



LWA-4101-010-00/2014
P/14/114/LWA

Informacja o wynikach kontroli

Budowa portu lotniczego w Modlinie

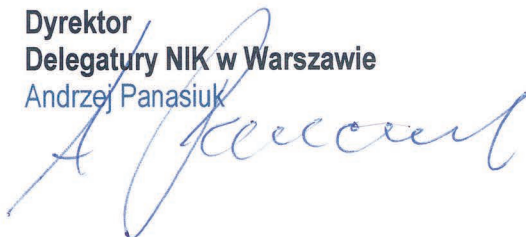
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

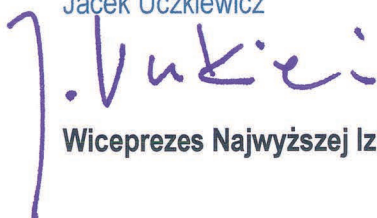
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor
Delegatury NIK w Warszawie
Andrzej Panasiuk



Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia21 maja....., 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	ZAŁOŻENIA KONTROLI	4
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2.	Synteza wyników kontroli	5
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	8
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1.	Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	9
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	10
3.2.1.	Przygotowanie Spółki do realizacji inwestycji	10
3.2.2.	Wybór wykonawców usług i robót budowlanych	15
3.2.3.	Nadzór nad realizacją inwestycji	20
3.3.	Działania Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie	27
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	31
4.1.	Przygotowanie kontroli	31
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	31
4.3.	Finansowe rezultaty kontroli	32
5.	ZAŁĄCZNIKI	33
5.1.	Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób kierujących tymi jednostkami oraz ogólnych ocen kontrolowanej działalności	33
5.2.	Charakterystyka stanu prawnego	34
5.3.	Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	40
5.4.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	41

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

Kontrola nr P/14/114 „Budowa portu lotniczego w Modlinie” – przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w ramach planu pracy NIK na 2014 r.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji inwestycji polegającej na budowie portu lotniczego w Modlinie.

Cele częściowe

1. Ocena przygotowania inwestycji do realizacji.
2. Ocena wyboru dostawców usług i wykonawców robót budowlanych.
3. Ocena nadzoru nad realizacją inwestycji.
4. Ocena działań organu nadzoru budowlanego (Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego) w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie (w związku z budową lotniska w Modlinie).

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 3 ustawy (legalność, gospodarność) – w Mazowieckim Porcie Lotniczym Warszawa-Modlin sp. z o.o. oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 (legalność, gospodarność, rzetelność, celowość) – w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w poszczególnych jednostkach w okresie od 15 maja 2014 r. do 9 grudnia 2014 r.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą zostały objęte dwie jednostki: Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o.² oraz Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010-2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach) oraz działania i zdarzenia zaistniałe przed podanym okresem, mające bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dalej: Spółka lub MPL.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. zrealizowała przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie portu lotniczego w Modlinie. Zakończenie prac nastąpiło w czerwcu 2012 r.³, a rozpoczęcie użytkowania lotniska w lipcu tego samego roku.

W działaniach Spółki na etapie przygotowania i realizacji inwestycji zidentyfikowano szereg nieprawidłowości, polegających przede wszystkim na:

- udzieleniu wykonawcom robót budowlanych zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu, tj. z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- niezapewnieniu skutecznego nadzoru nad realizacją inwestycji,
- niepodjęciu, zarówno na etapie przygotowania jak i w trakcie samej budowy pasa startowego wystarczających działań, które mogły ograniczyć ryzyko wystąpienia jego usterki,
- niestarannym przygotowaniu dokumentacji przetargowej zadania obejmującego budowę części lotniczej, co skutkowało koniecznością zawarcia z dotychczasowym wykonawcą dwóch umów na roboty dodatkowe z tytułu realizacji których Spółka wydatkowała środki w łącznej wysokości 5 186,4 tys. zł brutto,
- zawieraniu, w związku z „utrata zaufania” do inwestora zastępczego umów z innymi podmiotami obejmujących swym zakresem zadania należące do inwestora zastępczego, co skutkowało wzrostem ogólnego kosztu sprawowania nadzoru inwestorskiego z kwoty 642,0 tys. zł do 1 493,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie niedokonanie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontroli spełnienia ustalonych w decyzji MWINB nr 919/2012 warunków dopuszczających użytkownie pasa startowego. Jednocześnie NIK oceniła pozytywnie realizację zadań wynikających z przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, obejmujących min. dokonywanie kontroli obowiązkowych i wydawanie pozwoleń na użytkowanie dotyczących pozostałych obiektów budowlanych lotniska w Modlinie.

2.2. Synteza wyników kontroli

I. Na przygotowanie do realizacji przedsięwzięcia polegającego na modernizacji/budowie lotniska w Modlinie miały wpływ – oprócz działań podejmowanych bezpośrednio przez Zarząd MPL – przede wszystkim działania udziałowców Spółki. Opracowali oni, a następnie przekazali MPL część dokumentacji projektowo-kosztorysowej, określili ogólną koncepcję modernizacji/budowy lotniska, a także wyposażyli Spółkę, poprzez objęcie udziałów, w środki finansowe. Również w związku z decyzją udziałowców, Spółka podjęła starania o objęcie budowy lotniska dofinansowaniem ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego⁵ zakończone podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu ze środków UE.

Na etapie przygotowań do realizacji przedsięwzięcia, do działań Zarządu Spółki należało natomiast głównie zorganizowanie pracy Spółki, uzyskanie pozostałej niezbędnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej, a także zabezpieczenie środków finansowych na dalszych etapach realizacji inwestycji. NIK oceniła pozytywnie działania Spółki w powyższym zakresie. Krytyczne uwagi NIK dotyczyły natomiast niedokonywania weryfikacji dokumentacji projektowo-kosztorysowej niezbędnej dla przeprowadzenia inwestycji otrzymanej od jednego z udziałowców Spółki, a także pozyskiwanej samodzielnie. Miało to negatywny wpływ na realizację inwestycji na

³ Zakończenie prac związanych z budową pasa startowego nastąpiło 24 maja 2012 r., tj. z 34 dniowym opóźnieniem w stosunku do zakładanego terminu. Zakończenie prac związanych z budową terminala oraz dróg i parkingów nastąpiło w terminie (do dnia 30 czerwca 2012 r.)

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁵ Dalej: RPO WM.

jej późniejszych etapach. Błędy w dokumentacji, jej niekompletność oraz częściowa dezaktualizacja skutkowały koniecznością zwiększenia nakładów z tytułu robót dodatkowych.

[szerzej w pkt. 3.2.1. na str. 11-15 Informacji]

II. NIK oceniła negatywnie działania Spółki związane z nadzorem nad realizacją inwestycji. MPL nie posiadał sformalizowanej procedury prowadzenia procesu inwestycyjnego uwzględniającej ryzyka jakie mogą wystąpić na każdym z jego etapów, a także nie dysponował wystarczającymi zasobami kadrowymi pozwalającymi na samodzielne zarządzanie i nadzorowanie realizacji inwestycji.

W celu sprawowania nadzoru nad budową lotniska Spółka wyłoniła 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 właściwy, a Spółka potrafiła wyegzekwować prawidłowe wykonywanie zadań przez inwestora zastępczego. W ocenie NIK warunki te nie zostały spełnione. W trakcie realizacji inwestycji miały miejsce przypadki niewłaściwego wykonywania zadań przez Inwestora zastępczego związanych z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego⁶, tj. zadań związanych bezpośrednio z przebiegiem samego procesu budowlanego. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niedokonywaniu wymaganych wpisów w dziennikach budowy, braku nadzoru nad wykonywanymi pracami budowlanymi, nieobecności inspektorów na miejscu budowy, wadliwym wykonaniu dokumentacji powykonawczej, braku reakcji na zgłaszane usterki⁷. W ocenie NIK działania podejmowane przez Spółkę w celu wyegzekwowania od inwestora zastępczego wykonywania obowiązków w tym zakresie w sposób zgodny z umową nie były skuteczne. Ze względu na przeciągające się postępowanie przetargowe Spółka podpisała umowę o pełnienie funkcji inwestora zastępczego dopiero w dniu 21 lipca 2010 r., tj. już po rozpoczęciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na budowę terminala pasażerskiego oraz części lotniczej, co skutkowało tym, iż inwestor zastępczy nie mógł w pełnym zakresie uczestniczyć w tych postępowaniach. Z kolei z powodu niepodpisania przez Spółkę umowy o dofinansowanie projektu budowy lotniska ze środków pochodzących z RPO WM inwestor zastępczy nie mógł prowadzić rozliczenia finansowego w tym zakresie. Obydwa zadania należały do inwestora zastępczego na podstawie zawartej umowy⁸. Pomimo powyższego, Spółka nie podjęła żadnych działań mających na celu zmianę zakresu umowy i obniżenie wynagrodzenia.

Nadzór Spółki nad przebiegiem procesu inwestycyjnego nie zapobiegł powstaniu nieprawidłowości polegających m.in. na: wadliwym wykonaniu pasa startowego, udzielaniu zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, czy też na niegospodarnym wydatkowaniu środków.

[szerzej w pkt. 3.2.3. na str. 21-27 Informacji]

III. Wskutek pojawienia się odprysków na nawierzchni betonowej progów pasa startowego, spowodowanych wystąpieniem margla¹⁰ w składzie betonu, lotnisko zostało wyłączone z komercyjnej eksploatacji na prawie sześć miesięcy. Zarówno na etapie przygotowania, jak i w trakcie samej budowy uczestnicy tego procesu nie podjęli wystarczających działań, które mogły ograniczyć ryzyko wystąpienia tej usterki.

Zarówno Spółka jak i Inwestor zastępczy nie wyegzekwowali od wykonawcy opracowania specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych¹¹ tj. dokumentu zawierającego zbiór wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny

⁶ Inspektor nadzoru inwestorskiego – uczestnik procesu budowlanego w rozumieniu art. 17 ustawy Prawo budowlane.

⁷ Nieprawidłowości stwierdzone przez Spółkę.

⁸ 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 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Dalej: Pzp.

¹⁰ Skala osadowa składająca się z węglanów wapnia lub magnezu i minerałów ilastych. Używany m.in. do wyrobu cementu. Występuje w postaci grudek, zdolnych w kontakcie z wodą powiększyć swą objętość nawet trzyipółkrotnie.

¹¹ Dalej: STWiORB.

prawidłowości wykonania poszczególnych robót i dopuścili go do wykonywania robót. W efekcie przystępując do budowy progów pasa startowego wykonawca nie posiadał STWiORB. Do przygotowania takiego dokumentu wykonawca był zobowiązany na podstawie umowy na budowę części lotniczej. Również opracowana na potrzeby budowy pasa startowego dokumentacja projektowa nie określała w sposób jednoznaczny rodzaju kruszywa, z którego należało wykonać mieszankę betonową wykorzystaną do budowy pasa. Nie wskazywała również w sposób jednoznaczny normy, według której należy dobrać kruszywa i wykonać mieszankę z betonu cementowego. W efekcie wykonawca nie dysponował dokumentacją, która nakazywałaby wykluczenie obecności ziaren o dużej nasiąkliwości, podatnych na uszkodzenia przy zamarzaniu i rozmrażaniu.

Wyłączenie lotniska z użytkowania spowodowało straty finansowe określone przez Spółkę na kwotę 34 381,4 tys. zł¹² i miało wpływ na ujemny wynik finansowy Spółki za 2013 r.

[szerzej w pkt. 3.2.2. na str. 18-20 Informacji]

IV. W trakcie realizacji robót budowlanych Spółka udzieliła wykonawcom trzech umów podstawowych dodatkowo 62 zamówienia na roboty dodatkowe o łącznej wartości 16 195,0 tys. zł netto. Wykonawcy robót zostali wyłonieni po przeprowadzeniu postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu, tj. z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

[szerzej w pkt. 3.2.2. na str. 17-18 Informacji]

V. Niestaranne przygotowanie dokumentacji przetargowej zadania obejmującego budowę części lotniczej, polegające m.in. na nieprecyzyjnych i niespójnych zapisach umowy oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia, skutkowało koniecznością zawarcia z dotychczasowym wykonawcą dwóch umów na roboty dodatkowe (poza robotami dodatkowymi opisanymi powyżej), z tytułu realizacji których Spółka wydatkowała środki w łącznej wysokości 5 186,4 tys. zł brutto, co w ocenie NIK było wydatkiem niegospodarnym.

[szerzej w pkt. 3.2.2. na str. 20-21 Informacji]

VI. W związku z „utrata zaufania” do inwestora zastępczego Spółka zawierała z innymi podmiotami umowy obejmujące swym zakresem zadania należące do inwestora zastępczego, tj. pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego. W okresie do września 2013 r. MPL zawarł cztery takie umowy, z tytułu realizacji których wydatkowano 544,1 tys. zł brutto. Wszystkie umowy dotyczyły nadzoru nad robotami związanymi z obiektami wchodzącymi w zakres zadania pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin”, co oznacza, że ich zakres przedmiotowy był tożsamy z zakresem określonym w umowie „podstawowej” zawartej z inwestorem zastępczym. W ocenie NIK działanie takie było działaniem niegospodarnym.

NIK negatywnie ocenia również zawarcie w czerwcu 2012 r. z inwestorem zastępczym kolejnej umowy na pełnienie funkcji inwestora zastępczego pomimo obowiązywania umowy zawartej z tym podmiotem w lipcu 2010 r. obejmującej ten sam zakres przedmiotowy. Z tytułu realizacji umowy Spółka zapłaciła inwestorowi zastępczemu wynagrodzenie w wysokości 307,5 tys. zł brutto. Na uwagę zasługuje fakt, że ten inwestor zastępczy był tym samym podmiotem, co do którego Spółka „utraciła zaufanie” w związku z czym zawierała dodatkowe umowy z innymi podmiotami obejmujące swym zakresem pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

W efekcie powyższego ogólny koszt sprawowania nadzoru inwestorskiego wzrósł z kwoty 642,0 tys. zł – stanowiącej wysokość wynagrodzenia wypłaconego inwestorowi zastępczemu w związku z realizacją umowy zawartej w wyniku udzielonego zamówienia publicznego – do kwoty 1 493,6 tys. zł stanowiącej wysokość tego wynagrodzenia powiększoną o wynagrodzenia wykonawców wypłacone z tytułu realizacji umów dodatkowych związanych z tym zadaniem, tj. o 133%.

[szerzej w rozdziale 3.2.3 na str. 20-24 Informacji]

VII. Spółka przystąpiła na przełomie lat 2012/2013 do budowy systemu ILS¹³ bez wymaganego pozwolenia na budowę, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i skutkowało koniecznością

¹² Kwota wykazana w pozwie skierowanym przez Spółkę przeciwko wykonawcy pasa startowego.

¹³ 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.

zapłacenia opłaty legalizacyjnej w wysokości 125,0 tys. zł.

[szerzej w rozdziale 3.2.3 na str. 27 Informacji]

VIII. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie w okresie sześciu miesięcy od dnia wydania warunkowego pozwolenia na użytkowanie pasa startowego lotniska w Modlinie nie podjął żadnych czynności mających na celu sprawdzenie wykonania ustalonych w pozwoleniu obowiązków, pomimo tego iż powodem wydania decyzji warunkowej były zastrzeżenia, co do bezpiecznego użytkowania tego pasa. Zawarte w decyzji warunki użytkowania obiektu wynikały m.in. z opinii Instytutu Technicznego Wojsk Lotniczych, a ich spełnienie było *„niezbędne dla bezpiecznej eksploatacji statków powietrznych w zakresie przeciwdziałania zasysaniu ciał obcych”*.

W ocenie NIK okoliczność ta stanowiła szczególną przesłankę dającą podstawę do podjęcia przez organ nadzoru budowlanego czynności mających na celu sprawdzenie, czy zarządca obiektu wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków przed przystąpieniem do użytkowania lotniska, a także czy spełnienie tych obowiązków zapewniało bezpieczne użytkowanie obiektu. Stosownie do art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane, może sprawdzić wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów tej ustawy. Kontrole zostały podjęte przez WINB dopiero w grudniu 2012 r. i w efekcie cofnięte zostało pozwolenie na użytkowanie pasa startowego w związku z uznaniem przez organ nadzoru budowlanego, iż obiekt jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi.

[szerzej w rozdziale 3.2.3. na str. 28-30 Informacji]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

1. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości nie były bezpośrednio związane ze szczególnym przedmiotem prowadzonej inwestycji, tj. z budową lotniska. Były to natomiast, jak wskazują wyniki wcześniejszych kontroli NIK, nieprawidłowości typowe dla części kontrolowanych w ostatnich latach przez Izbę inwestycji. Kontrola wykazała po raz kolejny, jak istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu inwestycji ma jej właściwe przygotowanie oraz nadzór nad nią, a także jakie negatywne konsekwencje powoduje realizacja przedsięwzięcia pod presją czasu. Doświadczenia niniejszej kontroli powinny zostać wykorzystane w dalszej działalności Mazowieckiego Portu Lotniczego. Spółka rozwija lub ma zamiar rozwijać działalność portu, a zatem powinna wprowadzić praktykę zarządzania ryzykiem (identyfikowanie ryzyk przed podjęciem decyzji o kolejnych inwestycjach i systematyczny monitoring).
2. NIK zwraca uwagę na „bierność” MWINB. Pomimo wystąpienia szczególnych okoliczności, jakimi były: rodzaj obiektu, charakter stwierdzonych na lotnisku usterek (odpryski pasa startowego) i związane z użytkowaniem lotniska zagrożenia dla pasażerów ograniczył się on do wydania decyzji „warunkowej” nie podejmując przez okres kilku miesięcy żadnych działań kontrolnych mających na celu sprawdzenie jak zarządca lotniska realizuje warunki określone w decyzji. Według NIK WINB powinien prowadzić analizę „warunkowych” pozwoleń na użytkowanie, dokonywać priorytetyzacji określonych w nich warunków (ze szczególnym uwzględnieniem warunków, których wykonanie ma wpływ na bezpieczne użytkowanie obiektu), a następnie podejmować czynności mające na celu sprawdzenie ich realizacji.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Lotnisko Warszawa/Modlin jest międzynarodowym portem lotniczym położonym w Nowym Dworze Mazowieckim, około 40 km na północny zachód od Warszawy. Jest drugim największym portem lotniczym dla Warszawy. Port powstał na bazie istniejącego wcześniej lotniska wojskowego, które istniało w latach 1940-2000. Obiekt zajmuje powierzchnię 292,83 ha. Maksymalna przepustowość lotniska jest oceniana na 2-2,3 mln osób rocznie.

W październiku 2006 roku Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego („ULC”) wydał promesę zezwolenia na założenie lotniska cywilnego użytku publicznego w Modlinie. W dniu 8 lutego 2010 roku obiekt został wpisany do rejestru lotnisk cywilnych przez ULC, co oznaczało, że teoretycznie od tego momentu mogły na nim już lądować samoloty, aczkolwiek wciąż nie było tam wystarczającej infrastruktury. Proces modernizacji Lotniska oficjalnie rozpoczęto 8 października 2010 roku. Przedsięwzięcie p.n. „Rozbudowa Portu Lotniczego w Modlinie” zostało ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012¹⁴.

Budowa lotniska odbyła się w ramach realizowanego przez spółkę **Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o.** zadania inwestycyjnego pn. **Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin**. Celem tego zadania była przebudowa istniejącego lotniska wojskowego w kierunku jego wykorzystania dla obsługi lotnictwa pasażerskiego krótko i średniodystansowego oraz indywidualnego. Modernizacja i rozbudowa lotniska objęła:

- budowę nowego terminala (dworca) pasażerskiego,
- modernizację istniejącej drogi startowej oraz dróg kołowania wraz z infrastrukturą techniczną,
- budowę i modernizację obiektów,
Większość obiektów związanych z obsługą terminalu i lotniska została przebudowana i dostosowana z obiektów już istniejących, np. dawny "dom pilotów" został zaadaptowany na budynek służb lotniskowych, cła, straży granicznej i policji; dawny budynek kotłowni – adaptowany na siedzibę Straży Ochrony Lotniska; dawny tzw. "port lotniczy", budynek z wieżą kontroli – adaptowany na Lotniskowe Centrum Łączności; tzw. mały hangar, adaptowany na budynek Lotniskowej Straży Pożarnej; tzw. duży hangar postojowo-remontowy, przebudowany dla Działu Utrzymania Lotniska.
- budowę i modernizację obiektów infrastruktury technicznej: dróg, parkingów, oświetlenia itp.

W realizacji ww. zadania inwestycyjnego polegającego na budowie lotniska w Modlinie uczestniczyły przede wszystkim:

1. Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. – inwestor

MPL jest spółką prawa handlowego, posiadającą osobowość prawną. Spółka rozpoczęła swoją działalność w kwietniu 2005 r¹⁵. 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. Upřednio 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%¹⁶,

¹⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52 ze zm.

¹⁵ Na podstawie Aktu Założycielskiego Spółki z 22 kwietnia 2005 r. sporządzonego w Kancelarii Notarialnej Danuta Kosim-Kuszeńska, Magdalena Witkowska s.c. Repetytorium A-4059/2005.

¹⁶ 222 970 udziałów o wartości 111 485 tys. zł.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” – 30,39%¹⁷, Województwo Mazowieckie – 30,37%¹⁸ oraz miasto Nowy Dwór Mazowiecki – 4,81%¹⁹.

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

2. Inwestor zastępczy

Zgodnie z treścią ogłoszenia o zamówieniu publicznym do zadań inwestora zastępczego miało należeć: przygotowanie dokumentacji przetargowej, uczestnictwo w procedurach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego mających na celu wyłonienie wykonawcy robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego *Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin, prowadzenie nadzoru nad realizacją robót budowlanych przez wykonawcę, udział w odbiorach i przekazanie obiektów do eksploatacji, udział w odbiorach pogwarancyjnych obiektów składających się na całość inwestycji*. Ponadto inwestor zastępczy był zobowiązany do doradztwa i prowadzenia rozliczeń środków pozyskanych na realizację zadania z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013. Spółka wygrała przetarg na inwestora zastępczego oferując najniższą cenę, tj. 636,8 tys. zł. Oferta zwycięzcy była kilkakrotnie niższa od ofert pozostałych trzech wykonawców, których wartość wahała się od 1 997 tys. zł do 3 832,8 tys. zł.

3. Wykonawca części lotniczej Lotniska Warszawa-Modlin (w trybie zaprojektuj i zbuduj)

Zakres prac realizowanych przez wykonawcę obejmował rozbudowę lotniska w zakresie nawierzchni lotniskowych, odwodnienia oraz oświetlenia nawigacyjnego, budowę drogi patrolowej z kanalizacją teletechniczną oraz obwodnicą oświetleniową wzdłuż drogi patrolowej. Wartość zamówienia wyniosła ok. 107,3 mln zł, a realizacja zadania miała miejsce w okresie: wrzesień 2010 r. – maj 2012 r. Do wykonania projektu zaangażowano zewnętrzne biuro projektowe, a samo wykonanie pasa powierzono wykonawcy zagranicznemu, wchodzącemu w skład grupy budującej drogi dla GDDKiA.

4. Wykonawca terminala pasażerskiego oraz dróg i parkingów na terenie terminala

Budowa terminala pasażerskiego dla przewoźników nisko kosztowych i czarterowych w Mazowieckim Porcie Lotniczym Modlin oraz dróg i parkingów na jego terenie odbywała się na podstawie dwóch kontraktów. Pierwszy z nich opiewał na kwotę 69,5 mln zł natomiast drugi na 15,03 mln zł. Obydwa zadania były realizowane w latach 2011-2012. Terminal pasażerski uzyskał pozwolenie na użytkowanie 13 lipca 2012 r. Projekt terminala został opracowany w Autorskiej Pracowni Architektury Kuryłowicz&Associates sp. z o.o. w ramach odrębnego zamówienia.

Budowa lotniska w Modlinie została objęta dofinansowaniem ze Środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Projekt pod nazwą *„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)”* został ujęty w Indykatorynym Wykazie Indywidulanych Projektów Kluczowych dla RPO WM 2007-2013 w ramach Priorytetu III Regionalny system transportowy, Działania 3.3. Lotniska i infrastruktura lotnicza.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie Spółki do realizacji inwestycji

Planowanie inwestycji i jej zakres rzeczowy, zabezpieczenie środków

1. Pierwotne założenia przedsięwzięcia polegającego na modernizacji lotniska w Modlinie w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników nisko kosztowych zostały opracowane w latach 2004-2006 przez

¹⁷ 196 810 udziałów o wartości 98 405 tys. zł.

¹⁸ 196 683 udziały o wartości 98 341,5 tys. zł.

¹⁹ 31 186 udziałów o wartości 15 593 tys. zł.

jednego z udziałowców Spółki, tj. Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze. Przystępując do modernizacji/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. zł²⁰. Spółka była zapoznawana z dokumentacją w trakcie jej powstawania, jeszcze przed przekazaniem jej w formie aportu. Dokumentacja obejmowała opracowania związane z: pracami projektowymi, pracami dotyczącymi doradztwa oraz pracami pozaprojektowymi (dokumentacja z lat 2004-2006)²¹.

Przekazane materiały (dokumentacja dotycząca doradztwa i prac pozaprojektowych) nie określały w sposób jednoznaczny założeń techniczno-ekonomicznych przedsięwzięcia, jego ostatecznego zakresu rzeczowego i kosztu. Dokumentacja różniła się między sobą 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. 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 dróg startowych (dalej: DS.), dróg kołowania (dalej: 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”²² sporządzony w 2006 r. zakładał m.in., że: budowa lotniska odbywała się będzie w trzech etapach: Etap I 2006-2008 (budowa terminala pierwszego, remonty DK, DS., PPS), Etap II 2009-2013 (rozbudowa terminala pierwszego, budowa terminala Cargo, parkingi miejskie, drogi szybkiego zjazdu), Etap III 2018-2019 (budowa terminala drugiego), nakłady na realizację inwestycji²³ 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.

Do dnia zakończenia kontroli NIK ostateczny zakres rzeczowy budowy i modernizacji lotniska w Modlinie nie został określony, przy czym należy mieć na uwadze, że proces ten ma charakter dynamiczny i ciągły i jest związany z funkcjonowaniem i dalszym rozwojem lotniska, np. aktualnie planowana jest rozbudowa terminala pasażerskiego, w związku ze wzrostem liczby obsługiwanych pasażerów.

²⁰ Według wyceny sporządzonej przez kancelarię majątkową w grudniu 2009 r. Raport Nr 8//X/2009.

²¹ W tym „Wielobranżową koncepcję programowo-przestrzenną modernizacji lotniska Modlin w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników nisko kosztowych” (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 terminala, opinię geotechniczną o warunkach wodno-gruntowych podłoża dla projektu wstępnego modernizacji lotniska, dokumentację hydrologiczną ustalającą zasoby eksploatacyjne ujęcia wód podziemnych z otworów czwartorzędowych na terenie lotniska, dokumentację geologiczno-inżynierską dla modernizacji lotniska, badania i ocenę nośności nawierzchni drogi startowej oraz dróg kołowania), ocenę stanu nawierzchni lotniskowych.

²² 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.

²³ Bez nakładów odtworzeniowych na renowację nawierzchni lotniskowych, systemu oświetlenia lotniska oraz zakup systemów bezpieczeństwa oraz bez nakładów na nawigację i kontrolę ruchu.

Niezależnie od powyższego Spółka określała zakres rzeczowy inwestycji polegającej na modernizacji i budowie lotniska w Modlinie i jej koszt **na potrzeby różnych, konkretnych celów, tj.**

- *na potrzeby przygotowania i zrealizowania przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie”, na które składało się 25 zadań inwestycyjnych, obejmujących m.in. budowę: części lotniczej, budynku terminala pasażerskiego, dróg i parkingów, Głównego Punktu Kontroli oraz budowę i remont budynków dla: zarządu Spółki, Straży Granicznej i Służby Celnej, Straży Ochrony Lotniska. Realizacja przedsięwzięcia pozwoliła na uruchomienie w lipcu 2012 r. cywilnego portu lotniczego obsługującego ruch międzynarodowy;*
- *na potrzeby uzyskania dofinansowaniem ze środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego²⁴*

– przy czym zakresy przedmiotowy i koszty inwestycji były **różne i zależne od tych celów.**

W przypadku zadania inwestycyjnego pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” jego zakres rzeczowy jak i zakładany koszt nie ulegał w trakcie realizacji istotnej zmianie. **Zasadniczo zmieniała się natomiast wartość projektu objętego dofinansowaniem ze środków RPO WM.** 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. zł²⁵. 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.²⁶ poprzez 382 767 tys. zł (166 200 tys. zł)²⁷ do 454 006 tys. zł (163 533 tys. zł) w 2012 r.²⁸

Wnioski o zwiększenie dofinansowania projektu uzyskiwały każdorazowo akceptację samorządu województwa mazowieckiego²⁹. Na uwagę zasługuje przy tym argumentacja przedstawiona przez Spółkę we wniosku zawierającym prośbę o zwiększenie dofinansowania projektu skierowanym w listopadzie 2011 r. do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych. Uzasadnieniem dla tego wzrostu miały być takie okoliczności jak: „kryzys światowy”, „zmiany w prawie lotniczym”, „sprzeciw organizacji ekologicznych”, ale również rozszerzenie zakresu rzeczowego inwestycji, uchybienia w dokumentacji projektowej, zwiększenie nakładów w zakresie bezpieczeństwa ruchu lotniczego i strumieni przepływu pasażerów. Jednocześnie wniosek nie zawierał żadnych wyliczeń uzasadniających wzrost dofinansowania projektu we wnioskowanej kwocie. 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.

2. 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 podmiotów biorących udział

²⁴ 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”.

²⁵ W tej wielkości projekt został ujęty w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych z 29 grudnia 2010 r.

²⁶ Według IWPK z 29 grudnia 2010 r.

²⁷ Według IWPK z 6 marca 2012 r.

²⁸ Według IWPK z 31 listopada 2012 r.

²⁹ Założenia kontroli nie przewidywały przeprowadzenia kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, a także badania wykorzystania środków pochodzących z RPO WM i realizacji projektu obejmującego modernizację i budowę lotniska w Modlinie.

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. **W związku z tym, że warunki te nie zostały spełnione harmonogram nie był realizowany.**

W praktyce monitoring realizacji inwestycji odbywał się w oparciu o harmonogramy przygotowania i realizacji zadań wynikających z poszczególnych umów z wykonawcami, składających się na całość przedsięwzięcia. Taki sposób postępowania nie miał jednak negatywnego wpływu na terminowe zakończenie prac.

3. 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. zł³⁰, wyemitowała w 2011 r. obligacje o wartości 150 000 tys. zł³¹, 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 pieniężnych³² 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.

Zdaniem NIK, w związku z pogorszeniem się sytuacji finansowej spółki spowodowanej wyłączeniem lotniska w 2013 r. z komercyjnej eksploatacji, może wystąpić konieczność objęcia udziałów przez samorząd województwa mazowieckiego. Wynik finansowy Spółki za 2013 r. był ujemny i wynosił (-) 45 573,5 tys. zł. W roku 2014 r. zarząd Spółki zakładał zachowanie płynności finansowej przy jednoczesnej realizacji przyjętego poziomu inwestycji i wywiązywaniu się ze zobowiązań dotyczących wykupu obligacji przy założeniu uzyskania środków pochodzących z RPO WM na poziomie 70 000 tys. zł.

Organizacja Spółki

4. 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. 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 Inwestycji³³ (dalej: BI) oraz Biuro Zamówień i Kontraktów (dalej: BZiK). **W przygotowaniu i nadzorze nad realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na budowie portu lotniczego w Modlinie uczestniczyło sześciu**

³⁰ Na podstawie umowy z WFGWiOŚ z 18 sierpnia 2011 r.

³¹ Na podstawie umowy z 28 października 2011 r. o obsługę i gwarantowanie Emisji Obligacji.

³² Na Rachunku Obsługi Długu.

³³ Do zakresu działania Biura 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.

pracowników³⁴ zatrudnionych w Biurze Inwestycji, przy czym taki poziom zatrudnienia nigdy nie wystąpił w tym samym czasie. Na przykład w okresie poprzedzającym podpisanie umów z wykonawcami części lotniczej i terminala, tj. do 28 października 2010 r. przy przygotowaniu inwestycji pracowały jednocześnie maksymalnie trzy osoby. Dodatkowo w okresie od 2007 r. do końca 2011 r. Biuro Inwestycji zajmowało się poza przygotowaniem i nadzorem nad realizacją inwestycji również sprawami pozainwestycyjnymi, takim jak: kontrolą stanu technicznego obiektów, bieżącym utrzymaniem obiektów i ich naprawami, organizowaniem dostaw mediów i ich rozliczaniem, sprzątaniem i środkami czystości, ochroną środowiska.

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.

5. W ocenie NIK Spółka nie posiadała wystarczających zasobów kadrowych pozwalających na samodzielne zarządzanie i nadzorowanie realizacją inwestycji. W celu zapewnienia właściwego przebiegu inwestycji MPL zawarł umowę na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego dla przedsięwzięcia pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” 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.

Powyższa okoliczność miała wpływ na realizację inwestycji na jej 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 założeniami³⁵, 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 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 tym etapie na podstawie umowy.**

Przygotowanie dokumentacji na potrzeby realizacji inwestycji

6. Przystępując w 2010 r. do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego p.n. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” Spółka posiadała dokumentację projektowo-kosztorysową, dotyczącą:

- terminala pasażerskiego – opracowaną w latach 2005 i 2008-2009 przez podmiot zewnętrzny na zlecenie Spółki³⁶,
- pozostałych obiektów budowlanych oraz infrastruktury technicznej i lotniskowej³⁷ – opracowaną w latach 2005-2006 i 2008-2009 przez podmiot zewnętrzny na zlecenie PP PL i przekazaną Spółce w grudniu 2009 r. w postaci aportu o wartości 10 120,2 tys. zł.³⁸

³⁴ 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.

³⁵ Zakres przedmiotowy zadań inwestora zastępczego został określony w Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ stanowiącym załącznik do umowy z inwestorem zastępczym. Zgodnie z umową głównym zadaniem Inwestora zastępczego miało być zapewnienie nadzoru przy następujących etapach: „czynności przed rozpoczęciem robót”, „realizacja robót”, „obsługa finansowo-księgowa”, „dokonywanie odbiorów robót i przekazanie inwestycji do użytkowania”, „wykonywanie czynności w okresie gwarancji i rękojmi”.

³⁶ Dokumentacja opracowana w latach 2005-2009 na podstawie dwóch umów z 30 września 2005 r. oraz 24 czerwca 2008 r., z tytułu realizacji których wydatkowano łącznie 2 216,7 tys. zł brutto.

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 Wartość kosztorysowa robót objętych dokumentacją oszacowano na 176 468,5 tys. zł.

Odbioru dokumentacji projektowo-kosztorysowej otrzymywanej w wyniku realizacji umów zawartych przez Spółkę z pracownią projektową dokonywano jednoosobowo, bez merytorycznej analizy jakości przekazywanych projektów, dokonując ilościowego odbioru dokumentacji. Zakres opracowań projektowych, ich założenia techniczne i ekonomiczne oraz otrzymane dokumentacje nie były poddawane komisyjnej ocenie (kołaudacji). Przyczynami nie prowadzenia takiej weryfikacji był brak wystarczającej ilości pracowników posiadających przygotowanie w tym zakresie. Ze względu na okres, w którym został wyłoniony, zadania tego nie mógł również wykonać Inwestor zastępczy, pomimo tego że zapoznawanie się z dokumentacją projektowo-kosztorysową oraz przedstawienie opinii zamawiającemu, co do jej kompletności należało do jego zadań na podstawie umowy o pełnienie funkcji inwestora zastępczego.

Spółka nie dokonywała również analizy dokumentacji otrzymanej z PP PL pod kątem kompletności, aktualności, zgodności z wymogami i założeniami ekonomiczno-technicznymi i wymogami funkcjonalno-użytkowymi. Jednym z powodów zaniechania przeprowadzenia takiej analizy był fakt, że dokumentacja została przekazana Spółce przez jednego z jej udziałowców, a ponadto została wniesiona w postaci posiadającego określoną wartość aportu. W ocenie Spółki właściwą jakość otrzymanej dokumentacji miało gwarantować to, iż została ona zamówiona, wykonana, a następnie odebrana przez profesjonalne firmy, tj. pracownię projektową i PP PL.

Powyższe okoliczności miały wpływ na realizację inwestycji na jej późniejszych etapach. Błędy w dokumentacji, jej niekompletność, częściowa dezaktualizacja skutkowały koniecznością ponoszenia kolejnych nakładów z tytułu robót dodatkowych, wydłużały również postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

3.2.2. Wybór wykonawców usług i robót budowlanych

Przestrzeganie przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców usług i robót budowlanych

1. W latach 2009-2014³⁹ 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.

NIK zbadała 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):

- umowę nr PLM/K/67/2010 z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla przedsięwzięcia „Budowa portu lotniczego w Modlinie”⁴⁰ o wartości 522,0 tys. zł netto (636,8 tys. zł brutto),
- umowę nr PLM/K/96/2010 z 14 września 2010 r. na budowę części lotniczej⁴¹ o wartości 87 911,6 tys. zł netto (107 252,2 tys. zł brutto),
- umowę nr PLM/K/116/2010 z 28 października 2010 r. na budowę budynku terminala pasażerskiego⁴² o wartości 56 993,9 tys. zł netto (69 532,6 tys. zł brutto).
- umowę nr PLM/K/43/2011 z 28 marca 2011 r. na budowę dróg i parkingów⁴³ o wartości 12 223,6 tys. zł netto (15 035,0 tys. zł brutto).

We wszystkich przypadkach wybór trybu zamówienia był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy Pzp. Wyboru najkorzystniejszych ofert dokonano zgodnie z kryteriami⁴⁴ oceny ofert określonymi w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia. Załącznikami do umów na

³⁹ Do 15 października 2014 r.

⁴⁰ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/208/09 z 11 września 2009 r. w trybie przetargu ograniczonego.

⁴¹ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/30/10 z 30 marca 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴² Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania WZ/209/09 z 12 maja 2010 r. w trybie przetargu ograniczonego.

⁴³ Umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania nr WZ/376/09 z 14 lipca 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴⁴ Wszystkie postępowania przeprowadzono według jednego kryterium - najniższej ceny.

roboty budowlane były posiadane przez Spółkę projekty budowlano-wykonawcze, SIWZ oraz dokumenty określające jakość oraz sposób wykonania i odbioru robót.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów Pzp:

- 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 wyłącznie 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.

- 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;

Spółka w trakcie trwania postępowania 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. Działanie Spółki 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.

2. We wszystkich trzech postępowaniach na wyłonienie wykonawców robót budowlanych 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. Na przykład w trakcie postępowania na budowę części lotniczej ograniczył zakres wykonywanych robót przez 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 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.

W ramach ww. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy zadali ponad 700 pytań do SIWZ. W ocenie NIK było to w dużej mierze związane z nieprecyzyjnymi zapisami w specyfikacjach i „wadami” dokumentacji projektowej.

3. NIK sformułowała uwagi odnośnie sposobu dokonania przez Spółkę weryfikacji wyjaśnień wykonawcy uczestniczącego w postępowaniu na pełnienie funkcji inwestora zastępczego dotyczących sposobu określenia wynagrodzenia w złożonej ofercie. Przedstawiona przez wykonawcę kalkulacja ceny była niekompletna i nie odnosiła się do wszystkich zadań, do wykonania których zobowiązany był inwestor zastępczy:

Z uwagi na niską cenę oferty w porównaniu z wartością szacowaną zamówienia (636,8 tys. zł versus 7 500 tys. zł) Spółka 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 inwestorskiego⁴⁵ 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 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 SIWZ⁴⁶ („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 Spółka zaakceptowała otrzymane wyjaśnienia. **W ocenie NIK taki sposób dokonania oceny kalkulacji cenowej nabiera szczególnego znaczenia w kontekście późniejszej utraty zaufania do inwestora zastępczego przez Spółkę, spowodowanej m.in. nienależytym – w ocenie Spółki - wykonywaniem przez inwestora zastępczego swoich zadań i przekonaniem, że cena złożonej przez niego oferty nie gwarantowała właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji.**

4. W trakcie realizacji robót budowlanych Spółka udzieliła wykonawcom trzech umów podstawowych 62 zamówienia (15 dotyczących części lotniczej, 33 terminala i 14 dróg i parkingów) na roboty dodatkowe o łącznej wartości 16 195,0 tys. zł netto w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu, tj. z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. W trakcie kontroli MPL prezentował stanowisko, iż udzielenie zamówień nastąpiło na podstawie art. 6a ustawy Pzp. W ocenie Spółki, w związku z faktem, że kwestionowane zamówienia były zamówieniami udzielanymi w częściach, do ich udzielenia miały zastosowanie przepisy właściwe dla ich wartości – co w tym konkretnym przypadku oznaczało, że mogły zostać udzielone na podstawie obowiązującej w Spółce Procedury Udzielania Zakupów, w trybie zamówienia z wolnej ręki. NIK nie podzieliła tego stanowiska wykazując m.in., że zamówienia dotyczyły robót, których konieczność wykonania pojawiła się dopiero w trakcie wykonywania prac objętych umowami „podstawowymi” (a więc nie były zaplanowane). Oznacza to, że na etapie planowania zamówienia zamawiający nie przewidywał tych robót, a tym samym nie mógł ich uwzględnić przy określaniu jego zakresu i potraktować ich jako jego części. Trudno więc uznać, że sytuacja taka jest objęta dyspozycją art. 6a ustawy Pzp i podzielić pogląd Spółki, że wszystkie zamówienia były częścią jednego większego zamówienia. Nie zachodziły również przesłanki pozwalające na udzielenie zamówienia z wolnej ręki określone w art. 67 ust. 1 pkt. 5 Pzp.

Budowa części lotniczej (pasa startowego)

5. Przedmiotem umowy na budowę części lotniczej było:

- a) wykonanie na podstawie Programu funkcjonalno-użytkowego dokumentacji technicznej, a następnie robót 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 Organization wykonanie: światel osi drogi startowej, światel przyziemienia na drodze startowej, światel dróg kołowania DK A2, DK A3, DK D, DK E oraz tych, które nie zostały ujęte w przedmiarze robót dokumentacji firmy P.;

⁴⁵ W pięciu branżach: konstrukcyjno-budowlanej (400 osobodni), drogowej (272), sanitarnej (272), energetycznej (272), teletechnicznej (272).

⁴⁶ 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.

- b) wykonanie robót na podstawie przekazanej wykonawcy dokumentacji projektowej (projekt budowlany, projekt wykonawczy i specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót) i opracowania ITWL 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 rozsączające, 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.

Przekazanie placu budowy wykonawcy robót nastąpiło 17 września 2010 r. Zgodnie z postanowieniami § 2 umowy zakończenie prac miało nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia jej zawarcia, tj. do marca 2012 r. 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 próbek. Wyniki wymaganych badań wytrzymałościowych (wytrzymałość na ściskanie, wytrzymałość na zginanie, na rozciąganie przy rozłupywaniu, mrozoodporność, nasiąkliwość) odpowiadały założonym parametrom.

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

Utrzymujące się pomimo podejmowanych przez wykonawcę i MPL działań naprawczych ubytki w nawierzchni pasa startowego spowodowane występowaniem margli były przyczyną cofnięcia pozwolenia na użytkowanie pasa 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 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. 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 zrealizowane.

Wyłączenie lotniska z użytkowania spowodowało straty finansowe określone przez Spółkę na kwotę 34 381,4 tys. zł i miało wpływ na ujemny wynik finansowy Spółki za 2013 r.

6. W ocenie NIK zarówno na etapie przygotowania jak i w trakcie samej budowy uczestnicy procesu budowy nie podjęli wystarczających działań, które mogły ograniczyć ryzyko wystąpienia tej usterki:

- Opracowana w kwietniu 2011 r. przez podmiot zewnętrzny 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 normy, według której należy dobrać kruszywa i wykonać**

mieszanke 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 zamarzaniu 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-206-1 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. W opinii generalnego projektanta 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, a tak szczegółowe wymagania zapisywane są w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

- Przed rozpoczęciem robót podwykonawca prac zlecił opracowanie receptury na wykonanie mieszanki betonowej profesorowi Politechniki Wrocławskiej. Receptura mieszanki betonowej została opracowana na zlecenie i z materiałów (kruszywa żwirowego) dostarczonych przez zlecniodawcę, tj. podwykonawcę. **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.** Jednocześnie w recepturze nie określono wymagań w stosunku do jakości kruszyw i sposobu ich badania mającego na celu zapewnienie czystości technologicznej wykonywanego betonu. W opinii autora receptury 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 (STWiORB) lub w innym dokumencie, tj. części opisowej projektu. Jako wykonawca receptury był on zobowiązany wyłącznie do działań określonych w zleceniu.
- Wykonawca robót powierzył wykonanie dokumentacji projektowej dwóch progów pasa startowego pracowni projektowej na podstawie umowy z 4 października 2010 r. W ramach tej umowy **wykonawca robót nie zobowiązał pracowni do opracowania Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, pomimo tego, iż umowa z 14 września 2010 r. na budowę części lotniczej zobowiązywała wykonawcę do opracowania takich dokumentów⁴⁷.**
- **Przystępując do wykonania progów pasa startowego w 2011 r. wykonawca nie posiadał STWiORB w tym zakresie.** Nie posiadał też innych dokumentów, które przewidywałyby wymóg przeprowadzenia badań chemicznych⁴⁸ dla kruszyw w zakresie zawartości węgla, siarczków i zawartości jonów chlorkowych w kruszywach drobnych stosowanych do warstwy ścieralnej nawierzchni betonowej oraz badań petrograficznych. Specyfikacja taka została opracowana, a następnie zaakceptowana przez projektanta – 18 sierpnia 2011 r., przy czym również wtedy Specyfikacja nie zawierała zapisów dotyczących przeprowadzania badań chemicznych wykraczających ponad standardowe badanie kruszywa.
- **Zarówno Spółka jak i Inwestor zastępczy nie wyegzekwowali od wykonawcy opracowania STWiORB i dopuścili go do wykonywania robót.** W ocenie ówczesnego Szefa Biura Inwestycji w Spółce, powierzenie nadzoru inwestorskiego podmiotowi zewnętrznemu zwalniało MPL z obowiązku weryfikacji, kontroli i nadzoru nad projektami i robotami budowlanymi. Z kolei działania Inspektora nadzoru inwestorskiego ze strony inwestora zastępczego nadzorującego roboty budowlane przy wykonaniu progu 08 drogi startowej okazały się nieskuteczne. Inspektor zwracał się do wykonawcy robót z prośbą o dostarczenie STWiORB, ale do dnia zakończenia robót na progu 08 nie otrzymał tego dokumentu.
- Inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali kontroli jakości użytych materiałów, **przy czym przy budowie części lotniczej kontrola ta odbywała się na podstawie dokumentów otrzymanych od wykonawcy, tj. deklaracji zgodności, natomiast jakość wykonywanych robót na podstawie**

⁴⁷ Postanowienia pkt. 3.1 („Obowiązki wykonawcy”) załącznika nr 9 do SIWZ, będącego załącznikiem do umowy nr PLM/K/96/2010

⁴⁸ Drobiny marglowe są nie do odróżnienia w ramach analizy wzrokowej, czy też organoleptycznej. Stwierdzenie ich występowania wymaga badań chemicznych.

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).

W ocenie NIK, powyższe nie zwalniało wykonawcy od szczególnej staranności jakiej powinien dokładać przedsiębiorca w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności – wykonawca miał zatem postępować tak, aby zapobiec szkodzie niezależnie od niedociągnięć innych uczestników procesu inwestycyjnego.

W okresie od stycznia do czerwca 2013 r. wykonawca robót dokonywał naprawy części lotniczej w ramach udzielonej gwarancji. Przeprowadzając naprawy, wykonawca dysponował opracowaną przez projektanta w marcu 2013 r. STWiORB dla nawierzchni betonowej drogi startowej z betonu C35/45. **W specyfikacji projektant wskazał w sposób jednoznaczny zastosowanie kruszywa granitowego, które powinno odpowiadać normie PN-V-83002.** Ponadto 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.

Umowy na roboty dodatkowe.

7. W związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych (budowa terminala, części lotniczej oraz dróg i parkingów) Spółka zleciła wykonanie robót dodatkowych wykonawcom umów podstawowych na podstawie 58 umów, z tytułu których wydatkowała 15 286,3 tys. zł brutto. Miało to wpływ na zwiększenie kosztów całej inwestycji. **Z zamawianych przez Spółkę opinii prawnych w związku ze zlecaniem robót dodatkowych wynika, że w większości przypadków zamawiający mógł przewidzieć konieczność wykonania tych robót i powinien je uwzględnić w zamówieniu pierwotnym.** W ocenie NIK ilość i wartość umów na roboty dodatkowe zlecane w związku z realizacją trzech zadań inwestycyjnych objętych szczegółową kontrolą wskazuje na niewłaściwe zarządzenie przez Spółkę procesem inwestycyjnym.

8. Przy realizacji zadania polegającego na budowie części lotniczej Spółka zawarła m.in. dwie dodatkowe umowy: nr PLM/K/119/2011 z 23 sierpnia 2011 r. na dostosowanie oświetlenia nawigacyjnego do kat. II, z tytułu realizacji której wydatkowała 3 463,2 tys. zł netto (4 259,8 tys. zł brutto), oraz nr PLM/K/66/2011 z 7 marca 2012 r. na wykonanie warstwy opasek drogi startowej, z tytułu realizacji której wydatkowała 755,8 tys. zł netto (926,6 tys. zł brutto). Zawarcie tych umów było wynikiem konieczności wykonania prac nimi objętych przy jednoczesnej rozbieżności stanowisk Spółki i wykonawcy, co do zakresu prac do jakich wykonawca był zobowiązany na podstawie umowy „podstawowej” z 14 września 2010 r. nr PLM/K/96/2010. W ocenie NIK zakres przedmiotowy umowy podstawowej pozwalał na obciążenie wykonawcy realizacją prac objętych ostatecznie dwoma umowami dodatkowymi. W przypadku dostosowania oświetlenia nawigacyjnego do kat. II stanowisko NIK potwierdza część opinii prawnych zamówionych w trakcie realizacji zadania przez Spółkę⁴⁹, przy czym należy zauważyć, że Spółka dysponowała również opinią, zawierającą odmienne stanowisko⁵⁰. Spółka uznając, że egzekucja wykonania zadań wynikających z umów podstawowych w wyniku sporu prawnego byłaby długotrwała i nieproporcjonalnie kosztowna do wartości zamówienia zdecydowała się na zawarcie umów na roboty dodatkowe z dotychczasowym wykonawcą.

3.2.3. Nadzór nad realizacją inwestycji

1. 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

⁴⁹ Opinia z 21 czerwca 2011 r. przygotowana przez kancelarię S.K. oraz opinia z 27 czerwca 2011 r. przygotowana przez kancelarię K.B.W

⁵⁰ Opinia radcy prawnego z 13 czerwca 2011 r.

budowlanych dających podstawę do wystąpienia z wnioskami o wydanie decyzji zezwalających na budowę (pozwolenia na budowę), objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy oraz ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie.

MPL zawarł 21 lipca 2010 r. umowę o pełnienie funkcji inwestora zastępczego przy realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin”⁵¹ z podmiotem zewnętrznym. Zgodnie z umową zadaniem Inwestora zastępczego było wykonywanie czynności przypisanych inspektorowi nadzoru inwestorskiego, o których mowa w ustawie Prawo budowlane. 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”.

Nadzór nad realizacją robót budowlanych sprawowali inspektorzy nadzoru inwestorskiego z różnych branż zatrudnieni przez Inwestora zastępczego, posiadający uprawnienia do pełnienia samodzielnej funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie robót budowlanych, instalacji sanitarnych, instalacji elektrycznych i teletechnicznych.

Inwestor zastępczy opracował i wdrożył, zgodnie z wymogiem określonym w umowie⁵², 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.

2. Ustanowiony koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego wywiązywał się z obowiązków nałożonych na Inwestora zastępczego: przekazywał wykonawcom przed rozpoczęciem 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.

Jednocześnie 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. Według koordynatora stan załogi i personelu pomocniczego po stronie inwestora zastępczego nie był adekwatny do zadań jakie postawiono do wykonania.

Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego, a także sami inspektorzy nie dokonywali przed rozpoczęciem robót oceny kompletności i jakości wykorzystywanej dokumentacji projektowej, pomimo tego że zgodnie z umową należało to do zadań Inwestora zastępczego⁵³.

3. 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,

⁵¹ Wartość umowy 522,0 tys. zł netto (642,06 tys. zł brutto).

⁵² 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.

⁵³ 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.

montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁵⁴, np.:

- Z analizy 17 dzienników budowy⁵⁵ 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.
- W dzienniku budowy dla zadania inwestycyjnego polegającego na budowie części lotniczej (droga startowa i kołowania, płyta postojowa, odwodnienie, oświetlenie nawigacyjne)⁵⁶ w okresie 22 listopada 2011 r. – 26 stycznia 2012 r. oraz w dzienniku budowy dla sieci wodociągowych i kanalizacji⁵⁷ w okresie 9 stycznia – 20 lutego 2012 r., inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie dokonywali żadnych wpisów, mimo że wykonawca zgłaszał wykonanie robót.

NIK zwraca uwagę, że według wyjaśnień kierownika budowy oraz inspektora nadzoru robót drogowych przyczyną powyższego była olbrzymia presja czasu, wysokie tempo prac oraz duża skala występujących problemów w trakcie realizacji robót. Powodowało to, że zapisy w dziennikach ograniczone zostały do niezbędnego minimum obrazującego proces wykonywania robót.

Kontrolowanie prawidłowości prowadzenia dzienników budowy należało stosownie do postanowień umowy⁵⁸ do zadań Inwestora zastępczego, a także z tytułu ogólnego nadzoru nad realizacją inwestycji do inwestora⁵⁹.

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. Nie było w nich również 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 zlecane prace.

4. 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).

5. 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. W trakcie realizacji przedsięwzięcia p.n. „Budowa Portu Lotniczego Warszawa-Modlin” Spółka występowała do Inwestora zastępczego, wskazując na co najmniej

⁵⁴ Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Nr L/157/II/2011 tom II. Wydany 26 sierpnia 2011 r.

⁵⁷ Nr L/157/II/2/11 tom II. Wydany 9 stycznia 2012 r.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

74 przypadki niewłaściwego sprawowania nadzoru, przy czym interwencje Spółki polegały głównie na przekazywaniu do koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego drogą mailową informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach. 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. Dopiero 19 września 2014 r., w trakcie kontroli NIK, Spółka wystąpiła do Inwestora zastępczego z wezwaniem zapłaty kary umownej w wysokości 222,0 tys. zł z tytułu niewłaściwego wykonywania czynności nadzoru⁶⁰.

6. 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 umowy⁶¹. 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. To, że inwestor zastępczy nie uczestniczył w komisjach przetargowych, nie przygotowywał materiałów przetargowych ani nie opiniował ich wynikało m.in. z tego, że MPL nie zwracał się do Inwestora zastępczego o podejmowanie takich działań.

Inwestor zastępczy nie dokonywał również 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 umowy⁶². 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.

7. **Spółka zawarła umowy dodatkowe na pełnienie funkcji inwestora zastępczego i inspektora nadzoru inwestorskiego i wypłaciła z tego tytułu dwóm podmiotom wynagrodzenia w łącznej kwocie 822,1 tys. zł brutto pomimo obowiązywania umowy podstawowej zawartej z Inwestorem zastępczym o tym samym zakresie przedmiotowym, co było zdaniem NIK działaniem niegospodarnym:**

- *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 podstawowej⁶³ 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);*

⁶⁰ Już po zakończeniu czynności kontrolnych Spółka wystosowała do inwestora zastępczego drugą notę na kwotę 51 tys. zł (związaną z 17 kolejnymi zidentyfikowanymi przez MPL przypadkami naruszenia umowy). Inwestor zastępczy nie zapłacił kwot ujętych w notach przysyłając kontrargumenty. Wobec obawy, że część roszczeń zostałaby zakwestionowana na poziomie pozwu sądowego, Spółka zleciła kancelarii prawnej prowadzenie rozmów z pełnomocnikiem inwestora zastępczego w celu wyjaśnienia niezgodności na poziomie nie wymagającym rozstrzygnięcia sądu. W momencie oddawania informacji o wynikach kontroli do druku negocjacje były nadal prowadzone.

⁶¹ 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.

⁶² Na podstawie pkt. 9 „Modułu C – Obsługa finansowo-księgową” Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ stanowiącego załącznik do umowy na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

⁶³ W Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ stanowiącym załącznik do umowy z 21 lipca 2010 r. na pełnienie funkcji inspektora zastępczego.

- Oprócz ww. umów zawartych na pełnienie funkcji Inwestora zastępczego Spółka zawarła w okresie od sierpnia 2010 r. do września 2013 r. z dwoma innymi podmiotami cztery umowy, 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 544,1 tys. zł brutto. Zawarcie 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.

Nadzór nad terminowością robót

8. 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. Pierwotny termin zakończenia budowy części lotniczej określony został na 14 marca 2012 r.⁶⁴, terminala pasażerskiego 28 kwietnia 2012 r.⁶⁵, a dla dróg i parkingów 28 kwietnia 2012 r.⁶⁶

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

Pierwotne terminy zakończenia prac dla każdego z trzech zadań inwestycyjnych zostały w trakcie realizacji robót przesunięte od 1 do 2,5 miesiąca⁶⁷. Budowa terminala pasażerskiego zakończyła się w terminie zgodnym ze zmienionym harmonogramem, a dróg i parkingów w terminie krótszym o 22 dni. Roboty na 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 końcowej wystawionej przez wykonawcę terminala.

Odbiory robót

9. Spółka zapewniła 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 zastępczego⁶⁸.

Przedstawiciele Spółki oraz Inwestora zastępczego i wykonawcy robót dokonali 30 czerwca 2012 r. odbioru końcowego robót budowlanych dla dwóch z trzech objętych 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 parkingów⁶⁹.

Zgodnie z zawartymi umowami przy dokonywaniu odbiorów końcowych przekazano inwestorowi: kompletną dokumentację powykonawczą, protokoły technicznego odbioru robót branżowych wraz

⁶⁴ Umowa została zawarta 14 września 2010 r., z 18 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁶⁵ Umowa została zawarta 28 października 2010 r. z 18 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁶⁶ Umowa została zawarta 28 marca 2011 r. z 13 miesięcznym terminem jej wykonania.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Zakończenie budowy dróg i parkingów nastąpiło w terminie krótszym niż zakładany w zmienionym harmonogramie.

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.⁷⁰

10. Termin zakończenia budowy części lotniczej lotniska Modlin określony 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.

Inwestor nie podpisał przedłożonego protokołu, uznając, że wady na progach pasa startowego są wadami trwałymi a zjawisko odprysków margli może nasilać się w przyszłości.

Dopiero 6 grudnia 2012 r. Spółka i wykonawca części lotniczej zawarli aneks nr 8 i dwa porozumienia⁷¹, 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.

Pomimo niedokonania odbioru końcowego robót, 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. Spółka uzyskała pozwolenie na użytkowanie pasa startowego wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową i techniczną 6 czerwca 2012 r.⁷²

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.

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. Zakaz ten został cofnięty przez MWINB 17 czerwca 2013 r. po wykonaniu prac naprawczych przez dotychczasowego wykonawcę pasa.

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ Aneks nr 8 i porozumienia zostały zawarte w tym samym dniu, tj. 6 grudnia 2012 r.

⁷² Decyzja MWINB nr 919/2012.

(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.)

Rozliczenia z wykonawcami

11. 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 zastępczego⁷³.

Szczegółowe badanie 27 faktur wystawionych przez wykonawców trzech objętych kontrolą zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 100 359,6 tys. zł brutto⁷⁴ nie wykazało nieprawidłowości. **Wyszczególnione w protokołach odbioru roboty wynikały z zawartych umów, a załączone do faktur dokumenty pozwalały na rzetelne rozliczenie określonego zakresu wykonanych prac. Zatwierdzone do wypłaty kwoty odpowiadały wartościom zrealizowanych robót. Inwestor bez opóźnień przekazywał środki finansowe na konta wykonawców i nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wypłatę przez Spółkę odsetek za zwłokę.**

Nakłady na realizację inwestycji

12. Do dnia zakończenia kontroli, z tytułu realizacji umów podstawowych na budowę: części lotniczej, terminala pasażerskiego, dróg i parkingów Spółka wydatkowała odpowiednio: 101 652,4 tys. zł, 68 619,0 tys. zł, 15 030,4 tys. zł (łącznie 185 301,8 tys. zł brutto). Wydatkowane kwoty były niższe od kwot określonych pierwotnie w umowach⁷⁵. Było to związane ze zmniejszaniem zakresu prac, a tym samym obniżaniem należnego wynagrodzenia w drodze aneksów, a także potrącenia wynagrodzenia w wyniku zawartego porozumienia:

- W przypadku budowy części lotniczej wydatkowana kwota była niższa od wartości określonej w umowie oraz wartości wynikającej z wystawionych faktur o 6 395,2 tys. zł. Wypłata niższego wynagrodzenia była wynikiem porozumienia zawartego z wykonawcą robót w grudniu 2012 r. W wyniku zawartego porozumienia należne wynagrodzenie brutto (32 355,7 tys. zł) wynikające z faktury końcowej z 12 lipca 2012 r. zostało pomniejszone łącznie o kwotę 6 395,2 tys. zł. Spółka dokonała z faktury 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;
- W przypadku budowy terminala pasażerskiego wypłacone wynagrodzenie było niższe od ustalonego pierwotnie w umowie o 1 201,9 tys. zł. Było to wynikiem zmniejszenia wartości umowy na podstawie czterech aneksów⁷⁶ ograniczających zakres prac objętych przedmiotową umową, m.in. o część prac dotyczących systemu telewizji dozorowej (CCTV);
- Wypłacone wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy podstawowej na budowę dróg i parkingów było niższe o 3,8 tys. zł netto od ustalonego w umowie pierwotnej. Było to wynikiem zmniejszenia wartości umowy na podstawie aneksu⁷⁷ ograniczającego zakres rzeczowy umowy prac o wykonanie nawierzchni z kostki brukowej betonowej gr. 6 cm układanej mechanicznie na podsypce cementowo-piaskowej 10 cm.

Jednocześnie na realizację trzech ww. zadań inwestycyjnych Spółka wydatkowała dodatkowo: 8 711,2 tys. zł, 11 229,8 tys. zł oraz 840,8 tys. zł brutto z tytułu realizacji 65 umów na roboty dodatkowe

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ W umowach lub aneksach do umów.

⁷⁶ Z 4 stycznia, 29 marca, 14 maja i 12 czerwca 2012 r.

⁷⁷ Nr 6 z 28 marca 2011 r.

(18 związanych z budową części lotniczej, 33 – terminala i 14 – dróg i parkingów). **Łączna wartość tych wydatków wyniosła 20 781,8 tys. zł i stanowiła 11,2% wydatków wynikających z umów podstawowych.**

13. Na realizację całości przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Budowa portu lotniczego w Modlinie” składało się 25 zadań inwestycyjnych (w tym trzy objęte szczegółowym badaniem). Łączna wartość wszystkich 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.

Budowa systemu ILS/DME bez wymaganego pozwolenia na budowę

14. Spółka rozpoczęła 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.

Przeprowadzona w marcu 2013 r. przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego kontrola wykazała, że po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie pasa startowego, Spółka bez wymaganego pozwolenia na budowę przystąpiła na przełomie roku 2012 i 2013 do budowy systemu ILS/DME.

W efekcie MWINB wydał 22 marca 2013 r. postanowienie 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 **organ nałożył na Spółkę opłatę legalizacyjną⁷⁸ w wysokości 125,0 tys. zł z tytułu nielegalnego wykonania systemu radionawigacyjnego ILS na terenie lotniska, a następnie zezwolił na realizację wstrzymanych robót⁷⁹.**

Działania Spółki podejmowane w celu uzyskania odszkodowania z tytułu strat poniesionych w związku z wyłączeniem z użytkowania części pasa startowego.

15. 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 zarządziła⁸⁰ przeprowadzenie w Spółce kontroli procesu inwestycyjnego części lotniczej. W październiku 2013 r. sporządzono raport z oceny procesu inwestycyjnego dotyczącego budowy części lotniczej, który został następnie przyjęty⁸¹ przez Radę Nadzorczą 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.

Zarząd Spółki 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. Do czasu opracowania Informacji o wynikach kontroli postępowanie nie zakończyło się.

3.3. Działania Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie

Prowadzenie przez WINB postępowań w sprawie wydania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych związanych z lotniskiem w Modlinie

W związku z budową lotniska w Modlinie w latach 2012-2013 organ nadzoru budowlanego wydał łącznie sześć

⁷⁸ Postanowieniem nr 1097/2013 r. z 11 czerwca 2013 r.

⁷⁹ Decyzja nr 863 z 19 czerwca 2012 r.

⁸⁰ Uchwałą nr 1 Rady Nadzorczej z 16 stycznia 2013 r.

⁸¹ Uchwałą nr 1 Rady Nadzorczej z 8 listopada 2013 r.

decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów lotniska (pięć⁸² na podstawie decyzji nr 255/2009⁸³ oraz jedną⁸⁴ na podstawie decyzji nr 239/10⁸⁵).

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (MWINB) podejmował i prowadził w sposób prawidłowy działania określone w ustawie Prawo budowlane, poprzedzające wydanie pozwoleń na użytkowanie. Przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie organ nadzoru budowlanego dokonywał weryfikacji kompletności wniosków o ich wydanie. Wszystkie sześć decyzji, o których mowa w pkt. 1, zostało wydanych na podstawie kompletnych wniosków inwestora⁸⁶, do których załączono dokumenty określone w art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Wszystkie pozwolenia na użytkowanie zostały wydane po przeprowadzeniu przez WINB, na podstawie art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego, obowiązkowej kontroli na miejscu budowy. W trakcie kontroli sprawdzano zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania terenu, zgodność obiektu z projektem architektoniczno-budowlanym, dopuszczenie do stosowania wyrobów budowlanych, wykonanie robót rozbiórkowych (tam gdzie roboty takie były wymagane), uporządkowanie terenu. **Zakres przeprowadzanych kontroli odpowiadał zakresowi określone w przepisach ustawy Prawo budowlane.**

W wyniku przeprowadzonych kontroli obowiązkowych w jednym przypadku⁸⁷ WINB stwierdził nieprawidłowości, i wymierzył inwestorowi karę⁸⁸ w wysokości 2,5 tys. zł, odmawiając jednocześnie wydania pozwolenia na użytkowanie⁸⁹. W pozostałych pięciu kontrolach WINB nie stwierdził nieprawidłowości.

Wydawanie decyzji „warunkowych” o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych lotniska w Modlinie

Trzy spośród sześciu badanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie było decyzjami „warunkowymi”, tj. decyzjami, w których organ nadzoru budowlanego zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy Prawo budowlane określił warunki użytkowania obiektu lub uzależnił jego użytkowanie od wykonania określonych robót budowlanych⁹⁰. Inwestor realizując obowiązki określone w dwóch z trzech decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁹¹ poinformował organ o ich spełnieniu.

Realizacja warunków wynikających z decyzji 919/2012

MWINB wydając decyzję o pozwoleniu 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 (dalej: decyzja o pozwoleniu na użytkowanie pasa startowego) – uzależnił użytkowanie obiektu od:

⁸² Nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r., Nr 1126 z 13 lipca 2012 r., Nr 1185/2012 z 26 lipca 2012 r., Nr 1042/2013 z 22 lipca 2013 r. (decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydana po przeprowadzeniu postępowania legalizacyjnego), 1248/2013 z 30 sierpnia 2013 r.

⁸³ Decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 255/2009 z 10 września 2009 r. dotycząca budowy siedmiu budynków lotniskowych, sieci kanalizacyjnych i wodnych, sieci wewnętrznych niskiego i średniego napięcia oraz remontu drogi kołowania i drogi startowej.

⁸⁴ Nr 1043/2012 z 28 czerwca 2012 r.

⁸⁵ Decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 239/10 z 29 lipca 2010 r. dotycząca budowy „Głównego Punktu Kontroli wjazdu na teren lotniska”.

⁸⁶ Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o.

⁸⁷ Dotyczy budowy budynku technicznego oznaczonego w projekcie budowlanym numerem 8(24), nieprawidłowości polegały na niewykazaniu na kopiach rysunków załączonych przez inwestora do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zmian zatwierdzonego projektu budowlanego – w zakresie zasadniczych elementów wyposażenia budowlano instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, tj. w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust 2 ustawy Prawo budowlane.

⁸⁸ Postanowienie MWINB 1610/2013 z 23 sierpnia 2013 r.

⁸⁹ Decyzją nr 1227/2013 z 26 sierpnia 2013 r. W związku z odwołaniem inwestora i uzupełnieniem dokumentacji decyzja o odmowie wydania pozwolenia na użytkowanie została uchylona 30 sierpnia 2013 r. (decyzją nr 1248/2013).

⁹⁰ Decyzje te dotyczyły: obiektów lotniskowych stanowiących budynki użyteczności publicznej przeznaczonej dla obsługi pasażerów w transporcie lotniczym wraz z infrastrukturą techniczną – decyzja nr 1126/2012 z 13 lipca 2012 r.; budynku technicznego oznaczonego w projekcie budowlanym nr 8(24) – decyzja nr 1248/2013 z 30 sierpnia 2013 r. uzupełniona postanowieniem nr 1710/2013 z 11 września 2013 r.; obiektu lotniskowego stanowiącego pas startowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą drogową (m.in. drogi kołowania) i infrastrukturą techniczną dotyczącą jego oświetlenia i odwodnienia – decyzja nr 919/2012 z 6 czerwca 2012 r.

⁹¹ Decyzje o nr 1126/2012 oraz 1248/2012.

- opracowania (w trybie pilnym) zasad użytkowania 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. łuszczeń nawierzchni – dalszych prac tego typu,
- zabezpieczenia nawierzchni środkiem hydrofobizującym, mające na celu znaczne zmniejszenie nasiąkliwości górnej warstwy betonu,
- monitorowania obiektu przez na stałe zatrudnionych: specjalistę od budowy i eksploatacji nawierzchni lotniskowych oraz tzw. obserwatora startowego,
- powołania grupy remontowej, której celem miało być utrzymywanie oddawanych do użytkowania nawierzchni lotniskowych w ciągłej sprawności eksploatacyjnej, a więc we właściwym stanie technicznym.

W pozwoleniu na użytkowanie nie określono terminów spełnienia przez inwestora czterech z pięciu zawartych w niej warunków, dotyczących: dokonywania systematycznych przeglądów technicznych nawierzchni lotniskowych, zabezpieczenia nawierzchni środkiem hydrofobizującym, monitorowania obiektu przez na stałe zatrudnionych: specjalistę od budowy i eksploatacji nawierzchni lotniskowych oraz tzw. obserwatora startowego, powołania grupy remontowej. **MWINB nie nałożył również na inwestora obowiązku poinformowania organu o ich wykonaniu.** Jedynie przy warunku opracowania zasad użytkowania obiektu określono termin jego wykonania jako pilny.

Spółka rozpoczęła użytkowanie pasa startowego 15 lipca 2012 r. MPL podjęła działania w celu utrzymania nawierzchni lotniskowej w ciągłej sprawności eksploatacyjnej, ale zastosowana technologia naprawcza nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W związku z wadą materiałową nawierzchni, prowadzone działania jedynie usuwały skutki powstałych odprysków, nie eliminując ich przyczyn. Stwierdzone w czasie prowadzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego procesu certyfikacji lotniska (21 czerwca – 2 lipca 2014 r.) łuszczenia nawierzchni w postaci odprysków marglowych zostały potwierdzone w kontroli doraźnej ULC przeprowadzonej na lotnisku 12 listopada 2012 r.

Do 7 grudnia 2012 r. WINB nie przeprowadził żadnej kontroli mającej na celu ustalenie, czy i w jakim stopniu inwestor spełnił warunki określone w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nr 919/2012, nie podejmował również żadnych innych działań mających na celu uzyskanie wiedzy na ten temat. Dopiero 7 grudnia 2012 r. WINB wystąpił do MPL o zajęcie stanowiska na temat sposobu i zakresu realizacji wszelkich obwarowań (warunków użytkowania) wynikających z decyzji nr 919/2012.

Niepodejmowanie kontroli spełnienia warunków użytkowania obiektu określonych w pozwoleniu na użytkowanie pasa startowego było wynikiem stanowiska jakie w tym zakresie przyjął MWINB. Według MWINB za wypełnianie jakichkolwiek warunków, decyzji niezwiązanych z wykonywaniem robót budowlanych, a nałożonych przez organ nadzoru budowlanego w wydanym pozwoleniu na użytkowanie, odpowiada wyłącznie inwestor lub zarządca użytkowanego obiektu budowlanego, zaś do ich respektowania – jeśli są one konsekwencją uzgodnień wydawanych na etapie wydawania pozwolenia na budowę, są odpowiedzialne inne organy.

Kontrola „na miejscu”, obejmująca oględziny pasa startowego, została przeprowadzona 22 grudnia 2012 r. W trakcie oględzin Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wstrzymał użytkowanie pasa startowego, w związku z użytkowaniem obiektu w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi. Decyzja ta została podtrzymana decyzją pisemną z 28 grudnia 2012 r.

Pozostałe działania kontrolne WINB związane z budową i utrzymaniem lotniska Modlinie

W okresie objętym kontrolą WINB, oprócz kontroli obowiązkowych prowadzonych na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przeprowadził 10 kontroli doraźnych obiektów wchodzących w skład

infrastruktury lotniska w Modlinie, w tym: jedną w trakcie trwania budowy⁹², sześć po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na użytkowanie pasa startowego, dotyczących utrzymania pasa startowego i związanych z prowadzonymi na podstawie decyzji 1980/2012⁹³ z 28 grudnia 2012 r. robotami budowlanymi, trzy związane z prowadzonym postępowaniem administracyjnym w sprawie stanu technicznego stanowiska odladzania samolotów i dróg kołowania zlokalizowanych na terenie lotniska w Modlinie. NIK nie zgłasza uwag do działalności WINB w powyższym zakresie.

⁹² Przeprowadzona 5 stycznia 2011 r. – dotyczyła inwestycji prowadzonej na podstawie pozwolenia na budowę nr 255/09, tj. budowy siedmiu budynków lotniskowych, sieci kanalizacyjnych i wodnych, sieci wewnętrznych niskiego i średniego napięcia oraz remontu drogi kołowania i drogi startowej. W ramach kontroli zbadano m.in. dokumentację związaną: z rozpoczęciem budowy (zgłoszenie o rozpoczęciu, przyjęcie obowiązków przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru budowlanego – wraz z badaniem uprawnień), prowadzeniem dziennika budowy oraz zabezpieczeniem teren budowy. Nie zgłoszono uwag do skontrolowanej działalności.

⁹³ Nakazującej naprawę zniszczonych części pasa startowego.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą: wyników wybranych kontroli dotyczących procesów inwestycyjnych przeprowadzonych przez NIK w latach 2007-2013, stanu prawnego, opracowań dotyczących planowania, przebiegu oraz nadzoru nad inwestycjami budowlanymi, a także publikacji dotyczących budowy lotniska w Modlinie dostępnych w mediach.

W analizie przedkontrolnej uwzględniono również wyniki postępowania przeprowadzonego w okresie od 11 października 2012 r. do 3 października 2013 r. przez Prokuraturę Okręgową Warszawa-Praga w Warszawie w sprawie: wyrządzenia znacznej szkody majątkowej spółce Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. przez członków zarządu tej spółki, poprzez niedopełnienie obowiązków w zakresie prawidłowego nadzorowania procesu inwestycyjnego pod nazwą „Budowa Portu Lotniczego ...” oraz prawidłowego nadzorowania czynności wykonywanych przez inwestora zastępczego, a także poświadczenia nieprawdy przez inspektorów nadzoru budowlanego w protokołach częściowych i końcowych odbioru robót. Wobec braków znamion czynu zabronionego Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie umorzyła śledztwo w sprawie.

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań. Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wystąpienia o informacje do podmiotów niekontrolowanych

W trakcie kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dodatkowe informacje od podmiotów nieobjętych kontrolą, dotyczące:

- zagadnień związanych z opracowywaniem dokumentacji projektowej dla zadania polegającego na budowie części lotniczej lotniska – od biura projektowego będącego autorem tej dokumentacji,
- dostarczanych w związku z budową pasa startowego kruszyw będących składnikami betonu – od dostawców kruszyw,
- zakresu i sposobu realizacji obowiązków przez inwestora zastępczego – od spółki pełniącej funkcję inwestora zastępczego,
- prowadzenia badań kruszyw – od podmiotów zajmujących się wykonywaniem badań technicznych.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po kontroli, w dwóch wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym: jedną ocenę opisową, przedstawiającą najistotniejsze ustalenia kontroli w jednostce (MPL) oraz jedną, w której NIK oceniła negatywnie niedokonanie kontroli wykonania ustalonych w decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego warunków dopuszczających użytkowanie pasa startowego, oraz pozytywnie realizację pozostałych zadań WINB wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK zgłosił zarówno zarząd Mazowieckiego Portu Lotniczego Sp. z o.o. jak i Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w części zastrzeżenia zgłoszone przez MWINB⁹⁴ oraz Spółkę⁹⁵.

⁹⁴ Uwzględnione zastrzeżenia dotyczyły negatywnej oceny ogólnej kontrolowanej jednostki. Dokonano zmiany treści wystąpienia pokontrolnego poprzez doprecyzowanie, że negatywna ocena dotyczy niedokonania kontroli wykonania ustalonych w decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego warunków dopuszczających użytkowanie pasa startowego.

⁹⁵ Uwzględnione zastrzeżenia dotyczyły: jednej z trzech umów na roboty dodatkowe, które NIK oceniła w wystąpieniu jako umowy, których zakres prac był objęty umowami podstawowymi oraz dwóch z siedmiu umów na pełnienie funkcji inwestora zastępczego i inspektora nadzoru inwestorskiego,

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania dwóch wniosków pokontrolnych, dotyczących:

- zapewnienia przy realizacji przyszłych zadań inwestycyjnych przez Mazowiecki Port Lotniczy sp. z o.o. skutecznego nadzoru nad ich planowaniem, przygotowaniem oraz przebiegiem,
- przeprowadzania kontroli wykonywania obowiązków wynikających z decyzji warunkowych w przypadkach, gdy ich wykonanie ma wpływ na bezpieczne użytkowanie obiektu.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Zarówno Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego jak i Zarząd Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin Sp. z o.o. poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych. Otrzymane informacje wskazują, że wnioski zostały przyjęte do realizacji.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 25 957,9 tys. zł, w tym 19 919,9 tys. zł stanowiło kwotę wydatkowaną z naruszeniem prawa, natomiast 6 038,0 tys. zł kwotę wydatkowaną z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

które NIK oceniła w wystąpieniu pokontrolnym jako umowy o zakresie przedmiotowym takim samym jak zakres obowiązującej już umowy zawartej z Inwestorem zastępczym, a także jednego z elementów opisowej oceny ogólnej. Dokonano zmiany treści wystąpienia pokontrolnego poprzez: korektę (zmniejszenie) liczby umów oraz wydatkowanych kwot uznanych ostatecznie za niegospodarne, usunięto zapis mówiący o tym, iż Spółka nie była w pełni przygotowana do pełnienia funkcji inwestora.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób kierujących tymi jednostkami oraz ogólnych ocen kontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Ocena
1.	Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o.	Piotr Okieniczyc – Prezes Zarządu	Opisowa
2.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	Jaromir Grabowski - Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego	NIK oceniła negatywnie niedokonanie kontroli wykonania ustalonych w decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego warunków dopuszczających użytkowanie pasa startowego, oraz pozytywnie realizację pozostałych zadań WINB wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

1.1. Realizacja procesów budowlanych

Działalność dotyczącą projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹⁶.

[Roboty budowlane, pozwolenie na budowę] Zgodnie z ustawą Prawo budowlane roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1). Przez pojęcie roboty budowlane należy rozumieć budowę a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7). Wyjątki od zasady polegającej na konieczności uzyskania pozwolenia na budowę zostały określone w art. 29-31 ustawy. Dotyczą one m.in. wykonywania robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów i urządzeń budowlanych. Istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1.)

W art. 32 ust. 4 określono warunki, które musi spełnić inwestor ubiegający się o pozwolenie na budowę. Wymagania jakim powinien odpowiadać projekt budowlany zostały określone w art. 34 ust. 3. Zostały one uszczegółowione w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁹⁷.

[Uczestnicy procesu budowlanego] Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do art. 17 tej ustawy uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy lub kierownik robót.

[Prawa i obowiązki inwestora] Do inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, w szczególności poprzez zapewnienie opracowania projektu budowlanego, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 18 ust. 1). Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie bądź też zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 2 i 3). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy właściwy organ (organ administracji architektoniczno-budowlanej) może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Obiekty budowlane, dla których wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru budowlanego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁹⁸ (do obiektów tych należą m.in. budowle pola naziemnego ruchu na lotniskach).

[Prawa i obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego] Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25) należy: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie, sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania, potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

⁹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm. Uprzednio rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

⁹⁸ Dz.U. Nr 138, poz. 1554.

[Prowadzenie dziennika budowy] Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów wynikają z postanowień art. 42 ust. 2, art. 45 ustawy Prawo budowlane oraz 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 zdrowia⁹⁹.

[Kwalifikacje osób prowadzących i nadzorujących roboty budowlane] Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy Prawo budowlane inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności – art. 42 ust. 4 ustawy. Prawa i obowiązki kierownika budowy i kierownika robót określone zostały w art. 21a-23.

[Inwestor zastępczy] W ustawie Prawo budowlane ani w żadnym innym akcie prawa nie zawarto definicji inwestora zastępczego. Nie istnieją też żadne ustawy czy rozporządzenia, które regulowałyby jego status, zakres obowiązków oraz uprawnień. Wskazówkę dotyczącą inwestora zastępczego można natomiast odnaleźć w Polskiej Normie z dnia 25 kwietnia 2000 r. (PN-ISO 6707-2:2000 Budownictwo – Terminologia – Terminy stosowane w umowach – umowa o zastępstwo inwestycyjne). Jest tam mowa, że inwestor zastępczy to jednostka organizacyjna działająca odpłatnie w imieniu zamawiającego i odpowiedzialna przed nim za organizację i koordynację działań wszystkich stron uczestniczących w procesie inwestycyjnym.

Zgodnie z tą definicją działa on zatem w imieniu inwestora faktycznie finansującego inwestycję budowlaną i podejmuje za niego określone (zlecone mu) czynności. Najczęściej są to czynności, do których zobowiązany jest inwestor w ramach procesu budowlanego, dzięki czemu nie musi być on bezpośrednio zaangażowany w budowę. Biorąc pod uwagę powyższe, aby określić możliwy zakres obowiązków oraz rolę inwestora zastępczego należy przyrzeć się zadaniom inwestora, które sprecyzowane są w ustawie Prawo budowlane. Oznacza to, że zakres obowiązków jaki można powierzyć inwestorowi zastępczemu jest dosyć szeroki. Może on być włączony w proces inwestycyjny już na etapie projektowania, albo też jedynie w czasie realizacji prac budowlanych.

[Zakres obowiązków inwestora zastępczego] Na podstawie spotykanej praktyki¹⁰⁰ można przyjąć, że w przypadku włączenia inwestora zastępczego tylko w fazę realizacji inwestycji zakres jego obowiązków obejmuje:

- przeprowadzenie i organizację przetargu na wybór generalnego wykonawcy,
- przekazanie generalnemu wykonawcy w imieniu inwestora kompletnej dokumentacji oraz terenu budowy,
- zawiadomienie organu architektoniczno-budowlanego o rozpoczęciu budowy,
- zgłaszanie projektantowi wszelkich zastrzeżeń do projektu i dokonanie z nim niezbędnych uzgodnień i wyjaśnień, ale zawsze po wcześniejszym uzgodnieniu z zamawiającym,
- nadzór inwestorski przy realizacji inwestycji nad wszystkimi branżami, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane i innymi obowiązującymi przepisami,
- sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych,
- sprawdzanie i odbiór robót budowlanych, uczestniczenie w próbach i odbiorach techniczny instalacji, urządzeń technicznych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazanie ich do użytkowania,
- potwierdzenie faktyczne wykonanych robót oraz usunięcia wad,
- sprawdzanie dokumentów rozliczeniowych pod względem merytorycznym i rachunkowym,

⁹⁹ Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

¹⁰⁰ Rafał Dybicz „Inwestor zastępczy. Zakres obowiązków i uprawnienia inwestora zastępczego przy realizacji inwestycji” – http://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/inwestor-zastepczy-zakres-obowiazkow-i-uprawnienia-inwestora-zastepczego-przy-realizacji-inwestycji_80355.html – dostęp 31 grudnia 2014 r.

- opisywanie faktur oraz przekazywanie informacji inwestorowi dotyczących zapotrzebowania na środki finansowe na kolejne miesiące realizacji inwestycji,
- kontrola stanu zatrudnienia podwykonawców i rozliczeń generalnego wykonawcy z nimi (wynika to z uwagi na przepisy Kodeksu Cywilnego zawarte w art. 6471 dotyczące solidarnej odpowiedzialności inwestora i generalnego wykonawcy wobec podwykonawcy, za zobowiązania powstałe w związku z realizowanymi przez nich na zlecenie inwestora robót budowlanych),
- przygotowanie materiałów do odbioru końcowego Inwestycji, powiadomienie wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego o terminie odbioru końcowego inwestycji,
- dokonanie czynności odbioru końcowego Inwestycji,
- uzyskanie wszystkich wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych, opinii, uzgodnień, stanowisk organów administracyjnych po zakończeniu procesu inwestycyjnego i uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji,
- rozliczenie końcowe inwestycji,
- przekazanie użytkownikowi inwestycji wraz z kompletem niezbędnych dokumentów w stanie faktycznym i prawnym pozwalającym na natychmiastowe rozpoczęcie użytkowania,
- występowanie w imieniu inwestora przed organami administracji publicznej w sprawach wynikających z realizacji inwestycji, w granicach udzielonych pełnomocnictw,
- naliczanie w imieniu inwestora kar umownych oraz ewentualnie odszkodowań od wykonawców oraz dostawców,
- archiwizację korespondencji, dokumentacji i przekazanie ich inwestorowi w stanie kompletnym po zakończeniu inwestycji.

Zbiór wymienionych powyżej czynności obejmuje praktycznie rzeczywiste zarządzanie procesem realizacji inwestycji. Niezbędny jest do tego cały zespół osób o odpowiednim doświadczeniu i kwalifikacjach, których mogą nie mieć pracownicy inwestora.

W przypadku, gdy inwestor podejmie decyzję, by inwestor zastępczy wspierał jego działania już na etapie powstawania projektu, powinien zapewnić w swoim zespole osoby o odpowiednich kwalifikacjach, które będą czuwały nad postępem prac projektowych, a także stworzyć odpowiednie procedury obiegu i zatwierdzania dokumentów i dokumentacji projektowej. Zakres obowiązków inwestora zastępczego powinien zostać rozszerzony o:

- przeprowadzenie i organizację przetargu na wybór projektanta,
- uzyskanie w imieniu inwestora wszelkich decyzji administracyjnych umożliwiających rozpoczęcie realizacji inwestycji, a w tym pozwolenia na budowę,
- sprawdzanie i odbiór robót prac projektowych, uczestniczenie wraz z przedstawicielem zamawiającego we wszystkich spotkaniach koordynacyjnych,
- ścisła współpraca z inwestorem i przekazywanie projektantowi w jego imieniu wszelkich niezbędnych informacji koniecznych do opracowania projektu,
- prowadzenie w imieniu zamawiającego rozliczeń finansowych z projektantem.

1.2. Udzielanie zamówień publicznych

Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. jako osoba prawna, w której jednostki sektora finansów publicznych posiadają ponad połowę udziałów lub akcji, udzielając zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane jest zobowiązany do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰¹ (art. 3 ust. 1 pkt 3 lit b Pzp).

[Tryb udzielania zamówień publicznych] Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1), przy czym w przypadkach określonych w Pzp zamawiający może również udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu

¹⁰¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej.

[Wybór najkorzystniejszej oferty] W rozdziale 4 Działu II Pzp, zostały określone zasady wyboru najkorzystniejszej oferty. W art. 86 określono przebieg procesu otwarcia ofert, m.in. wskazano, że otwarcie ofert jest jawne i następuje bezpośrednio po upływie terminu ich składania. Podczas otwarcia ofert podaje się nazwy oraz adresy wykonawców, a także informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Pzp, w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści (poza przypadkami w skazanych w ust. 1a i 2). Zamawiający jest zobowiązany do odrzucenia oferty, jeżeli zachodzi któraś z okoliczności wskazanych w art. 89, tj. m.in. gdy jest ona niezgodna z Pzp, jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 91 ust. 1-3 ustawy, zamawiający powinien wybrać ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, którymi są cena, lub cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia (m.in. jakość, koszty eksploatacji, serwis, termin wykonania zamówienia).

[Umowy w sprawach zamówień publicznych] W Dziale IV Pzp określono zasady dotyczące zawierania umów. Zgodnie z art. 139 ust. 1 i 2 do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Stosownie do art. 140 ust. 1 zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowa podlega unieważnieniu w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 140 ust. 3).

Zakazane jest wprowadzanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany (art. 144 ust. 1).

[Opis przedmiotu zamówienia] Zgodnie z art. 31 ust. 1 Pzp – w odniesieniu do robót budowlanych – zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2 Pzp). Program funkcjonalno-użytkowy obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne. Rozporządzeniem z dnia 2 września 2004 r. Minister Infrastruktury określił szczegółowy zakres i formę dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznego wykonania i odbioru robót oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁰². W rozporządzeniu tym zapisano m.in., że dokumentacja projektowa, dotycząca robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę składa się w szczególności z: projektu budowlanego, projektów wykonawczych, przedmiaru robót (§ 4 ust. 1).

[Ustalanie wartości zamówienia] Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 Pzp wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. W przypadku kiedy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych wartość zamówienia ustala się na podstawie planowanych kosztów prac

¹⁰² Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 18 maja 2004 r. określił metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym¹⁰³.

2. Organy nadzoru budowlanego – Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

[Organ nadzoru budowlanego właściwy w sprawach dotyczących lotnisk] Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy Prawo budowlane zadania nadzoru budowlanego wykonują: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Sprawy dotyczące obiektów i robót budowlanych lotnisk cywilnych należą, zgodnie z art. 83 ust. 3 przywołanej ustawy do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, wykonującego swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego.

[Kompetencje WINB] Do zadań WINB należą: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego; kontrola działania starostów jako organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych; współdziałanie z organami kontroli państwowej (art. 84 ust. 1 ustawy Prawo budowlane) a także pełnienie funkcji organu nadzoru budowlanego wyższego stopnia w stosunku do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz pełnienie funkcji organu nadzoru budowlanego I instancji w sprawach, w których organem administracji architektoniczno-budowlanej w I instancji jest wojewoda.

Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje (art. 84a ust. 1):

- kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;
- sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji;
- sprawdzanie dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych.

Organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych (art. 81 ust. 4). Uprawnienia organów w ramach prowadzonych kontroli określają szczegółowo art. 81 a i 81 c ustawy, np. organy te mogą żądać od uczestników procesu budowlanego informacji lub udostępnienia dokumentów a także dostarczenia ocen lub ekspertyz w razie powstania wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych.

[Wybrane szczególne zadania WINB] Do zadań WINB należy, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, wydawanie decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. W pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego organ może określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Jeżeli organ stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki, określone w art. 59 ust. 1, pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót.

Stosownie do art. 59a ust. 1 przed wydaniem pozwolenia WINB jest zobowiązany do przeprowadzenia, na wezwanie inwestora, obowiązkowej kontroli budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Kontrola taka obejmuje sprawdzenie:

- zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego, geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych),

¹⁰³ Dz.U. Nr 130, poz. 1389.

wykonania urządzeń budowlanych, zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;

- wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych – wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
- uporządkowania terenu budowy.

WINB jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora (art. 59c ust. 1). Z przeprowadzenia kontroli organ sporządza protokół (art. 59d ust. 1).

W art. 59 ust. 1 i 57 ust. 1-4 ustawy Prawo budowlane określono wymagania, których niespełnienie skutkuje odmową wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Do kompetencji WINB należy również:

- nakładanie kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 ustawy (art. 59g ust. 1),
- wydawanie decyzji dotyczących usunięcia nieprawidłowości skutkujących stwierdzeniem, że obiekt budowlany: może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska; jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku; jest w nieodpowiednim stanie technicznym (art. 66 ust. 1 pkt. 1-3). W decyzji, organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 41 ust. 4 WINB jest również organem właściwym, do zawiadomienia przez inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę. Zawiadomienie takie składa się na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie: oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7; w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego – oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7; informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz.U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli – Dz.U. Nr 132, poz. 1231.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego – Dz.U. Nr 120, poz. 1134.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego – Dz.U. Nr 138, poz. 1554.
7. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych – Dz.U. Nr 130, poz. 859 ze zm.
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym – Dz.U. Nr 130, poz. 1389.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz.U. Nr 120, poz. 1133, ze zm. – obowiązujące do 28 kwietnia 2012 r.
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.
11. Rozporządzenie 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-użytkowego – Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.
12. 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. Nr 108, poz. 953 ze zm.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
10. Szef Kancelarii Prezydenta
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu RP
13. Szef Kancelarii Senatu RP
14. Marszałek Województwa Mazowieckiego
15. Przewodniczący Sejmiku Województwa Mazowieckiego
16. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego