NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.410.003.03.2020

Pan Paweł Żurkowski
Dyrektor Muzeum Wojska Polskiego
Al. Jerozolimskie 3, 00-495 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.148.2020
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 30 grudnia 2020 r.

P/20/034 „Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego"

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 18, F +48 22 444 54 78
kon@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Muzeum Wojska Polskiego (dalej: MWP), al. Jerozolimskie 3, 00-495 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Żurkowski, Dyrektor MWP, na stanowisku od dnia 19 września 2019 r.[1] W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Pan Janusz Cisek, Dyrektor MWP, na stanowisku od dnia 1 czerwca 2006 r. do 30 września 2011 r. Pan Henryk Łatkowski, p.o. Dyrektora MWP, na stanowisku od dnia 1 października do 1 listopada 2011 r. Pan Janusz Cisek, Dyrektor MWP, na stanowisku od dnia 2 listopada 2011 r. do 16 września 2012 r. Pan Zbigniew Wawer, Dyrektor MWP, na stanowisku od dnia 17 września 2012 r. do 17 września 2016 r. Pan Adam Buława, Dyrektor MWP, na stanowisku od dnia 18 września 2016 r. do 18 września 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	- przygotowanie dokumentacji procesu inwestycyjnego i wyłonienie wykonawcy; - zapewnienie finansowania budowy i rozliczenia wykonywanych prac; - nadzór, w tym nadzór inwestorski; - terminowość przebiegu procesu inwestycyjnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2020 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontrolerzy	1. Janusz Ludwisiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/33/2020 z 18 czerwca 2020 r. 2. Andrzej Dominikowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KON/34/2020 z 18 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1 – 2, 5 - 6, 22)

[1] W okresie od 19 września 2019 r. do 15 stycznia 2020 r. p. Paweł Żurkowski pełnił obowiązki Dyrektora MWP.
[2] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK za działania właściwe w ramach kontrolowanej działalności należy uznać organizację pracy MWP w zakresie powierzonych mu, jako inwestorowi budowy na terenie Cytadeli Warszawskiej zadań, tj. utworzenie w strukturze MWP komórki organizacyjnej w całości odpowiedzialnej za realizację budowy, zapewnienie jej wsparcia merytorycznego przez kadrę Stołecznego Zarządu Infrastruktury (dalej: SZI) i doradców zewnętrznych oraz precyzyjny podział obowiązków powyższych osób. Ponadto w opinii NIK sam proces budowlany był realizowany w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, w tym w szczególności ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[4] (dalej: upb). Nie stwierdzono również przypadków niecelowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji celowych stanowiących podstawę niniejszej inwestycji, a sam proces rozliczania odbywał się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Niemniej jednak, w ocenie NIK, część działań i podjętych przez MWP decyzji nie przyczyniała się do sprawnej i terminowej realizacji inwestycji. Powyższe dotyczyło przede wszystkim niedoprowadzenia do skutecznego zatwierdzenia i uzgodnienia z dysponentem części budżetowej programu inwestycji do 2015 r. oraz nierealizowanie postanowień zawartej z generalnym wykonawcą umowy w zakresie porozumień między wykonawcami oraz terminu ukończenia wjazdu na teren Cytadeli. Ponadto do działań nieprawidłowych ze strony MWP, niemających jednak bezpośrednio wpływu na terminowość realizowanej inwestycji, NIK zaliczyła m.in. organizację systemu udzielania zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych[5] (dalej: upzp) w sposób niezgodny z zasadami określonymi w art. 43 i art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[6] (dalej: ufp), fakt nieprzeprowadzenia badań sprawdzających kotew stanowiących element tymczasowego zabezpieczenia bramy wjazdowej oraz brak przekazywania informacji o jej stanie generalnemu wykonawcy, pomimo zgłoszeń.

Sam proces inwestycyjny trwał, licząc od momentu wyznaczenia MWP na inwestora, 12 lat, co w kontekście pierwotnych założeń (planowane ukończenie inwestycji do 2012 r.) obowiązujących w trakcie wejścia w życie decyzji nr 584/MON Ministra Obrony Narodowej (dalej: Ministra ON) z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie przygotowania realizacji i finansowania budowy siedziby Muzeum Wojska Polskiego[7] (dalej: decyzja 584/MON) wskazuje na wieloletnie opóźnienie. Obecnie obowiązujące założenia określone programem inwestycji, umową z dnia 4 października 2017 r. (dalej: umowa czterostronna) zawartą pomiędzy Ministrem ON, Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Muzeum Historii Polski (dalej: MHP) i MWP oraz umową z generalnym wykonawcą prac budowlanych, w opinii NIK nie są możliwe do realizacji i wymagają niezwłocznej reakcji ze strony MWP m.in. w zakresie uzgodnienia terminu rozpoczęcia budowy wjazdu na teren Cytadeli. Sama dokumentacja (program i powyższe umowy) również wymaga rewizji z uwagi na fakt, że część założeń w niej zawartych jest nieaktualna lub obecny stan faktyczny inwestycji nie wskazuje na możliwość ich terminowej realizacji. Obecny termin ukończenia samych prac budowlanych (nieuwzględniający ukończenia wjazdu wraz z tunelem) został przewidziany na koniec 2021 r., a do faktycznego

---

[3] NIK formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[4] Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.
[5] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.
[6] Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.
[7] Dz. Urz. MON Nr 24, poz. 257.

zakończenia inwestycji niezbędne są jeszcze m.in. uzyskanie pozwoleń na użytkowanie oraz wyposażenie budynków i przeniesienie zbiorów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[8] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie dokumentacji procesu inwestycyjnego i wyłonienie wykonawców

1.1 Wyznaczenie podmiotów i osób odpowiedzialnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z decyzją 584/MON, funkcję inwestora w okresie objętym kontrolą pełniła państwowa instytucja kultury – Muzeum Wojska Polskiego W dalszej części przywołanego aktu wskazano m.in., że w celu zapewnienia sprawnej obsługi inwestycyjnej, Dyrektor MWP powinien utworzyć komórkę organizacyjną do realizacji tego zadania. W związku z powyższą regulacją Dyrektor MWP w dniu 1 lipca 2008 r.[9] dokonał zmian w Regulaminie organizacyjnym jednostki, tworząc w strukturze Muzeum komórkę pn. Biuro ds. Budowy Nowej Siedziby (dalej: Biuro). We wskazanym wyżej Regulaminie określono w sposób jednoznaczny, że powyższa komórka organizacyjna będzie odpowiedzialna za wykonywanie w imieniu Muzeum zadań przewidzianych dla inwestora i jest w całości odpowiedzialna za realizację przedmiotowej inwestycji.

(akta kontroli str.128 – 131, 136 - 137)

W okresie objętym kontrolą Biuro zatrudniało jednocześnie, maksymalnie siedem osób.[10] W skład powyższego zespołu wchodził Zastępca Dyrektora MWP ds. Budowy Nowej Siedziby MWP[11] (dalej: Zastępca Dyrektora MWP), główny specjalista[12], radca prawny[13], dwóch pracowników biurowych[14], starszy kustosz[15] oraz rzemieślnik[16]. Analiza zakresów obowiązków powyższych osób wskazywała na jasny i zgodny z celem funkcjonowania Biura podział zadań pracowników.

(akta kontroli str. 655 - 683)

Pozostałe zadania, zwłaszcza wymagające wiedzy specjalistycznej oraz doświadczenia w realizacji inwestycji budowlanych, w tym zadania inwestora określone w art. 18 ust. 1 upb, były w MWP realizowane przy udziale osób i podmiotów zaangażowanych w oparciu o umowy cywilnoprawne oraz przez pracowników etatowych SZI, który od dnia 28 lipca 2016 r. objął funkcję inwestora zastępczego. Zakres obowiązków inwestora zastępczego regulowała w sposób szczegółowy umowa zawarta pomiędzy MWP a SZI[17]. Powyższe obowiązki

---

[8] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[9] Zmiany wprowadzono na podstawie decyzji Dyrektora MWP nr 49 z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego MWP.

[10] Z wyłączeniem okresu od 1 grudnia 2010 r. do 14 kwietnia 2011 r., w którym poza wskazanymi siedmioma etatami, w Biurze pracowała osoba na stanowisku starszego specjalisty.

[11] Wcześniej Zastępca dyrektora MWP ds. inwestycyjnych, pełniący nadzór nad działalnością Biura, w tym nad wykonywaniem zadań inwestora.

[12] Kierownik Biura i bezpośredni przełożony wszystkich pracowników Biura.

[13] Odpowiedzialny za obsługę prawną inwestycji.

[14] Obowiązkami powierzonymi pierwszemu były m.in. obsługa sekretariatu oraz prowadzenie dokumentacji związanej z inwestycją, natomiast drugiego – m.in. przygotowywanie pism, protokołów, wniosków związanych z inwestycją oraz (od 2016 r.) zabezpieczenie odpraw i spotkań koordynacyjnych.

[15] W latach 2011 – 2016 odpowiedzialny za przygotowywanie ekspozycji stałej w nowym gmachu.

[16] Później – młodszy specjalista odpowiedzialny m.in. za udostępnianie terenu inwestycji wykonawcom oraz nadzór nad utrzymaniem czystości i porządku na terenie budowy.

[17] Umowa zawarta w dniu 28 lipca 2016 r. zmieniona aneksem nr 1 z dnia 14 lipca 2017 r.

dotyczyły głównie powołania inspektorów nadzoru inwestorskiego i ich koordynatora oraz wsparcia merytorycznego inwestora.

(akta kontroli str. 709 - 716)

Umowy cywilnoprawne zawarte z podmiotami i osobami stanowiącymi zespół doradców inwestycyjnych były podpisywane bez zbędnej zwłoki, tj. każdego roku po podpisaniu przez MWP umowy w sprawie dotacji celowej na realizację inwestycji lub doraźnie po ujawnieniu okoliczności wskazujących na konieczność realizacji danej usługi. W ramach niniejszej kontroli badaniu poddano dziewięć umów zawartych w 2019 roku. (*Szerszy opis wyboru powyższych podmiotów i osób został zawarty w podobszarze 1.3 Wystąpienia.*)

(akta kontroli str. 297 - 312)

Ponadto do uczestników procesu inwestycyjnego zaliczono również generalnego wykonawcę oraz projektanta wyłonionych kolejno w trybie przetargu nieograniczonego oraz konkursu zdefiniowanego w art. 110 upzp. (*Szerszy opis wyboru powyższych podmiotów został zawarty w podobszarze 1.3 Wystąpienia*). Z kolei obowiązek ustanowienia kierownika budowy oraz kierowników poszczególnych robót budowlanych został powierzony generalnemu wykonawcy. Warunki, jakie powinny spełniać osoby realizujące ww. funkcje, zostały szczegółowo opisane w zapisach umowy pomiędzy MWP a generalnym wykonawcą[18].

(akta kontroli str. 335 - 337)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.2 Przygotowanie dokumentacji

Opis stanu faktycznego

Rozpoznanie i udokumentowanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz innych uwarunkowań oraz sporządzenie dokumentacji przed procesem budowlanym

Podstawą dla realizacji inwestycji na terenie Cytadeli Warszawskiej były decyzje Ministra ON[19]. W dniu 14 lipca 2008 r., MWP zawarło umowę użyczenia nieruchomości z jej zarządcą – SZI. Następnie dokonano podziału działek na potrzeby siedziby MWP, Muzeum Katyńskiego oraz instytucji wojskowych.[20] MWP posiadało tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. zgodę właścicielską wydaną przez SZI oraz ww. umowę użyczenia.

(akta kontroli str. 1101 – 1103, 1759 - 1761)

Ponadto w ramach prac przygotowawczych MWP sporządzało lub zlecało sporządzenie pozostałej dokumentacji określającej stan prawny i faktyczny nieruchomości, a także umożliwiającej uzyskanie niezbędnych pozwoleń, np. program prac archeologicznych, raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, studium komunikacyjne oraz wskazania inwestorskie zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 945 - 948)

W zakresie zlecania prac projektowych MWP podpisało 16 umów z wyłonioną w drodze konkursu pracownią architektoniczną na łączną kwotę ponad 30 mln zł.

---

[18] Umowa 19/2018/ZB/MWP z dnia 23 maja 2018 r.

[19] Decyzja Nr 418/MON Ministra ON z dnia 19 października 2006 r. w sprawie wyboru lokalizacji dla budowy nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego (Dz. Urz. MON Nr 20 poz. 257) oraz decyzja 584/MON.

[20] Przekazanie terenu Cytadeli na potrzeby budowy nowej siedziby MWP zostało uwzględnione w Planie przekazania do Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe" oraz innych właściwych organów i instytucji cywilnych nieruchomości zbędnych dla resortu obrony narodowej w latach 2009 – 2018 zatwierdzonym przez Ministra ON w dniu 14 lutego 2011 r.

Umowy zawierane w latach 2010 – 2014[21] na łączną kwotę ok. 18 mln zł dotyczyły sporządzenia m.in. projektów koncepcyjnych, programu inwestycji i projektów budowlanych tj. dokumentów niezbędnych dla uzyskania pozwoleń na budowę oraz wyboru generalnego wykonawcy. Kolejne zawarte umowy na łączną kwotę ponad 14 mln zł były głownie skutkiem podjętej decyzji w sprawie zmian zagospodarowania terenu Cytadeli, tj. przeznaczenia budynku głównego kompleksu na potrzeby MHP i umieszczenia siedziby MWP w dwóch pawilonach (południowym – obecnie budowanym oraz północnym) zaplanowanych pierwotnie na zadaszone ekspozycje plenerowe.[22] W wyniku przeniesienia własności części dokumentacji budowlanej na rzecz MHP, MWP uzyskało dochód w wysokości przekraczającej 2 mln zł

(akta kontroli str. 384 – 386, 753 - 757, 1036 - 1042)

Sporządzenie dokumentacji w ramach procesu budowlanego

Dokumentacja prac budowlanych była zgoda z regulacjami określonymi w upb i aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie. Projektant wywiązał się z obowiązków wskazanych w art. 20 ust. 1 upb, tj. opracował projekt budowlany, sporządził informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz określił obszar oddziaływania obiektu. Kierownik budowy protokolarnie przejął od inwestora teren budowy (art. 22 pkt 1 upb). Inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy oraz projektant sprawujący nadzór autorski potwierdzili pisemnie przyjęcie powierzonych im funkcji zgodnie z art. 44 i 45 ust. 2 upb i § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r.[23]. Kierownik budowy prowadził dziennik budowy (art. 42 ust. 2 pkt 1 upb).

(akta kontroli str. 1058 - 160)

Sporządzenie dokumentacji w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Dokumentacja dotycząca postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie wyboru projektanta, robót budowlanych (zarówno wjazdu tymczasowego jak i budowy siedziby MWP), a także pozostałych, zakupionych przez MWP usług[24], była kompletna i zgodna z wymogami określonymi w upzp i regulacjach wewnętrznych obowiązujących w MWP. Jedyną stwierdzoną nieprawidłowością w tym zakresie były niewłaściwe zapisy protokołu, o którym mowa w art. 96 upzp, dla postępowania dotyczącego wyboru generalnego wykonawcy siedziby MWP. (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.*)

(akta kontroli str. 497 – 520, 802 – 809, 820 – 827, 846 – 853, 866 – 869, 879 – 880, 890 – 893, 899 – 902, 912 – 915, 1043 - 1057)

Sporządzenie dokumentacji wykonania przedmiotu umowy i odbioru

NIK nie stwierdziła braków w dokumentacji wykonania przedmiotu umów zawieranych w ramach niniejszej inwestycji. Umowy zawierane z pracownią projektową przewidywały protokolarny odbiór prac, a same protokoły stanowiły podstawę do wystawienia przez wykonawcę faktur. Z kolei inspektorzy nadzoru inwestorskiego sprawowali kontrolę zgodności realizacji budowy z projektem, pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, a także odbierali roboty budowlane ulegające zakryciu lub zanikające, uczestniczyli

[21] Z wyłączeniem umowy z dnia 6 lutego 2013 r. dotyczącej sporządzenia aktualizacji programu inwestycji.
[22] Były to przede wszystkim wydatki związane z uaktualnieniami posiadanej już dokumentacji projektowej.
[23] Rozporządzenie 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 zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963).
[24] W ramach niniejszej kontroli badaniu poddano 17 wniosków o udzielenie zamówienia dotyczących zadań z zakresu obsługi inwestorskiej oraz obsługi Biura.

w próbach i odbiorach technicznych. Tym samym realizowali obowiązki określone w art. 25 upb.

(akta kontroli str. 393 – 394, 469 – 473, 1058 - 1060)

Braków nie stwierdzono również w zakresie dokumentacji wykonania przedmiotu umowy dla zamówień innych niż budowlane. Osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych, realizujące zadania z zakresu obsługi inwestycyjnej i obsługi działalności biura były w umowach zobowiązane do comiesięcznego składania informacji o liczbie godzin świadczenia usług oraz sprawozdań z czynności wykonywanych w danym okresie. Powyższe dokumenty były załączane do faktur lub rachunków, stanowiąc tym samym podstawę do wypłaty wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 812 – 813, 816 – 817, 905 – 906, 910)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Sporządzenie zawierającego uchybienia protokołu z postępowania nr ZP-7/2017 dotyczącego wyboru generalnego wykonawcy prac budowlanych siedziby MWP na terenie Cytadeli Warszawskiej.

Obowiązek sporządzenia przedmiotowego dokumentu wynikał z art. 96 upzp[25]. Z kolei zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r.[26] „protokół (...), zawiera informacje dotyczące czynności poprzedzających wszczęcie oraz wykonywanych po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego." O fakcie wystąpienia uchybień w przedmiotowym protokole stanowiły poniżej stwierdzone niespójności dokumentu. Protokół z przedmiotowego postępowania został zatwierdzony w dniu 15 czerwca 2018 r. przez Zastępcę Dyrektora MWP. Przy podpisie umieszczono pieczęć ww. osoby wskazującą pełną nazwę zajmowanego stanowiska, tj. Zastępca Dyrektora Muzeum Wojska Polskiego ds. Budowy Nowej Siedziby MWP. Jednocześnie zgodnie z ustaleniami kontroli, osoba podpisująca przedmiotowy dokument objęła to stanowisko w dniu 1 września 2018 r., tj. 2,5 miesiąca po dacie wskazanej na protokole[27]. Ponadto w punktach 6. „Ogłoszenie o zamówieniu/zmiana treści ogłoszenia" i 7. „Specyfikacja istotnych warunków zamówienia" wskazano daty umieszczenia ogłoszenia i specyfikacji na stronie internetowej „1 sierpnia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2020 r.".

Jako przyczynę powyższego Zastępca Dyrektora MWP wskazał na pomyłkę osoby sporządzającej wniosek – przewodniczącego komisji przetargowej oraz dostawienie przez ww. osobę pieczątki przy podpisie Zastępcy Dyrektora przed przekazaniem dokumentu kontrolerom NIK.

Skutkiem powyższych błędów była niemożność stwierdzenia faktycznej daty sporządzenia ww. dokumentu. Jednocześnie NIK zauważa, że powyższa nieprawidłowość nie skutkowała nieważnością postępowania lub którejś z podejmowanych w jego ramach czynności, bowiem sam protokół nie kreował faktów, a jedynie stanowił o nich sprawozdanie.

(akta kontroli str. 655, 1043 - 1057, 1662 - 1663)

1.3 Wyłonienie wykonawców i zawarcie umów

Opis stanu faktycznego

Wyłonienie wykonawców i zawarcie umów - projektant

W zakresie prac projektowych, w grudniu 2008 r. MWP ogłosiło konkurs na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną kompleksu MWP w Cytadeli

[25] W trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza protokół.

[26] Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. (Dz. U. poz.1128).

[27] Wcześniejsza nazwa stanowiska brzmiała: Zastępca Dyrektora MWP ds. inwestycyjnych.

Warszawskiej. Konkurs zrealizowano w sposób zgodny z przepisami Działu III, rozdziału 3 upzp. Niemniej jednak NIK stwierdziła fakt nieprecyzyjnych i niewystarczających zapisów Regulaminu konkursu określających maksymalny, planowany łączny koszt wykonania robót realizowanych na podstawie prac konkursowych (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*). Nagrodą w konkursie, poza gratyfikacjami pieniężnymi[28], było zaproszenie do negocjacji na szczegółowe opracowanie pracy konkursowej[29].

(akta kontroli str. 270 - 278, 580 - 626)

Wyłonienie wykonawców i zawarcie umów – roboty budowlane (budowa MWP – etap I)

Wyboru generalnego wykonawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Komisja przetargowa składająca się z pracowników MWP[30] została powołana w dniu 30 maja 2017 r. na podstawie decyzji Dyrektora MWP[31]. W wyniku przetargu wyłoniona została najkorzystniejsza oferta, tj. złożona przez konsorcjum firm „IDS-BUD" S.A. oraz „Mar-Bud" Sp. z o.o. Budownictwo Sp. k. (dalej: Konsorcjum). NIK nie stwierdziła naruszenia przepisów upzp w zakresie powyższej procedury.

(akta kontroli str. 1043 - 1057)

Zawarta w dniu 23 maja 2018 r. umowa z Konsorcjum zawierała, zdaniem NIK niezbędne zapisy umożliwiające wykonawcy realizację zadania, a zamawiającemu sprawowanie odpowiedniego nadzoru, w tym nad zatrudnionymi przez Konsorcjum podwykonawcami. Według stanu na dzień 28 sierpnia 2020 r., do powyższej umowy zawarto 20 aneksów. Dziesięć z powyższych aneksów zmieniało kwotę wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy, jednocześnie spełniały one warunki, o których mowa w art. 144 upzp[32]. Przed podpisaniem każdego z powyższych aneksów sporządzano protokół konieczności, pod którymi każdorazowo podpisywali się przedstawiciele MWP, SZI, generalnego wykonawcy[33] oraz w części przypadków przedstawiciele projektanta.

(akta kontroli str. 313 – 383, 758 – 801, 1015 – 1026, 1655 - 1657)

Wyłonienie wykonawców i zawarcie umów – roboty budowlane (wjazd na teren Cytadeli)

Wyłonienie wykonawcy wjazdu na teren Cytadeli odbyło się, podobnie jak w przypadku budowy siedziby MWP, w trybie przetargu nieograniczonego. Również w tym przypadku komisja przetargowa składała się w całości z pracowników MWP. Ponadto w ramach postępowania powołano biegłych – pracowników SZI. Umowę z wykonawcą podpisano w dniu 5 sierpnia 2016 r. W przypadku powyższego postępowania NIK nie stwierdziła przypadków naruszenia upzp lub innych obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 802 - 809)

---

[28] O łącznej wartości 650 tys. zł, przyznanych 10 najlepszym pracom.
[29] Przede wszystkim wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej.
[30] Etatowych oraz zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.
[31] Decyzja Dyrektora MWP nr 85 z dnia 30 maja 2017 r. oraz nr 25 z dnia 6 lutego 2018 r.
[32] W tym m.in. warunek określający, że łączna wartość zmian musi być mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 upzp i mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie. Łączny wzrost wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy wyniósł 3,3 mln zł, tj. 1,3 % wartości całej umowy.
[33] Poza jednym protokołem.

Wyłonienie wykonawców i zawarcie umów – pozostałe zamówienia (inne niż roboty budowlane i projektowe)

W zakresie wyboru pozostałych[34] wykonawców angażowanych w ramach prac dotyczących budowy nowej siedziby MWP kontrola ustaliła, że w latach 2008 – 2020 (stan na koniec maja 2020 r.) MWP podpisało ponad 300 umów finansowanych z dotacji celowej na budowę nowej siedziby na łączną kwotę blisko 13 mln zł. Do wyboru powyższych, najczęściej (85% przypadków) nie stosowano upzp w związku z powoływaniem się zamawiającego na art. 4 pkt 8 tej ustawy[35]. Obowiązujący w MWP Regulamin zamówień publicznych nie precyzował trybu udzielania zamówień, dla których ze względu na wartość nie stosuje się upzp, co w opinii NIK mogło nie sprzyjać wydatkowaniu środków publicznych zgodnie z ufp. Zdaniem NIK ww. zasady przyjęte w jednostce powodowały również nadmierną koncentrację uprawnień decyzyjnych. (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 100 - 127, 297 - 312)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zlecanie usług o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 upzp w sposób niekonkurencyjny, tj. niezgodny z zasadami określonymi w art. 43 i art. 44 ufp oraz § 3 pkt 6 oraz 13 załącznika do decyzji Nr 145/MON[36].

   W okresie objętym kontrolą w MWP funkcjonowały trzy kolejne przyjęte przez Dyrektora MWP[37] Regulaminy udzielania zamówień publicznych[38]. Regulamin obowiązujący w latach 2007 – 2013, w stosunku do zamówień realizowanych na zasadach określonych w art. 4 pkt 8 upzp wskazywał jedynie na obowiązek wypełnienia wniosku, w którym m.in. wymagano podania uzasadnienia konieczności zakupu, szacunkowej wartości zamówienia oraz wskazania potencjalnego wykonawcy. Zamówienia można było udzielić po akceptacji wniosku przez Dyrektora MWP. Kolejny Regulamin (obowiązujący od 2013 r.) powierzył wykonywanie czynności zastrzeżonych w ustawie dla kierownika zamawiającego – Dyrektora MWP (w tym akceptację ww. wniosków) Zastępcy Dyrektora, po uzyskaniu pełnomocnictwa Dyrektora. Ponadto w przypadku inwestycji na terenie Cytadeli obowiązki starszego specjalisty ds. zamówień powierzono z kolei pełnomocnikowi ds. obsługi prawnej inwestycji, tj. pracownikowi Biura. Aktualizacja Regulaminu z 2015 r. miała na celu głównie dostosowanie jego zapisów do zmienionej treści art. 4 pkt 8 upzp, tj. zmiany kwoty z 14 na 30 tys. euro. Jak wynika z powyższych ustaleń podstawą wyboru danego wykonawcy było wskazanie proponowanego podmiotu przez osobę sporządzającą wniosek.

   (akta kontroli str.100 - 127)

   Łącznie w latach 2008-2020, wykorzystując przepisy art. 4 pkt 8 upzp w Biurze podpisano z wykonawcami 287 umów finansowanych z dotacji celowej na budowę siedziby MWP na terenie Cytadeli. Łączna wartość umów podpisanych

[34] Tj. poza generalnym wykonawcą oraz podmiotem wykonującym zadania projektanta i nadzoru autorskiego.
[35] Ustawy (upzp) nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (do kwietnia 2014 r. powyższa wartość wynosiła 14 tys. euro).
[36] Decyzja Nr 145/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie zasad postepowania w kontaktach z wykonawcami. (Dz. Urz. MON poz.157, ze zm.).
[37] Tj. kierownika zamawiającego w rozumieniu art. 18 ust. 1 upzp.
[38] Regulamin wprowadzony Zarządzeniem nr 2 Dyrektor MWP z dnia 1 sierpnia 2007 r. zmieniony Zarządzeniem nr 1 Dyrektora MWP z dnia 22 kwietnia 2010 r., Regulamin wprowadzony decyzją Dyrektora MWP nr 54 z dnia 19 kwietnia 2013 r. oraz Regulamin wprowadzony decyzją Dyrektora MWP nr 149 z dnia 28 września 2015 r.

w wyniku tych postępowań to 9,2 mln zł, natomiast średnia wartość zamówienia to 32 tys. zł. W ramach niniejszej kontroli badaniu poddano 17 wniosków o udzielenie zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 upzp (jeden z 2010 r., pięć z 2011 r., po jednym z 2016 i 2018 r. oraz dziewięć z 2019 r.). Badaniu poddano wnioski o udzielenie zamówienia podmiotów składających się na „zespół doradców inwestycyjnych" i obsługi Biura. Ich zadania dotyczyły m.in. usług analitycznych, uzyskiwania praw do dysponowania nieruchomością, usług archiwizacyjnych oraz wsparcia informatycznego. Łączna wartość umów dla dziewięciu powyższych wniosków z 2019 r. wyniosła 732,8 tys. zł, tj. ponad 40% poniesionych przez Biuro w tym roku wydatków z dotacji celowej na budowę siedziby MWP z wyłączeniem prac budowlanych, projektowych i nadzoru autorskiego projektanta. Metodologia doboru próby do badania polegała na wybraniu wniosków na zakup usług obsługi inwestycyjnej lub obsługi Biura z 2019 r.[39] oraz, z uwagi na powtarzane corocznie zamówienia dla tych samych osób, pierwszy wniosek na podstawie, którego zatrudniono daną osobę w Biurze. We wszystkich badanych przypadkach wyboru wykonawcy dokonano w oparciu o propozycję sporządzającego wniosek o udzielenie zamówienia, bez wysyłania zapytań ofertowych do innych potencjalnych wykonawców lub zamieszczania ogłoszenia w przestrzeni publicznej, a szacowanie wartości zamówienia polegało na ustaleniu przyszłego wynagrodzenia z wybranym wykonawcą wskazanym imiennie we wniosku.

W opinii NIK, pomimo wyłączenia stosowania upzp, jednostki sektora finansów publicznych, w myśl art. 44 ust. 4 ufp, powinny nadal pamiętać o zasadach obowiązujących w tej ustawie, tj. zagwarantowaniu wykonawcom niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, ograniczeniu ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnieniu przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy[40]. Ponadto art. 43 ufp wskazywał, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej. W opinii NIK zakres usług realizowanych na podstawie zawieranych umów nie wskazywał na konieczność ich realizacji przez jeden dostępny na rynku podmiot, zwłaszcza w sytuacji pierwszego zatrudnienia danej osoby w Biurze[41]. Nie było więc podstaw do ograniczania dostępu do zamówień innym niż wskazanym imiennie we wnioskach osobom/podmiotom. Dotyczy to przede wszystkim usług wsparcia informatycznego, doradztwa w zakresie planowania i sprawozdawczości inwestycji czy też usług archiwizacyjnych. Skutkiem powyższego było funkcjonowanie w MWP systemu udzielania zamówień, który nie gwarantował ponoszenia przedmiotowych wydatków w sposób zapewniający uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz gospodarnie.

Ponadto przyjęte w MWP regulacje dotyczące zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 upzp powodowały, zdaniem NIK, nadmierną koncentrację uprawnień decyzyjnych. Regulacje, które weszły w życie od 2013 r., tj. powierzenie Zastępcy Dyrektora wykonywania czynności zastrzeżonych w upzp dla kierownika zamawiającego, w tym akceptacji ww. wniosków o udzielnie zamówień oraz powierzenie pełnomocnikowi ds. obsługi prawnej inwestycji obowiązków zastrzeżonych uprzednio dla starszego specjalisty ds.

---

[39] Ostatni objęty kontrolą zamknięty rok obrachunkowy.

[40] Przedstawiona interpretacja jest również zbieżna z uchwałą Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 lutego 2016 r. sygn. akt KIO/KD 14/16.

[41] Badane wnioski o udzielenie zamówienia z roku 2019 wskazywały, że wcześniejsza praca na rzecz Biura miała podstawowe znaczenie przy wyborze wykonawcy.

zamówień, spowodowały, że wniosek o udzielenie zamówienia był sporządzany, weryfikowany pod względem zgodności z upzp, akceptowany i przyjmowany do realizacji w jednej komórce organizacyjnej MWP, przy udziale nadzorującego ją Zastępcy Dyrektora[42]. Jedynie pozyskanie opinii Głównego Księgowego MWP i pracownika odpowiedzialnego za planowanie w Dziale Finansowo–Księgowym odbywało się poza Biurem. Wszystkie wnioski poddane badaniu, sporządzone po 2013 r., były sporządzane przez jednego z dwóch pracowników Biura[43], opiniowane pod względem zgodności z upzp przez tego samego pracownika Biura[44]. Wnioski akceptowane były przez tę samą osobę – Zastępcę Dyrektora MWP. Jednocześnie NIK zauważa, że praktyka weryfikacji zgodności wniosku z przepisami upzp przez pracownika Biura (pełnomocnika ds. obsługi prawnej) i podpisywania wniosku w miejscu przeznaczonym na podpis specjalisty ds. zamówień występowała wcześniej niż przed jej formalnym uregulowaniem w treści Regulaminu. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora MWP, powyższe wynikało z nieprecyzyjnych zapisów Regulaminu udzielania zamówień, tj. stanowisko specjalisty ds. zamówień nie występowało w dalszej treści dokumentu (znajdowały się tam m.in. określenia starszy specjalista ds. zamówień publicznych, pełnomocnik ds. zamówień publicznych) oraz faktem przerw w zatrudnieniu na tym stanowisku w MWP.

Niezależnie od przywołanych wyżej wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MWP, NIK zwraca uwagę, że sam podział kluczowych obowiązków jest jednym z mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych opisanych Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[45]. Wprowadzona w MWP procedura udzielania zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 upzp przy jednoczesnym braku wymogów weryfikujących bezstronność uczestników postępowań ze strony MWP, w opinii NIK, umożliwiała powstawanie nadużyć. Zdaniem NIK zamawiający wydatkujący środki publiczne powinien przestrzegać zasad przejrzystości i jawności, a także gwarantować równy dostęp do informacji, odpowiedni poziom upublicznienia informacji, umożliwiający otwarcie na konkurencję oraz bezstronność procesu udzielania zamówień. Powyższe regulacje znajdują również swój odpowiednik w przepisach resortowych. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika do przywołanej wyżej decyzji Nr 145/MON z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie zasad postepowania w kontaktach z wykonawcami, niedopuszczalne jest faworyzowanie wykonawcy, polegające w szczególności na nieuzasadnionym ograniczeniu innym wykonawcom dostępu do informacji, które może stawiać go w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych wykonawców. W załączniku do przywołanej decyzji wskazano ponadto, że w kontaktach z wykonawcami należy kierować się zasadą bezstronności oraz unikania zachowań faworyzujących konkretnego wykonawcę w stosunku do jego konkurencji (§ 3 pkt 6). Dodatkowym skutkiem braku obowiązku weryfikacji bezstronności osób biorących udział w postępowaniach, o których mowa powyżej, było np. zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej osoby będącej wiceprezesem zarządu stowarzyszenia, podczas gdy prezesem tego samego zarządu była osoba akceptująca wniosek o udzielenie zamówienia i podpisująca umowę w imieniu MWP.

---

[42] Zastępca Dyrektora MWP posiadał również upoważnienie do podpisywania umów z wykonawcami. W badanych dziewięciu umowach z 2019 r. były one podpisywane przez Zastępcę Dyrektora MWP przy kontrasygnacie Głównej Księgowej.

[43] Pełnomocnika ds. obsługi prawnej lub głównego specjalistę.

[44] Pełnomocnika ds. obsługi prawnej.

[45] Pkt 14 lit. c Załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

(akta kontroli str. 143, 157, 297 – 312, 706 – 708, 802 – 809, 820 – 827, 846 – 853, 866 – 869, 879 – 880, 890 – 893, 899 – 902, 912 – 925)

2. Określenie w Regulaminie konkursu nieprecyzyjnych i niewystarczających zapisów w zakresie maksymalnego, planowanego łącznego kosztu wykonania robót realizowanych na podstawie prac konkursowych.

   Zgodnie z art. 116 ust. 2 pkt 4 upzp regulamin konkursu określa w szczególności m.in. maksymalny planowany łączny koszt wykonania prac realizowanych na podstawie pracy konkursowej. Z kolei art. 121 ust. 1 upzp wskazuje, że uczestnicy konkursu składają prace konkursowe wraz z informacjami o planowanych łącznych kosztach wykonania prac realizowanych na podstawie pracy konkursowej. W *Regulaminie konkursu na koncepcję urbanistyczno – architektoniczną kompleksu MWP w Cytadeli Warszawskiej*, zatwierdzonym przez Dyrektora MWP w dniu 2 grudnia 2008 r., wskazano, że *„maksymalny planowany łączny koszt wykonania robót realizowanych na podstawie prac konkursowych pierwszego i drugiego etapu oraz dokumentacji powstałej w wyniku szczegółowego opracowania prac konkursowych pierwszego i drugiego etapu nie powinien przekroczyć kwoty 420 mln złotych brutto"*[46]. Ponadto w pkt. 4.4 zastrzeżono, że *„maksymalny planowany łączny koszt szczegółowego opracowania prac konkursowych pierwszego i drugiego etapu w zakresie określonym w pkt 5.2 rozdziału II, przeniesienia na organizatora własności prac konkursowych, przeniesienia na organizatora autorskich praw majątkowych do prac konkursowych oraz wykonania zobowiązań z tytułu nadzoru autorskiego nie powinien przekroczyć kwoty 28 mln złotych brutto"*. W dalszej części Regulaminu zobowiązano uczestników konkursu do *„zawarcia w części opisowej prac informacji o planowanych łącznych kosztach wykonania robót realizowanych na podstawie pracy konkursowej w zakresie określonym w pkt 5.2. rozdziału II regulaminu konkursu"*. Powyższy zapis świadczy o nieprecyzyjności Regulaminu, ponieważ w tym samym zdaniu mamy informację o *„kosztach wykonania robót"* i sprzeczne z nią odesłanie do pkt. 5.2, który określa zakres nie budowy, lecz dokumentacji projektowej mającej powstać w wyniku wyłonienia wykonawcy. Zakres zadań inwestycyjnych określono natomiast w pkt. 4.2 Regulaminu. Skutkiem powyższego 35% złożonych w pierwszym etapie konkursu i 33% w etapie drugim prac wskazując informację o planowanych kosztach robót odnosiła się jedynie do kosztów wykonanej dokumentacji, tj. wartości 28 mln zł[47]. Brakowało tym samym informacji dotyczących planowanych łącznych kosztów dla realizacji całego przedsięwzięcia, tj. wymogu określonego w art. 121 ust. 1 upzp.

   (akta kontroli str. 588 – 590, 602 – 603, 609, 630, 634, 1723 - 1725)

   Ponadto brak określenia szczegółowości prezentacji danych finansowych spowodował, że uczestnicy konkursu prezentowali różne podejście do ww. wymogu, tj. od przedstawienia kalkulacji w rozbiciu na etapy lub obiekty, aż do umieszczenia w pracy jednego zdania wskazującego, że koszt inwestycji mieści się w założonym limicie[48]. W przypadku jednej pracy taki dopisek był naniesiony odręcznie na ostatniej stronie opracowania.

   Brak z kolei dopuszczenia możliwości odrzucenia ocenianej pracy, nawet w przypadku przekroczenia przez nią budżetu mógł, zdaniem NIK skutkować

[46] W wyniku zawiadomienia nr 3 z dnia 11 marca 2009 r. o modyfikacji postanowień regulaminu konkursu, koszt dokumentacji został wyłączony z kwoty 420 mln zł.

[47] Do kontroli przedstawiono 37 prac konkursowych z I etapu i 9 z etapu II.

[48] Powyższe nie dotyczy koncepcji, o których mowa w akapicie pierwszym, tj. tych, w których odniesiono się jedynie do kosztów dokumentacji projektowej.

otrzymaniem przez inwestora koncepcji, których z uwagi na zbyt wysokie koszty nie można było zrealizować, a także niezapewnieniem uczestnikom konkursu równoprawnej konkurencji, tj. sytuacją, w której uczestnik nie czując skrępowania określonym limitem mógł przedstawić pracę znacznie ciekawszą niż uczestnik trzymający się reżimu kwotowego. Ujęcie powyższego złożenia w Regulaminie konkursu jest tym bardziej istotne ze względu na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej[49], w którym stwierdza się, że „*Fakt przekroczenia ustalonego przez zamawiającego kosztu wykonania prac realizowanych na podstawie zwycięskiej pracy konkursowej nie może być podstawą do odrzucenia tej pracy. (...) Przesłanki odrzucenia pracy konkursowej (...) winny wynikać z regulaminu konkursu*". W przedmiotowym regulaminie, jako podstawę odrzucenia wskazano jedynie braki części graficznej, opisowej lub identyfikacyjnej prac oraz wystąpienie elementów prac naruszających ich anonimowość.

Zastępca Dyrektora MWP, tj. osoba realizująca zadania związane z przedmiotowym konkursem[50] w złożonym wyjaśnieniu powołał się na interpretację zapisów art. 116 i 121 upzp, z której wynikało, że „*obowiązek zamieszczenia informacji o planowanych kosztach (...) będzie uznany za dopełniony poprzez podanie jednej łącznej kwoty, bez konieczności wskazywania kosztów wykonania poszczególnych elementów lub etapów wykonywania prac*" [51]. NIK nie kwestionując powyższej interpretacji, wskazuje jednak, że art. 116 upzp zawiera otwarty katalog elementów regulaminu, a szczególnie istotną rolę pełnią postanowienia regulaminu konkursu opracowanego na potrzeby danego postępowania przez organizatora konkursu, skoro to jemu, zgodnie z art. 116 ust. 1 upzp, powierzono zadanie stanowienia ram prawidłowości konkursu. Tym samym nie było przeszkód dla bardziej szczegółowego określenia obowiązków uczestników konkursu.

Powyższe, nieprecyzyjne zapisy Regulaminu, przy jednoczesnym braku określenia dla uczestników konkursu wymaganej szczegółowości prezentowanych założeń finansowych prac oraz braku dopuszczenia do odrzucenia prac niespełniających założeń finansowych, w opinii NIK, nie gwarantowały realizacji celu konkursu, jakim było „*uzyskanie najlepszej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej kompleksu MWP uwzględniającej rangę i prestiż tej instytucji, zawierającej optymalne rozwiązania urbanistyczne, architektoniczne, programowe i funkcjonalne oraz odpowiadającej założeniom ogólnym i założeniom finansowym*".

(akta kontroli str. 269 – 272, 497 – 544, 553 – 555, 588 – 590, 602 – 603, 606, 609, 615, 656 – 658, 688, 1118 – 1119)

1.4 Przygotowanie i udostępnienie terenu budowy

Opis stanu faktycznego

Zaplanowanie i realizowanie wydzielenia i udostępnienia terenu Cytadeli oraz zapewnienie jednoznacznego podziału odpowiedzialności pomiędzy podmiotami

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów[52] nowo budowany budynek główny zespołu muzealnego na terenie Cytadeli Warszawskiej został przeznaczony na siedzibę MHP. Relacje pomiędzy stronami zaangażowanymi w realizację obu inwestycji (MHP i MWP) określały dwa podstawowe dokumenty, tj. list intencyjny z dnia

[49] Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 września 2016 r. (KIO 1697/16).
[50] Na podstawie art. 114 upzp oraz Zakresu obowiązków przypisanych do jego stanowiska służbowego.
[51] „Prawo zamówień publicznych. Komentarz", red. T. Czajkowski, Warszawa 2007 r.
[52] Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 lipca 2015 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie" (M.P. poz. 755).

21 lipca 2015 r. oraz umowa czterostronna[53]. W drugim z ww. dokumentów zawarto uzgodnienia w zakresie wydzielenia i udostępnienia terenu Cytadeli na potrzeby obu inwestycji.[54] W ten sposób MWP zobowiązało się m.in. do wybudowania wjazdu na teren Cytadeli od strony ul. Wybrzeże Gdyńskie, natomiast MHP m.in. do przekazania MWP do wykorzystania części pomieszczeń zajmowanego budynku.[55] W przywołanej umowie określono również część wzajemnych stosunków inwestorów, zarówno dotyczących etapu budowy (harmonogram realizacji inwestycji), jak i okresu po zakończeniu procesu inwestycyjnego (wstępne założenia i określenie przyszłej formy rozliczeń, np. utrzymania i eksploatacji infrastruktury). (*Kwestie dotyczące porozumień między wykonawcami obu budów opisano szerzej w podobszarze 3.2*)

(akta kontroli str. 734 – 757, 1257 - 1278)

Przekazanie terenu budowy i zagospodarowanie placu budowy

Przekazywanie terenu budowy, zarówno dla budowy wjazdu jak i siedziby MWP było zgodne z art. 22 upzp, tj. kierownik budowy protokolarnie przejął od inwestora i odpowiednio zabezpieczył teren budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego.

(akta kontroli str. 1058 - 1060)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w MWP we właściwy sposób wyznaczono podmioty i osoby odpowiedzialne za działania w ramach inwestycji. NIK nie stwierdziła tym samym przypadków, w których czas wyznaczenia przez MWP osób/podmiotów zaangażowanych w realizację inwestycji skutkował powstaniem opóźnień w realizacji inwestycji lub uniemożliwiał skuteczne działanie. Ponadto poprawnie przygotowano i udostępniono teren budowy oraz zapewniono jednoznaczny jego podział i odpowiedzialności podmiotów na nim funkcjonujących. NIK uznaje jednak za niewłaściwy sam proces wyłaniania części wykonawców. W tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące procedury wyboru projektanta (konkurs na koncepcję urbanistyczno–architektoniczną kompleksu MWP w Cytadeli Warszawskiej) oraz zakwestionowano prawidłowość obowiązujących w MWP procedur dotyczących zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 upzp. Nieprawidłowość w badanym obszarze stanowiło także niewłaściwe przygotowanie protokołu z postępowania w sprawie wyboru generalnego wykonawcy.

OBSZAR

[53] List intencyjny wyrażał wolę stron do ścisłej współpracy, natomiast *Umowa w sprawie budowy nowej siedziby MWP i MHP na terenie Cytadeli Warszawskiej* wskazywała zakres i konkretną lokalizację obu realizowanych inwestycji.

[54] Szczegółowe zasady i sposób dostępu do nieruchomości przeznaczonej pod budowę MHP ujęto również w porozumieniu zawartym w dniu 18 kwietnia 2016 r. pomiędzy MHP, MWP i Batalionem Dowodzenia Wojsk Lądowych.

[55] Z przeznaczeniem na pracownie konserwatorskie, pomieszczenia magazynowe oraz pomieszczenia socjalno-biurowe, itp.

2. Zapewnienie finansowania budowy i rozliczenia wykonywanych prac

2.1 Wyznaczenie podmiotów i osób odpowiedzialnych

Opis stanu faktycznego

Rozpoznanie możliwości finansowania i zapewnienie środków

W okresie objętym kontrolą ze strony inwestora odpowiedzialność za zapewnienie finansowania budowy i rozliczenia wykonywanych prac ponosiło Biuro. Za rozliczanie dotacji otrzymanych ze środków publicznych oraz ich ewidencjonowanie i realizowanie płatności odpowiedzialny był Dział Finansowo-Księgowy, którym kierował Główny Księgowy. W regulaminie organizacyjnym MWP, w zakresie zadań Biura wskazano m.in. planowanie i przygotowanie wniosków o środki finansowe niezbędne do sfinansowania inwestycji oraz przygotowywanie dokumentów niezbędnych do rozliczenia środków finansowych na inwestycje. Ponadto Biuro przygotowywało dane niezbędne do prowadzenia ewidencji operacji gospodarczych oraz sporządzało sprawozdania z realizacji umów o udzielenie dotacji celowych. Zakres obowiązków osoby nadzorującej Biuro, tj. Zastępcy Dyrektora MWP, wskazywał na zadania z zakresu planowania wysokości środków finansowych, niezbędnych do sfinansowania inwestycji, kontrolowania wysokości zobowiązań zaciąganych w związku z inwestycją, z wysokością posiadanych środków finansowych, a także nadzór nad planowaniem i przygotowywaniem wniosków o środki finansowe niezbędne do sfinansowania zadania budowlanego.

(akta kontroli str. 131 – 137, 144, 148 – 151, 160 – 161, 164 –165, 656 - 658)

Poza wskazanymi wyżej osobami oraz głównym specjalistą – kierownikiem Biura, bezpośrednie zadania dotyczące planowania, sprawozdawczości i monitorowania finansowego inwestycji powierzano corocznie osobie zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 19, 909 - 912)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.2 Planowanie finansowania budowy

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą o regulacjach dotyczących planowania finansowania budowy siedziby MWP stanowiły przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa[56] oraz trzech kolejnych decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych[57].

Pierwszym dokumentem, w którym uwzględniono limit związany z przedmiotową inwestycją, był Centralny Plan Inwestycji Budowlanych na rok 2007[58]. W kolejnych Planach inwestycji budowlanych (dalej: PIB) wartość kosztorysowa/szacunkowa zadania kształtowała się następująco:

---

[56] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

[57] Decyzja Nr 7/MON Ministra ON z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6 ze zm.) (dalej: decyzja 7/MON), uchylona decyzją Nr 103/MON z dnia 31 marca 2014 r. (Dz. Urz. MON poz. 105) (dalej: decyzja 103/MON) a ta decyzją Nr 202/MON z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MON poz. 112, ze zm.) (dalej: decyzja 202/MON) – obie w przedmiotowej sprawie.

[58] Był to limit w wysokości 1 mln zł (później zweryfikowany i zmniejszony przez ówczesnego inwestora SZI do kwoty 232,0 tys. zł) z przeznaczeniem na opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla terenu Cytadeli Warszawskiej.

- na lata 2009 - 2018 (zatwierdzonym w dniu 27 kwietnia 2010 r.) wskazano wartość 485,5 mln zł.

- na lata 2013 - 2022 (zatwierdzonym w dniu 4 grudnia 2012 r.) wskazano wartość 700,0 mln zł, z zastrzeżeniem, że środki resortu obrony narodowej pokryją 20% ww. kwoty, tj. 161,9 mln zł w rozbiciu na lata 2013-21 z uwzględnieniem wydatków poniesionych od początku realizacji inwestycji, natomiast pozostała wartość (538,4 mln zł) zostanie pokryta z innych źródeł, tj. *„z funduszy unijnych, Miasta stołecznego Warszawy lub ze środków własnych MWP"*.

- na lata 2021 - 2035 (zatwierdzonym w dniu 10 października 2019 r.) wskazano wartość 543,4 mln zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa P8 podstawą do ujęcia powyższych kwot w PIB były każdorazowo propozycje limitów wydatków zgłaszane przez właściwy departament Ministerstwa Obrony Narodowej[59].

(akta kontroli str. 722 - 725, 1570 - 1573)

Proces przygotowania inwestycji trwał do roku 2014 włącznie. O powyższym świadczy m.in. przeznaczenie dotacji celowej wskazanej na poszczególnych umowach o jej udzielenie, zawieranych pomiędzy MWP a Ministrem ON w latach 2008 – 2014, tj. *„przekazujący udziela Beneficjentowi dotację celową (...) z przeznaczeniem na finansowanie kosztów realizacji inwestycji, tj. na prace przygotowawcze do budowy nowej siedziby MWP"*. Powyższe było również związane z faktem braku posiadania przez MWP do dnia 29 czerwca 2015 r. zatwierdzonego i uzgodnionego z dysponentem części budżetowej programu inwestycji, stanowiącego wymóg dla finansowana inwestycji ze środków budżetu państwa (§ 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa). (Szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*)

(akta kontroli str. 23, 297 - 304)

Zadanie inwestycyjne objęte niniejszą kontrolą było w latach 2008 – 2020 finansowane ze środków dotacji celowej (według stanu na koniec 2019 r. 99,6 % wszystkich wydatków) i środków własnych MWP (0,4 % wydatków[60]). Umowy podpisywane do roku 2014 dotyczyły włącznie finansowania prac przygotowawczych do budowy, natomiast kolejne były przeznaczone na sfinansowanie budowy siedziby MWP, tj. również zadań inwestycyjnych. Łączna kwota przeznaczona na realizację niniejszej inwestycji wyniosła według stanu na dzień 30 maja 2020 r. blisko 180 mln zł, co stanowiło 36% wartości szacunkowej wskazanej w obowiązującym w okresie przeprowadzania kontroli programie inwestycji.

(akta kontroli str. 55, 297 - 312)

Zgodnie z decyzją 584/MON źródłem finansowania inwestycji miała być dotacja celowa z budżetu resortu obrony narodowej oraz z inne źródła pozyskiwane w odrębnym trybie. W okresie objętym kontrolą, MWP podejmowało próby uzyskania dla inwestycji wsparcia pozabudżetowego, tj. ze środków UE będących w dyspozycji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego[61]. W perspektywie finansowej

---

[59] Departament Wychowania i Promocji Obronności (dalej: DWiPO), następnie Departament Edukacji Kultury i Dziedzictwa (dalej: DEKiD).

[60] Ze środków własnych pochodzących z przychodów własnych były opłacane m.in. media i niezbędne wyposażenie Biura.

[61] W ramach XI priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: PO IiŚ) 2007 – 2013 „Kultura i dziedzictwo kulturowe" oraz VI Osi Priorytetowej PO IiŚ na lata 2014-2020 „Ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego".

2007-2013 inwestycja nie uzyskała wsparcia z uwagi na wyczerpanie w 2009 r. alokacji środków. W przypadku perspektywy finansowej 2014 – 2020, pomimo wcześniejszych zapowiedzi MKiDN o woli wsparcia inwestycji, MWP nie otrzymało środków pochodzących z funduszy unijnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Departamentu Funduszy i Spraw Europejskich MKiDN, powyższe było spowodowane ograniczeniem przez Komisję Europejską wsparcia kultury w przedmiotowej perspektywie finansowej.

(akta kontroli str. 233, 726 - 731)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Sporządzenie programu inwestycji nieodpowiadającego założeniom finansowym obowiązującego PIB, tj. w sposób niezgodny z decyzją Nr 7/MON Ministra ON z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych.

W PIB na lata 2009-18 (zatwierdzonym w dniu 27 kwietnia 2010 r.) dla zadania nr 91115 Warszawa K-0009 *„Budowa Muzeum Wojska Polskiego"* wskazano wartość 485,5 mln zł. W Regulaminie konkursu na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną określono maksymalny planowany łączny koszt wykonania robót w wysokości 420 mln zł brutto, tj. w kwocie mieszczącej się w założeniach PIB. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora MWP, powyższa wartość inwestycji była wynikiem m.in. analizy i porównania szacunkowych kosztów podobnych inwestycji z uwzględnieniem specyficznych rozwiązań wskazanych przez użytkownika w programie funkcjonalno-użytkowym, analizy kosztów według koncepcji sporządzonej przez pracownię M KWADRAT[62] oraz konsultacji z przedstawicielami licznych instytucji zasiadających w Sądzie Konkursowym, w tym MON i Stowarzyszenia Architektów Polskich.

(akta kontroli str. 270 – 272, 588 – 589, 722)

Na obowiązek przestrzegania założeń PIB podczas sporządzania programu inwestycji wskazywał § 28 ust. 10 pkt 2 decyzji Nr 7/MON, tj. *Podstawę opracowywania programów (...) stanowią centralne plany inwestycji budowlanych i centralne plany remontów nieruchomości lub projekty tych planów*. Opracowanie programu przekraczającego powyższe założenia skutkowało niemożnością jego zatwierdzenia przez inwestora oraz uzgodnienia go z dysponentem środków budżetu państwa, a tym samym podjęcia (poza pracami przygotowawczymi) działań na rzecz realizacji budowy. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji.

W wyniku prac przygotowawczych, w marcu 2011 r. MWP zleciło projektantowi wyłonionemu w drodze powyższego konkursu sporządzenie programu inwestycji. Sporządzony program wskazywał szacunkowy łączny koszt w wysokości 1.044.296.290,97 zł. tj. stanowiący 249% wartości ustalonej w Regulaminie konkursu i 261% wartości wskazanej w zwycięskiej pracy konkursowej. Powyższa wartość przewyższała tym samym założenia wskazane w obowiązującym wówczas PIB (485,5 mln zł). Niezgodność z założeniem określonym w PIB potwierdził Zastępca Dyrektora MWP[63] wskazując, że wybrana w konkursie koncepcja miała

[62] Koncepcja opracowana przed powierzeniem MWP funkcji inwestora.

[63] Tj. osoby nadzorującej komórkę odpowiedzialną za wykonywanie przez MWP zadań inwestora na podstawie § 3 ust. 2 i § 29 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MWP.

służyć bardziej precyzyjnemu oszacowaniu w programie inwestycji zakresu i kosztów realizacji nie tylko podstawowego zadania konkursowego, ale również kompleksowego zagospodarowania Cytadeli. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie korespondują z założeniami konkursu oraz zadaniami postawionymi przed MWP. Przedmiotem konkursu było *„opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej kompleksu MWP w Cytadeli Warszawskiej"*, celem zaś: *„uzyskanie najlepszej koncepcji (...) odpowiadającej założeniom ogólnym i założeniom finansowym"*. Zgodnie z postanowieniem decyzji 584/MON, MWP było inwestorem budowy siedziby Muzeum Wojska Polskiego w kompleksie wojskowym nr 9 "Cytadela". Powyższe wskazuje, że zadanie postawione przed MWP dotyczyło budowy kompleksu Muzeum, nie zaś zagospodarowania terenu całej Cytadeli, natomiast założenia finansowe były literalnie przywołane w zapisach regulaminu i wskazywały w ten sposób możliwości ekonomiczne inwestora.

(akta kontroli str. 54, 269 – 270, 387 – 407, 1735)

Również w przypadku drugiego programu inwestycji przygotowanego przez MWP przekroczono założenia obowiązującego PIB oraz nie doprowadzono do jego zatwierdzenia i uzgodnienia.
Zgodnie ze wskazaniami dysponenta[64], MWP zostało zobowiązane do rozważenia wszelkich możliwości zmniejszenia kosztów inwestycji, jej etapowania i rozłożenia w czasie. Opracowany w czerwcu 2013 r. przez MWP program inwestycji zakładał jej realizację w dwóch etapach oraz zwiększenie całkowitego koszt projektu do ponad 1,2 mld zł (I etap - 898 mln zł oraz II etap – 329 mln zł). W odróżnieniu od pierwszego programu został on poddany procedurze określonej w § 28 ust. 14 ww. decyzji, tj. ocenie Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych i Remontowych (dalej: KOPiR). W styczniu 2014 r. KOPiR uznała program za poprawny i zaleciła przekazanie go do zatwierdzania inwestorowi. Jednocześnie organ kierujący procesem planowania rzeczowego w resorcie obrony narodowej - Szef Sztabu Generalnego WP w swojej opinii do przedmiotowego programu inwestycji poinformował o przekroczeniu ówczesnej wartości planu[65] oraz o konieczności zmniejszenia rocznych limitów dotacji przewidzianych na inwestycję. Jednocześnie NIK zauważa, że działania MWP w zakresie procedowania drugiego programu inwestycji wynikały z przyjętych przez Ministra ON założeń dotyczących pozyskanie finansowania dla inwestycji ze środków UE. Powyższe założenia nie zostały zrealizowane w związku ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, która nie wyraziła zgody na finansowanie „projektów dużych"[66] w ramach VI Osi Priorytetowej Ochrona i Rozwój Dziedzictwa Kulturowego PO Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020. Na skutek decyzji MKiDN, program inwestycyjny opierający się finansowo w blisko 80% na środkach pozabudżetowych nie został zatwierdzony i uzgodniony.

Poza wskazaną wyżej niemożnością podjęcia (poza pracami przygotowawczymi) działań na rzecz realizacji budowy w związku z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r., dodatkowym skutkiem była konieczność ponoszenia przez MWP kosztów związanych z aktualizacją programów inwestycji[67].

(akta kontroli str. 144, 150 – 151, 233, 723, 1726 – 1734, 1735, 1778 - 1779)

2.3 Rozliczenie prac i zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zasady rozliczania środków finansowych pochodzących z dotacji celowej regulowały zapisy umów o jej udzielenie. W ramach niniejszej

[64] Spotkanie kierownictwa MWP, DWiPO i Sekretarza Stanu w MON z 26 października 2011 r.
[65] 700,0 mln zł, z zastrzeżeniem, że środki resortu obrony narodowej pokryją 20% ww. kwoty, tj. 161,9 mln zł w rozbiciu na lata 2013-21, z uwzględnieniem wydatków poniesionych od początku realizacji inwestycji.
[66] Tj. o wartości przekraczającej równowartość 50 mln euro.
[67] Koszt zakupu pierwszego programu inwestycji wyniósł 117 000,00 zł, natomiast drugiego – 175 890,00 zł.

kontroli nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem, tj. wydatkowania jej na inny cel niż określony w *„Zestawieniu prac inwestycyjnych w roku ...”*[68]. Podstawą przekazania środków finansowych przez Przekazującego – Ministra ON do Beneficjenta - MWP były zapotrzebowania składane do właściwego departamentu MON. Zgodnie z zapisami umów dotacji, przekazywanie środków następowało po wysłaniu do Przekazującego (w ramach ww. zapotrzebowania) poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii faktur/rachunków. Tym samym nie zachodziła również konieczność zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji z budżetu państwa[69]. W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do sytuacji, w których MWP musiałoby dokonywać zwrotu otrzymanej części dotacji, o którym mowa w art. 169 ufp[70].

(akta kontroli str. 23 - 40)

MWP prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz dokonywanych wydatków, a tym samym realizowało przepisy art. 152 ust. 1 ufp oraz § 6 umów o udzielenie dotacji celowej. Dla przykładu, wydatki finansowane z dotacji celowej były księgowane na koncie pozabilansowym 930 pn. *„Dotacja inwestycyjna na budowę nowej siedziby MWP”*. Regulacje w tym zakresie ujęto w *Planie kont MWP*[71], zaś do powyższego księgowania wykorzystywano system finansowy *Sage Symfonia ERP Finanse i Księgowość*.

(akta kontroli str. 19 – 20, 256 – 258, 1028 - 1035)

W zakresie obowiązków sprawozdawczych MWP z realizacji CPIPB, w ramach niniejszej kontroli zweryfikowano 12 rocznych *Sprawozdań inwestora z realizacji inwestycji*. Kontrola wykazała, że powyższe sprawozdania były sporządzane co do zasady terminowo[72] oraz zgodnie ze wzorem określonym w decyzji Ministra ON.

(akta kontroli str. 930 - 1014)

W ramach niniejszej kontroli nie stwierdzono faktu nienależytego rozliczania wykonanych prac i zadań inwestycyjnych. Zapisy umów cywilnoprawnych, dotyczących obsługi inwestorskiej, obligowały zleceniobiorców do comiesięcznej sprawozdawczości z czynności wykonanych w danym okresie miesięcznym. Pozostali wykonawcy byli rozliczani zgodnie z założeniami podpisanych umów.

(akta kontroli str. 812 – 819, 830 - 837)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Oceniając przedmiotowy obszar, NIK stwierdza, że we właściwy sposób wyznaczono podmioty i osoby odpowiedzialne za proces rozliczania finansowego i sprawozdawczości inwestycji. W jednostce przyjęto i realizowano właściwy system rozliczania wykonywanych prac i zadań inwestycyjnych, a także realizowano w sposób zgodny z przepisami prawa zadania z zakresu sprawozdawczości i obsługi księgowej inwestycji. Jednocześnie NIK uznaje za niewłaściwy sposób planowania finansowego inwestycji, tj. sporządzenie przez MWP programu inwestycji nieodpowiadającego założeniom finansowym obowiązującym w PIB.

---

[68] Zestawienie stanowiło każdorazowo załącznik do zawieranej umowy dotacji.
[69] Art. 168 ufp.
[70] Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.
[71] Zakładowy Plan kont MWP został wprowadzony decyzją Dyrektora MWP nr 157 z dnia 28 września 2010 r., zm. decyzją Dyrektora MWP nr 172 z dnia 12 listopada 2015 r.
[72] W zbadanej próbie jedno sprawozdanie (2010) zostało przesłane dwa dni robocze po terminie.

OBSZAR

3. Nadzór, w tym nadzór inwestorski

3.1 Wyznaczenie podmiotów i osób odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru i koordynacji

Opis stanu faktycznego

Zapewnienie zobowiązania projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego

Wymóg ustanowienia przez inwestora nadzoru autorskiego nad realizacją budowy wynikał z decyzji o pozwoleniu na budowę[73]. W latach objętych kontrolą MWP podpisało dwie umowy ze spółką WXCA na świadczenie usług nadzoru autorskiego nad robotami budowlanymi, osobno dla wjazdu na teren cytadeli i budowy siedziby[74]. Powyższe umowy były podpisywane bez zbędnej zwłoki oraz w sposób określający szczegółowo obowiązki wykonawcy, ramy czasowe wykonywania usługi oraz jasny system wynagradzania.

(akta kontroli str. 408 – 423, 435 – 449, 1058 – 1060)

Ustanowienie osób do sprawowania nadzoru inwestorskiego

Podobnie jak w przypadku nadzoru autorskiego wymóg ustanowienia przez inwestora nadzoru inwestorskiego nad realizacją budowy wynikał z decyzji o pozwoleniu na budowę. Nadzór był pełniony przez pracowników etatowych SZI na podstawie umowy o wykonanie czynności zastępstwa inwestycyjnego. W myśl postanowień powyższej umowy zadaniem SZI było powołanie inspektorów nadzoru inwestorskiego, w tym wskazanie osoby koordynującej czynności nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 709 – 716, 1058 – 1060)

Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru i koordynacji

Nadzór i koordynacja prac realizowana w imieniu inwestora była świadczona przez doradców inwestycyjnych zatrudnionych przez MWP na podstawie umów cywilno-pranych. Powyższe osoby odpowiadały m.in. za nadzór nad relacjami występującymi pomiędzy generalnym wykonawcą a angażowanymi przez niego podwykonawcami, doradztwo w zakresie prac projektowych oraz przygotowywanie zgłoszeń do organów nadzoru budowlanego. Zakres zadań powierzonych ww. pracownikom odpowiadał obowiązkom inwestora wynikającym z zawartej umowy z generalnym wykonawcą. Nadzór nad powyższymi osobami pełnili główny specjalista i Zastępca Dyrektora MWP m.in. poprzez weryfikację comiesięcznych sprawozdań stanowiących podstawę do wypłaty wynagrodzenia.

(akta kontroli str.814 – 819, 833 - 836, 841 – 845, 858 – 861, 870 - 874)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

[73] Decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 132/2013 z dnia 1 lipca 2013 r., zmieniona decyzjami nr 234/III/2015 z dnia 28 lipca 2015 r. oraz 235/III/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r.

[74] Umowa nr 12/2016/ZW/MWP z dnia 7 listopada 2016 r. oraz umowa nr 25/2018/ZB/MWP z dnia 12 listopada 2018 r.

3.2 Zapewnienie należytego nadzoru, w tym nadzoru inwestorskiego

Opis stanu faktycznego

Sprawowanie nadzoru autorskiego przez projektanta

Nadzór autorski w okresie objętym kontrolą był realizowany w sposób zgodny z założeniami zawartych w tym zakresie dwóch umów z pracownią projektową[75] oraz obowiązkami projektanta określonymi w art. 20 ust. 1 pkt 4 upb[76].

(akta kontroli str. 408 – 423, 435 – 449, 751 – 801, 1015 - 1026)

Sprawowanie nadzoru inwestorskiego

Jak wskazano w podobszarze 3.1 niniejszego wystąpienia, zadania z zakresu nadzoru inwestorskiego były pełnione przez SZI na mocy zawartej umowy o wykonanie czynności zastępstwa inwestycyjnego. Kontrola nie stwierdziła przypadków nierealizowania lub niewłaściwego realizowania postanowień powyższej umowy. Strony MWP i SZI współpracowały przy realizacji zadania inwestycyjnego m.in. poprzez udział w cyklicznych naradach koordynacyjnych oraz pracach komisji stwierdzających konieczność udzielania dodatkowych zamówień.

(akta kontroli str. 709 - 716, 758 - 801)

Jednakże w toku kontroli, NIK powzięła informacje wskazujące, że kotwy stanowiące elementy ścianki berlińskiej[77] zabezpieczającej tymczasowy wjazd na teren Cytadeli utraciły gwarancję w dniu 16 lutego 2019 r. (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1555, 1699 - 1722)

Sprawowanie nadzoru i koordynacji

Zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego MWP, obowiązek sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez wykonawców i podwykonawców zobowiązań wynikających z podpisanych umów w związku z realizowanym zadaniem budowlanym spoczywał na Biurze. Na podstawie wybranych sprawozdań z wykonywanych przez doradców inwestycyjnych zadań kontrola stwierdziła, że Biuro dokonywało analiz oświadczeń podwykonawców dotyczących braku zaległości pomiędzy nimi a generalnym wykonawcą, a także weryfikacji projektów umów pomiędzy generalnym wykonawcą a podwykonawcami. Ponadto członkowie zespołu doradców brali udział w pracach komisji dokonującej odbiorów częściowych robót budowlanych oraz naradach koordynacyjnych budowy.

(akta kontroli str.136 – 137, 150 – 151, 165, 905 – 906, 831 - 832)

Zgodnie z założeniem MWP wskazanym w treści umowy z Konsorcjum, relacje pomiędzy generalnymi wykonawcami MWP i MHP miało regulować ich wzajemne porozumienie zawarte przy udziale inwestorów[78]. Powyższe porozumienie nie zostało jednak zawarte na skutek braku zgody inwestorów. (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 284 – 285, 320, 1257 - 1278)

---

[75] Osobno dla budowy tymczasowego wjazdu na teren Cytadeli oraz dla budowy siedziby MWP.

[76] Do podstawowych obowiązków projektanta należy sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie: a) stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem; b) uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

[77] Rodzaj tymczasowej obudowy wykopu.

[78] Porozumienie miało określać zasady dojazdu na teren budowy obydwu inwestycji, zasady użytkowania części wspólnych inwestycji i inne zasady współdziałania, niezbędne do bezkolizyjnej realizacji obydwu inwestycji.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nierealizowanie zapisu § 4 ust. 6 zawartej umowy pomiędzy MWP a Konsorcjum, tj. brak akceptacji przez MWP od marca 2019 r. projektu porozumienia generalnych wykonawców (MWP i MHP) w zakresie ich współpracy na terenie Cytadeli.

   Zgodnie z przywołanym § 4 umowy, wykonawca (Konsorcjum) został zobowiązany do zawarcia z wykonawcą budowy MHP, przy udziale obu inwestorów, porozumienia określającego zasady dojazdu na teren budowy obydwu inwestycji, zasady użytkowania części wspólnych inwestycji oraz inne zasady współdziałania, niezbędne do bezkolizyjnej realizacji obydwu inwestycji. Projekt przedmiotowego porozumienia został uzgodniony między wykonawcami w dniu 28 marca 2019 r., jednak nie został zaakceptowany przez MWP.

   Wyjaśniając przyczynę powyższego stanu faktycznego Zastępca Dyrektora MWP, tj. osoba nadzorująca pracę Biura i pełniąca funkcję inwestora, wskazał, że *„Uzgodnione przez generalnych wykonawców zapisy porozumienia, w tym terminy związane z dostępnością dróg spowodowałyby jednak konieczność zawarcia przez MWP aneksu do umowy z konsorcjum i przesunięcia dat realizacji kluczowych elementów inwestycji MWP poza datę 28 lutego 2021 r. Powyższa zmiana wpłynęłaby na późniejsze uzyskanie pozwolenia na użytkowanie przez MHP, na zwiększenie kosztów inwestycji MWP i terminu jej zakończenia. W związku z tym treść porozumienia była nie do zaakceptowania dla MWP, jak i MHP"*.

   Z ustaleń kontroli wynika, że Konsorcjum zaproponowało trzymiesięczne opóźnienie wykonania robót objętych umową (tj. do 31 sierpnia 2021 r.). Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowe porozumienie nie zostało zaakceptowane przez MWP. Obecny (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych) okres ukończenia wszystkich robót budowlanych został określony na 20 grudnia 2021 r., bez uwzględnienia robót dotyczących ukończenia wjazdu wraz z tunelem.

   Skutkiem braku sformalizowania zasad współpracy wykonawców była konieczność wyjaśniania kwestii spornych obu budów każdorazowo poprzez spotkania i narady. Zastępca Dyrektora MWP wskazał, że *„pojawiające się sprawy i problemy na styku inwestycji są przedmiotem stałych i licznych spotkań na poziomie biur budowy obydwu muzeów"*. Powyższą formę rozwiązywania spraw spornych potwierdził generalny wykonawca MHP wskazując, że *„W ramach dotychczasowej współpracy wykonawcy, przy udziale inwestorów uzgadniają na bieżąco kwestie wymagające współdziałania w taki sposób, aby minimalizować negatywny wzajemny wpływ równoległej realizacji tak złożonych sąsiadujących ze sobą inwestycji budowlanych"*. Ponadto wyjaśnił, że w ramach współpracy strony biorą pod uwagę zapisy niezaakceptowanego przez inwestorów porozumienia *„w miarę możliwości i ich aktualności"*.

   (akta kontroli str. 284 – 285, 320, 1257 – 1278, 1670, 1677 - 1683)

   Z kolei w opinii generalnego wykonawcy MWP, brak porozumienia utrudniał realizację inwestycji wpływając na termin, koszty realizacji i możliwości sprawnego działania na terenie budowy. Jako przykłady Konsorcjum wskazało m.in. brak możliwości egzekwowania od drugiej strony dochowania terminów poszczególnych prac oraz uniemożliwienie realizacji prac sieciowych objętych

przedmiotem umowy, których umiejscowienie znajduje się na terenie zajmowanym przez MHP.

(akta kontroli str. 656 – 658, 1550, 1552 - 1555)

2. Nieprzeprowadzenie badania sprawdzającego umożliwiającego wydłużenie okresu eksploatacji kotew ścianki berlińskiej oraz brak przekazywania informacji o jej stanie generalnemu wykonawcy pomimo zgłoszeń.

   Kotwy stanowiące element ścianki berlińskiej zabezpieczającej wjazd na teren Cytadeli, utraciły gwarancję w dniu 16 lutego 2019 r.[79] Zgodnie z treścią projektu wykonawczego wjazdu wraz z tunelem: „*Gwarantowany okres eksploatacji kotwi tymczasowych wynosi 2 lata. W przypadku dłuższego okresu eksploatacji należy wykonać badania sprawdzające w celu przedłużenia użytkowania kotew*". Powyższe badania nie zostały wykonane. W ich miejsce MWP przedstawiło Raport z monitoringu ścianki wykonany w okresie 30 lipca – 31 sierpnia 2020 r., tj. wykonany 17 miesięcy po okresie eksploatacji kotew. Przedmiotowy Raport wskazywał, że w okresie 1 – 31 sierpnia 2020 r. nie odnotowano przemieszczeń przekraczających progi powiadamiania. Jednocześnie powyższy dokument został przesłany do generalnego wykonawcy w dniu 28 września 2020 r., podczas, gdy Konsorcjum wnioskowało o przedstawienie stanu technicznego ścianki już w maju 2019 r.

   Skutkiem powyższego były eksploatowanie ścianki berlińskiej poza dopuszczalnym okresem określonym dla kotew oraz brak wiedzy generalnego wykonawcy dotyczącej aktualnej stateczności ścianki.

   W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora MWP, tj. osoba nadzorująca pracę Biura i pełniąca funkcję inwestora, wskazał, że „*Upływ terminu gwarancji dla kotew nie oznacza, że ścianka berlińska nie spełnia wymogów konstrukcyjnych. Ścianka berlińska jest bezpieczna. Zmieniła się jedynie odpowiedzialność wykonawcy [*Strabag*] za kotwy, zgodnie z zapisami w Karcie Gwarancyjnej.*"

   W opinii NIK złożone wyjaśnienia oraz przedstawione dokumenty nie pozwalają na ocenę rzeczywistego stanu stateczności ścianki berlińskiej, zwłaszcza po okresie kilkunastu miesięcy po zakończeniu dopuszczalnego okresu eksploatacji kotew. Również dane przesłane generalnemu wykonawcy, w ocenie NIK, nie były wystarczające dla upewnienia wykonawcy o stanie ścianki.

(akta kontroli str. 1551 – 1569, 1629 - 1654, 1699 - 1722)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w sposób prawidłowy, tj. zgodny z wymogami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę i przepisach upb, wyznaczono podmioty i osoby odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru i kontroli w ramach inwestycji. Zarówno nadzór inwestorski jak i autorski były realizowane w sposób odpowiadający założeniom zawartych w tym zakresie umów, zaś koordynacja i kontrola prac podmiotów realizujących powyższe czynności nadzoru były właściwie prowadzone przez pracowników Biura i osoby, którym powierzono zadania doradców inwestycyjnych. Niemniej jednak NIK wskazuje na brak akceptacji porozumienia wykonawców MHP i MWP skutkujący koniecznością wyjaśniania kwestii spornych każdorazowo poprzez spotkania i narady oraz brak właściwej reakcji na zgłaszane przez generalnego wykonawcę wątpliwości dotyczące konstrukcji tymczasowej bramy wjazdowej.

---

[79] Upływ gwarancji ostatniej kotwy.

OBSZAR

4. Terminowość przebiegu procesu inwestycyjnego

4.1 Wyznaczenie osób odpowiedzialnych, realizowanie sprawozdawczości i informowania

Opis stanu faktycznego

Jak wskazano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia Biuro było podmiotem odpowiedzialnym za wykonywanie w imieniu MWP zadań przewidzianych dla inwestora i było w całości odpowiedzialne za realizację przedmiotowej inwestycji. Do identyfikowania i sygnalizowania ewentualnych zagrożeń w terminowej realizacji robót w Biurze był zobowiązany jeden z członków zespołu doradców inwestycyjnych[80]. Ponadto czuwanie nad terminowością realizacji zadań inwestycyjnych należało do obowiązków SZI na mocy umowy o zastępstwo inwestycyjne. Do udzielania prolongaty terminów realizacji robót budowlanych w formie aneksów do umowy z generalnym wykonawcą upoważniony był Zastępca Dyrektora MWP.

(akta kontroli str. 709 – 716, 870 – 874, 1655 - 1657)

Sprawozdawczość z realizowanej inwestycji odbywała się w oparciu o założenia decyzji w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych. Kontrola potwierdziła, że zakres danych prezentowanych w sprawozdaniach inwestora z realizacji inwestycji odpowiadał stanowi faktycznemu.[81] Tym samym NIK nie stwierdziła wystąpienia sytuacji, w których MWP przekazywało niewłaściwe, niewystarczające lub nieterminowe informacje.

(akta kontroli str. 930 - 1014)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

4.2 Działania w zakresie dbałości o zachowanie terminowości i reagowania na nieterminowość, w tym osiągnięcie celów i efektów przewidzianych w dokumentacji planistycznej i projektowej

Opis stanu faktycznego

Faza przygotowania inwestycji

Jak wskazano w podobszarze 2.2 niniejszego wystąpienia za okres przygotowania inwestycji, w ramach przedmiotowej kontroli NIK uznała lata 2008 – 2014, tj. okres, w którym MWP nie posiadało zatwierdzonego programu inwestycji, a dotacje celowe mogły być przyznawane jedynie na prace przygotowawcze. Warunkiem niezbędnym dla możliwości finansowania inwestycji z budżetu państwa było posiadanie przez inwestora uzgodnionego z dysponentem części budżetowej programu inwestycji.[82] Na powyższy wymóg wskazywał również pkt 5 decyzji 584/MON: „*Dyrektor DWiPO, (...), na podstawie programu inwestycji ustali dotacje inwestycyjne na realizację budowy siedziby MWP*". Dla inwestycji dotyczącej budowy siedziby MWP na terenie Cytadeli Warszawskiej stworzono w latach 2011-2016 łącznie pięć programów inwestycji[83]. Pierwsze trzy nie zostały zatwierdzone przez inwestora i uzgodnione z dysponentem (*Szerszy opis przedstawiono w podobszarze 2.2 Wystąpienia*). Pierwszy zatwierdzony i uzgodniony program (obie czynności dokonane czerwcu

[80] Umowa z dnia 21 stycznia 2019 r. dotycząca wykonywania niektórych obowiązków lub czynności inwestora.
[81] W ramach niniejszej kontroli zweryfikowano 12 rocznych sprawozdań inwestora z realizacji inwestycji.
[82] Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.
[83] Program drugi i trzeci był de facto jednym programem podzielonym na dwa etapy. Ponadto stworzono również jeden program dotyczący budowy tymczasowego wjazdu.

2015 r.) charakteryzował się znacząco ograniczonym zakresem inwestycji i planowanych nakładów w porównaniu do poprzednich wersji[84]. Szacunkowy koszt inwestycji wynosił niespełna 223 mln zł. Wskutek podjęcia przez Radę Ministrów uchwały z dnia 21 lipca 2015 r., a tym samym decyzji o umieszczeniu siedziby MHP w miejscu planowanym pierwotnie na budynek główny MWP, zaszła konieczność ponownej zmiany programu inwestycji. W rezultacie sporządzono piąty program (zatwierdzony i uzgodniony w dniu 15 maja 2017 r.), który obowiązywał w chwili zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

Poza wskazanym wyżej faktem braku zatwierdzenia i uzgodnienia trzech pierwszych programów inwestycji, NIK stwierdza, że działania podejmowane przez MWP w zakresie dbałości o zachowanie terminowości w fazie przygotowania inwestycji były właściwe. Powyższe dotyczy zwłaszcza procesu pozyskiwania dokumentacji projektowej oraz uzyskiwania pozwoleń i decyzji umożliwiających realizację inwestycji.

(akta kontroli str. 23, 1735)

Faza inwestycyjna, w tym proces budowlany

W zakresie wykonania tymczasowego wjazdu na teren Cytadeli NIK nie stwierdziła działań MWP mających negatywny wpływ na terminowość realizacji przedmiotowej inwestycji, zwłaszcza w kontekście jej oddziaływania na podstawowe przedsięwzięcie – budowę siedziby MWP. Założony pierwotnie termin realizacji zadania nr 91516 K-0009 *„Budowa wjazdu do Cytadeli Warszawskiej"*[85], tj. 31 grudnia 2016 r., został zmieniony aneksem na 31 marca 2016 r. z uwagi na odkrycie szczątków ludzkich na terenie budowy. Prace zakończono w ww. terminie, natomiast pozwolenia na użytkowanie wjazdu uzyskano w sierpniu i wrześniu 2017 r.[86]

(akta kontroli str. 753 – 757, 802 - 809)

Z kolei harmonogram procesu budowlanego siedziby MWP wynikał z zawartej w dniu 23 maja 2018 r. umowy z Konsorcjum. Do dnia 31 lipca 2020 r., tj. do dnia podpisania 19 aneksu do powyższej umowy, terminem realizacji wszystkich robót budowlanych był dzień 31 maja 2021 r. Przywołany aneks 19 zmieniał powyższą datę na 20 grudnia 2021 r. z możliwością przesunięcia powyższego terminu na dzień 30 kwietnia 2022 r., w przypadku ukończenia rokowań pomiędzy MWP a Konsorcjum dotyczących budowy wjazdu na teren Cytadeli i zawarcia aneksu w terminie do 12 sierpnia 2020 r. Jednocześnie NIK zauważa, że termin, w którym MWP miało udzielić zgody na rozpoczęcie przez Konsorcjum robót dotyczących wjazdu i tunelu lub zrezygnować z usług Konsorcjum w tym zakresie, upłynął w dniu 31 marca 2019 r. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli obowiązującym terminem ukończenia wjazdu wraz z tunelem był dzień 30 września 2020 r.[87], podczas gdy prace z nim związane nadal nie zostały rozpoczęte. (*Szerszy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 327 – 329, 1655 – 1657, 1770 - 1777)

---

[84] Opierał się w głównej mierze na budowie pawilonu południowego (w miejsce pierwotnie planowanych: budynku głównego i dwóch zadaszonych ekspozycji).

[85] Zadanie zostało wydzielone z zadania 91115 K-0009 „Budowa Muzeum Wojska Polskiego – I etap" w 2015 roku celem umożliwienia rozpoczęcia w 2017 roku dwóch inwestycji, tj. budowy siedziby MWP oraz MHP.

[86] Kolejno od Powiatowego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

[87] Według stanu na dzień 30 września 2020 r., trwały ustalenia z generalnym wykonawcą dotyczące warunków realizacji wjazdu wraz z tunelem.

Osiągnięcie celów i efektów przewidzianych w dokumentacji planistycznej i projektowej

Pierwotne założenia inwestycji wskazane w *„Harmonogramie działań związanych z budową MWP"* nie zostały osiągnięte. Powyższy dokument[88] zakładał ukończenie inwestycji do dnia 31 lipca 2012 r. Był to harmonogram powstały przed wejściem w życie decyzji 584/MON.

(akta kontroli str. 1621 - 1626)

W związku z powyższym dla celów weryfikacji stopnia osiągania przez inwestora celów i efektów realizowanego przedsięwzięcia dokonano analizy założeń aktualnego (na dzień zakończenia czynności kontrolnych) programu inwestycji oraz umowy czterostronnej.

Zgodnie z § 5 ust 1 przywołanej umowy, *„strony zobowiązały się do ustalenia harmonogramów prowadzenia inwestycji, celem bezkolizyjnego i nieskrępowanego zapewnienia możliwości ich przygotowania, realizacji i funkcjonowania"*. Zgodnie z założeniami powyższego harmonogramu, w części dotyczącej realizacji inwestycji MWP przewidziano m.in. budowę pawilonu południowego, wykończenie parkingu podziemnego w terminie czerwiec 2020 r. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych powyższe roboty nie zostały ukończone. W obowiązującym aneksie do umowy z generalnym wykonawcą obowiązywała data ukończenia wszystkich prac - 20 grudnia 2021 r. Jako przyczynę opóźnienia MWP wskazywało zawarcie z wykonawcą aneksu nr 19 do umowy. Z kolei zakończenie budowy drugiego etapu wjazdu i tunelu przy zachowaniu przejezdności dla pojazdów budowy MWP i MHP założono na październik 2021 r. Jak wskazano w akapicie czwartym niniejszego podobszaru rokowania dotyczące ustalenia terminu ukończenia wjazdu wraz z tunelem nie zostały ukończone.

(akta kontroli str.1693)

Analogicznie przedstawiała się sytuacja realizacji założeń *„Ogólnego harmonogramu realizacji I etapu inwestycji"*, tj. tabeli 23 programu inwestycji. Dla przykładu realizacja robót budowlano-montażowych oraz wykonanie ekspozycji w pawilonie południowym, pierwotnie założona na 2020 r., została przeniesiona na 2022 r., z powodu *„późniejszego podpisania umowy z generalnym wykonawcą i konieczności wykonania i uzgodnienia zamiennej dokumentacji projektowo-kosztorysowej"*. Dokończenie budowy wjazdu z tunelem, z powodu konieczności respektowania zapisów umowy czterostronnej, zostało przesunięte z 2019 na 2022 r.

(akta kontroli str.1694)

Udzielanie zamówień publicznych

NIK nie stwierdziła przypadków, w których niewłaściwe działania MWP w zakresie przeprowadzanych postępowań opóźniałyby ukończenie inwestycji. Stwierdzone przedłużenia procedur, np. podpisanie pierwszej umowy z projektantem w rok po zakończeniu konkursu lub wydłużenie o cztery miesiące terminu na składanie ofert w postępowaniu dotyczącym wyboru generalnego wykonawcy, były - w opinii NIK - niezależne od MWP.[89]

(akta kontroli str. 802 – 809, 945 – 948, 1043 - 1057)

---

[88] Zgodnie z notatką Pełnomocnika Ministra ON ds. budowy MWP z dnia 31 października 2007 r. przedmiotowy Harmonogram został zatwierdzony na posiedzeniu Kierownictwa MON w dniu 3 września 2007 r.

[89] W pierwszym przypadku zwłoka wynikała ze zmiany formy prawnej prowadzonej działalności przez projektanta oraz sporu dotyczącego przenoszenia praw autorskich, natomiast w drugim przypadku inwestor wydłużył o cztery miesiące termin na składanie ofert z uwagi na wprowadzone zmiany w dokumentacji konkursowej oraz odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej złożone przez jednego z potencjalnych oferentów.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Nieuregulowanie według stanu na dzień 30 września 2020 r. w umowie z generalnym wykonawcą kwestii prac związanych z zamknięciem wjazdu z tunelem.

W § 6 pkt 13 umowy z Konsorcjum zamawiający zobowiązał się przekazać wykonawcy pisemną informację o wrażeniu zgody na rozpoczęcie robót związanych z dokończeniem wjazdu albo wniosek o zawarcie aneksu wyłączającego te prace z zakresu zamówienia w terminie do 31 października 2018 r. Następnie, w dniu 8 sierpnia 2018 r. przesunięto powyższy termin na 31 marca 2019 r. Ani w powyższym terminie, ani do dnia zakończenia kontroli przez NIK powyższa kwestia nie została uregulowana.

Wskazując na przyczynę powyższego stanu faktycznego Zastępca Dyrektora MWP, tj. osoba nadzorująca pracę Biura i pełniąca funkcję inwestora, wyjaśnił, że „*W ww. terminie nie doszło do zawarcia umowy pomiędzy generalnymi wykonawcami MWP i MHP, w której – jak zakładano – uzgodnione zostałyby akceptowane przez wykonawców i inwestorów zakres, warunki i termin dokończenia wjazdu wraz z tunelem. Wyrażenie zgody przez MWP na dokończenie tej części inwestycji w umownym terminie nie było możliwe z uwagi na fakt, że MHP i jego wykonawca nie zaakceptowali zaproponowanego sposobu i terminu dokończenia wjazdu wraz z tunelem oczekując zapewnienia pełnej przejezdności dwukierunkowej podczas realizacji wjazdu bez czasowych wyłączeń*". Ponadto Zastępca Dyrektora MWP wskazał, że obecnie MWP prowadzi rozmowy z generalnym wykonawcą w zakresie dokończenia wjazdu wraz z tunelem.

Skutkiem powyższej sytuacji będzie przesunięcie terminu ukończenia budowy nowego wjazdu wraz z tunelem, co najmniej do maja 2022 r., a co za tym idzie terminu zakończenia realizacji wszystkich robót objętych umową. W treści aneksu 19 do powyższej umowy wskazano jedynie, że w przypadku zakończenia rokowań w tym zakresie do dnia 12 sierpnia 2020 r. termin zakończenia realizacji wszystkich robót zostanie przesunięty na 30 kwietnia 2022 r. Do dnia zakończenia kontroli rokowania nie zostały ukończone. Dodatkowy skutek wskazał generalny wykonawca, który w piśmie do MWP dotyczącym ulewy z dnia 29 czerwca 2020 r. poinformował, że „*zarówno wykonanie ścian jak i stropu planowanego tunelu zdecydowanie ograniczyłoby spływ wody opadowej z okolicznego terenu*".

(akta kontroli str. 328, 656 – 658, 1130 – 1131, 1315 – 1317, 1655 – 1657, 1770 – 1777)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo właściwego wyznaczenia osób odpowiedzialnych za monitoring terminowości realizacji zadania oraz sprawnego przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, NIK stwierdza, że część działań i podjętych przez MWP decyzji nie przyczyniało się do sprawnej i terminowej realizacji inwestycji. Powyższe dotyczyło m.in. braku zatwierdzenia programu inwestycji do roku 2015 oraz niepodjęcia, w opinii NIK, wystarczających działań na rzecz rozpoczęcia robót budowlanych dotyczących ukończenia wjazdu na teren Cytadeli.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zmianę systemu udzielania w MWP zamówień w stosunku do zamówień o wartości niższej niż określona w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych tak, aby umożliwiały one wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadami określonymi w art. 43 i 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz decyzji Nr 145/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie zasad postepowania w kontaktach z wykonawcami. Ponadto zmodyfikowany system nie powinien powodować sytuacji nadmiernej koncentracji uprawnień decyzyjnych.
2. Podjęcie prac na rzecz zawarcia przez generalnych wykonawców MWP i MHP przy udziale inwestorów porozumienia w zakresie ich współpracy na terenie Cytadeli.
3. Uregulowanie w treści umowy z generalnym wykonawcą kwestii związanych z rozpoczęciem prac nad ukończeniem wjazdu na teren Cytadeli.
4. Przeprowadzenie badań sprawdzających w celu przedłużenia dopuszczalnego czasu eksploatacji kotew ścianki berlińskiej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 21 października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej
Dyrektor
Marek Zająkała

.....I-I.....
podpis

Kontrolerzy
Janusz Ludwisiak
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....I-I.....
podpis

Andrzej Dominikowski
Specjalista kontroli państwowej

.....I-I.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała

Marek Zająkała
podpis