowy rękojmi i gwarancji na roboty naprawcze,
- zobowiązanie wykonawcy do pokrywania kosztów monitoringu płyty lotniska w ciągu pierwszych trzech lat eksploatacji części lotniczej, w wysokości 750 tys. zł netto za ten okres.

(dowód: akta kontroli str. 655-670 Tom I)

Pomimo niedokonania odbioru końcowego robót przez inwestora, Spółka wystąpiła 24 maja 2012 r. z wnioskiem do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie części lotniczej lotniska Warszawa-Modlin. Do wniosku załączono dokumenty określone w art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tj.: oświadczenie kierownika robót o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, powykonawczą inwentaryzację geodezyjną, protokoły badań i odbiorów technicznych, oświadczenie inwestora o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, oświadczenie inwestora w sprawie kontroli przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Państwową Straż Pożarną.

Odpowiadając na pytanie o przyczyny złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie części lotniczej pomimo niedokonania końcowego odbioru Szef Biura Inwestycji wyjaśnił, że wystąpił z wnioskiem do MWINB o uzyskanie pozwolenia, ponieważ technologia napraw zaproponowana przez wykonawcę została zaakceptowana przez Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych (dalej: ITWL), a opinie wykonane w tym celu przez ITWL i Instytut Badawczy Dróg i Mostów dopuszczały bezpieczne użytkowanie drogi startowej przy zachowaniu określonych warunków.

(Dowód: akta kontroli str. 50-53, 146 Tom III)

Spółka uzyskała pozwolenie na użytkowanie pasa startowego wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową i techniczną 6 czerwca 2012 r.⁹⁴ Organ wydający decyzję uzależnił użytkowanie obiektu od:

- opracowania (w trybie pilnym) zasad użytkowania tego obiektu, w tym m.in. instrukcji utrzymania nawierzchni lotniskowych
- dokonywania systematycznych przeglądów technicznych nawierzchni lotniskowych, uwzględniających dotąd przeprowadzone prace naprawcze nawierzchni lotniskowych oraz mających być przeprowadzonych – wskutek ewentualnie ujawniających się tzw. złuszczeń nawierzchni w postaci odprysków marglowych – dalszych prac tego typu
- zabezpieczenia nawierzchni środkiem hydrofobizującym, mające na celu znaczne zmniejszenie nasiąkliwości górnej warstwy betonu,
- monitorowania tego obiektu budowlanego przez specjalistę od budowy i eksploatacji nawierzchni lotniskowych oraz obserwatora startowego

⁹³ Aneks nr 8 i porozumienia zostały zawarte w tym samym dniu, tj. 6 grudnia 2012 r.

⁹⁴ Decyzja MWINB nr 919/2012

- powołania grupy remontowej, której celem będzie utrzymywanie oddawanych do użytkowania nawierzchni lotniskowych w ciągłej sprawności eksploatacyjnej, a więc we właściwym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 54-56 Tom III)

Spółka rozpoczęła użytkowanie pasa startowego 15 lipca 2012 r., jednocześnie podjęła działania w celu utrzymania nawierzchni lotniskowej w ciągłej sprawności eksploatacyjnej. Zastosowana technologia naprawcza wobec nasilającej się ilości odprysków marglowych w okresie od lipca do grudnia 2012 r. nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W związku z wadą materiałową nawierzchni, prowadzone działania naprawcze usuwały jedynie skutki powstałych odprysków marglowych, nie eliminowały ich przyczyn.

(dowód: akta kontroli: str. 530, 530-536 Tom II)

Po przeprowadzeniu kontroli nawierzchni lotniska przez Urząd Lotnictwa Cywilnego przy współudziale pracowników wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, 28 grudnia 2012 r. MWINB wydał decyzje nr 1980/2012 zakazującą użytkowanie części pasa startowego i nakazał zarządcy obiektu w terminie do 31 sierpnia 2013 r.:

- usunąć stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości występujące w strukturze wierzchniej warstwy części betonowej lotniska w Modlinie,
- zabezpieczyć, po dokonaniu napraw, powierzchnię drogi startowej środkiem hydrofobowym,
- wykonać i przedstawić przed ponownym przystąpieniem do użytkowania części drogi startowej, stosownych badań, prób zawierających w swym opracowaniu ocenę techniczną stanowiącą o możliwości bezpiecznego i bezwarunkowego użytkowania obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 76 Tom III, str. 20-25 Tom IV)

W okresie od stycznia do czerwca 2013 r. wykonawca robót dokonywał naprawy części lotniczej w ramach udzielonej gwarancji. Przeprowadzając naprawy, wykonawca dysponował opracowaną przez firmę P. w marcu 2013 r. STWiORB dla nawierzchni betonowej drogi startowej z betonu C35/45. W pkt. 2.2 specyfikacji projektant wskazał w sposób jednoznaczny zastosowanie kruszywa granitowego, które powinno odpowiadać normie PN-V-83002. Ponadto w pkt. 4.1. określił wymóg sprawdzania materiałów przewidzianych do wykorzystania w procesie produkcyjnym przed rozpoczęciem budowy, w kolejnych punktach zawarł wymagania dotyczące cech fizycznych mieszanki betonowej, jej wytrzymałości oraz sposobu przeprowadzania badań betonu i wykonanej z niego nawierzchni.

Po wykonaniu prac naprawczych zakaz użytkowania części pasa startowego został cofnięty przez MWINB 17 czerwca 2013 r. Uzasadnieniem dla wydania decyzji było stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego, że poza zabezpieczeniem powierzchni betonowej progów drogi startowej środkiem hydrofobizującym wszystkie pozostałe obowiązki wynikające z decyzji nr 1980/2012 zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 531, 536-537 Tom II, str. 76, 157-160 Tom III)

Protokół odbioru końcowego robót wykonanych w ramach rękojmi i gwarancji został podpisany 6 listopada 2013 r. po uprzednim spełnieniu wskazanych przez inwestora warunków przystąpienia do odbioru końcowego tj.m.in: uzupełnieniu dokumentacji powykonawczej o protokoły badań betonu na nawierzchni drogi startowej i dróg kołowania w zakresie nasiąkliwości, wodoprzepuszczalności oraz mrozoodporności (uzupełniono 15 października 2013 r.), uzupełnieniu instrukcji użytkowania betonu nawierzchniowego (wykonano 15 lipca 2013 r.), wykonaniu zabiegu hydrofobizacji nawierzchni betonowych drogi startowej (wykonano 21-22 września 2013 r.),

przedstawieniu protokołu przekazania odpadu na certyfikowane składowisko (protokół dostarczono 9 października 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 273-274 Tom IV)

3.3.2. Rozliczenia z wykonawcami

Opracowywanie, kompletowanie i przekazywanie Spółce dokumentów niezbędnych do finansowania inwestycji w tym rozliczeń z wykonawcami, a także sprawdzanie dokumentów rozliczeniowych pod względem merytorycznym i rachunkowym należało do zadań Inwestora zastępczego⁹⁵.

(dowód: akta kontroli: str. 51-52 Tom II)

Kontrolą szczegółową objęto 27 faktur wystawionych przez wykonawców trzech objętych kontrolą zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 100 359,6 tys. zł brutto⁹⁶.

Do każdej faktury załączone zostały protokoły odbiorów częściowych. Ponadto, gdy zachodziły ku temu okoliczności sporządzano i przedstawiano inwestorowi karty obmiaru robót, zbiorcze zestawienia prac potwierdzane każdorazowo przez inspektora nadzoru inwestorskiego oraz oświadczenia podwykonawców o braku roszczeń w stosunku do wykonawcy. Wyszczególnione w protokołach odbioru roboty wynikały z zawartych umów, a załączone do faktur dokumenty pozwalały na rzetelne rozliczenie określonego zakresu wykonanych prac. Faktury były sprawdzone pod względem merytorycznym przez Szefa Biura Inwestycji i Inwestora zastępczego oraz pod względem rachunkowym przez głównego księgowego Spółki. Zatwierdzone do wypłaty kwoty odpowiadały wartościom zrealizowanych robót. Badanie terminów płatności z tytułu wystawionych faktur⁹⁷ wykazało, że inwestor bez opóźnień przekazywał środki finansowe na konta wykonawców i nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wypłatę przez Spółkę odsetek za zwłokę. MPL nie wypłacał wykonawcom robót zaliczek.

(dowód: akta kontroli: str. 409-753 Tom III)

3.3.3. Nakłady na realizację inwestycji

Do dnia zakończenia kontroli z tytułu realizacji umowy podstawowej na budowę części lotniczej Spółka wydatkowała łącznie 101 652,4 tys. zł brutto. Kwota ta była niższa od wartości określonej w umowie⁹⁸ oraz wartości wynikającej z wystawionych faktur o 6 395,2 tys. zł. Wypłata niższego wynagrodzenia była wynikiem porozumienia zawartego z wykonawcą robót 6 grudnia 2012 r. W wyniku zawartego porozumienia należne wynagrodzenie brutto (32 355,7 tys. zł) wynikające z faktury końcowej nr FS-108/12/RID z 12 lipca 2012 r. zostało pomniejszone łącznie o kwotę 6 395,2 tys. zł. Spółka dokonała z faktury następujących potrąceń: 3 673,6 tys. zł z tytułu kary umownej, 2 414,1 tys. zł z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania napraw oraz 307,5 tys. zł z tytułu kosztów monitoringu pasa startowego.

Dodatkowo na realizację zadania inwestycyjnego polegającego na budowie części lotniczej Spółka wydatkowała 7 082,2 tys. zł netto (8 711,2 tys. zł brutto) z tytułu realizacji 18 umów na roboty dodatkowe, co stanowiło 8,1% wartości umowy podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 512, 518 Tom II)

⁹⁵ Na podstawie „Modułu C – Obsługa księgowo-finansowa” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁹⁶ 10 faktur na realizację robót budowlanych przy budowie terminala pasażerskiego o łącznej wartości 28 844,3 tys. zł brutto, 7 faktur dotyczących budowy części lotniczej o łącznej wartości 60 801,3 tys. zł oraz 10 faktur dotyczących budowy dróg i parkingów o łącznej wartości 10 714,0 tys. zł.

⁹⁷ Badaniem w tym zakresie poddano płatności dokonane na podstawie wszystkich 52 faktur wystawionych za roboty i usługi wykonane w związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych objętych kontrolą (11 faktur wystawionych przez wykonawcę części lotniczej 27 faktur wystawionych przez wykonawcę terminala oraz dróg i parkingów, w tym 16 z tytułu budowy terminala i 11 dotyczących budowy dróg i parkingów oraz 14 faktur wystawionych przez Inwestora zastępczego..

⁹⁸ Ustalonej w aneksie nr 7 z 11 maja 2012 r. na 87 911,6 tys. zł netto (108 047,6 tys. zł brutto). Aneks obniżał wysokość wynagrodzenia netto o 68 tys. zł w stosunku do wartości określonej w umowie pierwotnej w związku z wyłączeniem z przedmiotu umowy prac dotyczących renowacji rowu odprowadzającego.

Z tytułu realizacji umowy podstawowej na budowę terminala pasażerskiego Spółka wydatkowała łącznie 55 792,0 tys. zł netto (68 619 tys. zł brutto). Wyplacone wynagrodzenie było niższe od ustalonego w umowie pierwotnej (56 993,9 tys. zł) o 1 201,9 tys. zł netto. Było to wynikiem zmniejszenia wartości umowy na podstawie czterech zawartych aneksów (z 4 stycznia, 29 marca, 14 maja i 12 czerwca 2012 r.) ograniczających zakres prac objętych przedmiotową umową, m.in. o część prac dotyczących systemu telewizji dozorowej (CCTV) o wartości 882,6 tys. zł netto.

Dodatkowo na realizację zadania inwestycyjnego polegającego na budowie terminala pasażerskiego Spółka wydatkowała 9 129, 9 tys. zł netto (11 229,8 tys. zł brutto) z tytułu realizacji 33 umów na roboty dodatkowe, co stanowiło 16,4% wartości umowy podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 522, 527 Tom I)

Z tytułu realizacji umowy podstawowej na budowę dróg i parkingów Spółka wydatkowała łącznie 12 219,8 tys. zł netto (15 030,4 tys. brutto). Wyplacone wynagrodzenie było niższe o 3,8 tys. zł netto od ustalonego w umowie pierwotnej (12 223,6 tys. zł netto). Było to wynikiem zmniejszenia wartości umowy na podstawie aneksu nr 6 z 28 marca 2011 r. ograniczającego zakres rzeczowy umowy prac o wykonanie nawierzchni z kostki brukowej betonowej gr. 6 cm układanej mechanicznie na podsypce cementowo-piaskowej 10 cm.

Dodatkowo na realizację zadania inwestycyjnego polegającego na budowie dróg i parkingów Spółka wydatkowała 683,6 tys. zł netto (840,8 tys. zł brutto) z tytułu realizacji 14 umów na roboty dodatkowe, co stanowiło 5,6 % wartości umowy podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 522, 529 Tom I)

Na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” składało się 25 zadań inwestycyjnych (w tym trzy objęte szczegółowym badaniem). Łączna wartość umów podstawowych zawartych w celu wykonania tych zadań wynosiła 210 047,7 tys. zł netto. Z tytułu realizacji umów podstawowych Spółka wydatkowała 209 957,1 tys. zł netto, natomiast z tytułu realizacji 88 umów dodatkowych 19 223,8 tys. zł netto. Łączne wydatki na realizację przedsięwzięcia wyniosły 229 180,9 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 522-534 Tom I)

Realizacja inwestycji była przedmiotem dwóch kontroli przeprowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego 5 stycznia 2011 r. i 12 marca 2013 r. Czynności kontrolne z 2013 r. związane były z prowadzonym postępowaniem legalizacyjnym⁹⁹ w sprawie systemu ILS/DME¹⁰⁰ usytuowanego na terenie części lotniczej. Kontrola wykazała, że po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie pasa startowego (decyzja nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r.), Spółka bez wymaganego pozwolenia na budowę przystąpiła na przełomie roku 2012 i 2013 do budowy systemu ILS. MWINB wszczynając postępowanie administracyjne, przeprowadził oględziny placu budowy i wydał postanowienie nr 626/2013 z 22 marca 2013 r. o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych dotyczących systemu ILS oraz zobowiązał Spółkę do przedłożenia zaświadczenia o zgodności prowadzenia budowy z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, trzech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z decyzją środowiskową oraz oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Po spełnieniu warunków przez Spółkę organ wydał postanowienie nr 1097/2013 r. z 11 czerwca 2013 r. o nałożeniu opłaty legalizacyjnej w wysokości 125,0 tys. zł

⁹⁹ Spółka wystąpiła 15 lutego 2013 r. z wnioskiem (pismo nr PLM/P/BI/1246) do MWINB o przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego, usytuowanego na terenie lotniska systemu radionawigacyjnego.

¹⁰⁰ ILS umożliwia automatyczne doprowadzenie samolotów niemal do punktu przyziemienia na pasie startowym przy ograniczonej widzialności, w przypadku kiedy w samolocie zainstalowane są odpowiednie przyrządy nawigacyjne.

z tytułu nielegalnego wykonania systemu radionawigacyjnego ILS na terenie lotniska oraz wydał decyzję nr 863 z 19 czerwca 2012 r. zezwalającą na realizację wstrzymanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 53-105 Tom IV)

Prezes Zarządu odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn wykonania systemu ILS bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę wyjaśnił m.in., że było to spowodowane przeciągającymi się procedurami związanymi z uzyskaniem stosownych pozwoleń i decyzji w urzędach oraz wymogiem postawionym przez jednego z przewoźników posiadania przez lotnisko systemu automatycznego naprowadzania (ILS) na etapie podpisywania umowy o świadczenie usług lotniskowych.

(dowód: akta kontroli str. 170 Tom III)

NIK zwraca uwagę, że Inwestor już w 2009 r. określił, iż podstawowym i zasadniczym sposobem podejścia samolotów na lotnisko, będzie podejście precyzyjne na progu 08 z wykorzystaniem urządzenia radionawigacyjnego ILS. Na fakt ten wskazuje m.in. decyzja z 12 marca 2009 Burmistrza Nowego Dworu Mazowieckiego w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla realizacji przedsięwzięcia pt. „Modernizacja lotniska w Modlinie. Wielobranżowa koncepcja lotniska opracowana w 2005 r. także zakładała wyposażenie lotniska w system ILS.

(dowód: akta kontroli str. 175-176 Tom I, str. 627-628 Tom IV)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawarto umowy dodatkowe na pełnienie funkcji inwestora zastępczego i inspektora nadzoru inwestorskiego i wypłacono wynagrodzenia w łącznej kwocie 852,5 tys. zł brutto pomimo obowiązywania umowy podstawowej zawartej z Inwestorem zastępczym o tym samym zakresie przedmiotowym, co było działaniem niegospodarnym.
2. Rozpoczęto budowę systemu ILS/DME bez wymaganego pozwolenia na budowę, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i skutkowało koniecznością zapłacenia opłaty legalizacyjnej w wysokości 125,0 tys. zł.
3. Nie podjęto działań mających na celu skuteczne wyegzekwowanie od Inwestora zastępczego realizacji zadań wynikających z umowy związanych w szczególności: z zapoznawaniem się przed rozpoczęciem robót budowlanych z dokumentacją projektowo-kosztorysową i nieprzedstawianiem opinii, co do jej kompletności i jakości, a także wykonywaniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie działania Spółki w badanym obszarze. PLM wyłonił w celu pełnienia nadzoru nad budowa lotniska Inwestora zastępczego, tj. podmiot mający w sposób profesjonalny czuwać nad przebiegiem inwestycji. NIK nie kwestionuje przyjętego przez Spółkę rozwiązania, zwraca jednak uwagę, że w takiej sytuacji szczególnie istotne jest, aby inwestor zastępczy wykonywał swoje zadania w pełnym zakresie i w sposób rzetelny, a Spółka zagwarantowała sobie i skutecznie egzekwowała prawidłowe wykonywanie zadań przez Inwestora zastępczego.

Inwestor zastępczy nie uczestniczył w postępowaniach przetargowych, nie zapoznawał się przed rozpoczęciem robót budowlanych z dokumentacją projektowo-kosztorysową i nie przedstawiał opinii, co do jej kompletności i jakości, a także nie prowadził rozliczeń środków uzyskanych z RPO WM, pomimo tego że na podstawie umowy zadania te należały do jego obowiązków. Pomimo powyższego Spółka nie podjęła żadnych działań mających na celu ograniczenie zakresu umowy i ewentualne obniżenie wynagrodzenia. Dodatkowo w ocenie NIK

działania podejmowane przez Spółkę w celu wyegzekwowania od Inwestora zastępczego wykonywania obowiązków związanych z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w sposób zgodny z umową nie były skuteczne. Świadczą o tym m.in. powtarzające się przez cały okres realizacji inwestycji przypadki nienależytego wykonywania czynności przez Inwestora zastępczego i to pomimo wezwań Spółki do prawidłowego działania w tym zakresie. Interwencje Spółki polegały głównie na przekazywaniu do koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego drogą mailową informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach. Dopiero we wrześniu 2014 r. Spółka wystąpiła do Inwestora zastępczego z wezwaniem do zapłaty kar umownych z tytułu nienależytego wykonywania umowy. Wpływ na ocenę działań Spółki w badanym obszarze miały również nieprawidłowości o charakterze finansowym polegające na zawieraniu umów dodatkowych na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego i wypłata wynagrodzenia pomimo obowiązywania umowy podstawowej o tym samym zakresie przedmiotowym, a także rozpoczęcie budowy systemu ILS bez wymaganego pozwolenia na budowę.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o zapewnienie przy realizacji przyszłych zadań inwestycyjnych skutecznego nadzoru nad ich planowaniem, przygotowaniem oraz przebiegiem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 8 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

¹⁰¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.