



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Lubelska Delegatura w Lublinie

DLL.411.8.2.2026

**Pan
Tomasz Serwatka
Komendant Powiatowy Państwowej Straży
Pożarnej w Janowie Lubelskim
Borownica
ul. Inwestorska 24,
23-300 Janów Lubelski**

Wystąpienie pokontrolne

I/25/003/LLU

**Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na
finansowanie lub dofinansowanie wybranych
inwestycji w województwie lubelskim**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim, Borownica, ul. Inwestorska 24, 23-300 Janów Lubelski (dalej: Komenda lub KP PSP).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tomasz Serwatka, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim od 22 kwietnia 2024 r. (dalej: Komendant). Poprzednio, tj. od 31 marca do 21 kwietnia 2024 r. p.o. Komendanta był Tomasz Taradyś, od 31 stycznia do 30 marca 2024 r. p.o. Komendanta był Tomasz Serwatka, a od 1 października 2006 r. do 30 stycznia 2024 r. Komendantem był Grzegorz Pazdrak.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie realizacji zadań inwestycyjnych.
2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych.
3. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań i ich rozliczenie.

Okres objęty kontrolą

Lata 2022-2025, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Lubelska Delegatura NIK w Lublinie.

Kontrolerzy

1. Joanna Jabłońska-Chyła, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/139/2025 z 26 listopada 2025 r., DLL/15/2026 z 7 stycznia 2026 r. oraz DLL/48/2026 z 5 lutego 2026 r.
2. Tomasz Adamczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/137/2025 z 7 listopada 2025 r. oraz DLL/12/2026 z 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-18)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Dotacja na realizację zadania pn. Budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą³ została wykorzystana zgodnie

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Zadanie lub inwestycja.

z przeznaczeniem. W realizacji tej inwestycji stwierdzono jednak nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na prawidłowość wykorzystania środków z budżetu państwa.

Zadanie zostało przygotowane w sposób prawidłowy, na podstawie rzetelnej analizy zasadności jego realizacji. Program inwestycji zawierał dane wymagane rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴ i został uzgodniony z Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda). Wykonawcy zostali wyłonieni zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Zawarte umowy zabezpieczały interesy Komendy, były zgodne z treścią wybranych ofert i z wzorami umów załączonymi do Specyfikacji Warunków Zamówienia⁵. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik postępowania o zamówienie publiczne. Polegały one m.in. na wskazaniu źródła zapytania na stronie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie robót oraz niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶ ogłoszenia o zmianie umowy na wykonanie robót w związku z powierzeniem wykonania robót dodatkowych. Ponadto opisu przedmiotu zamówienia⁷ w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót dokonano w oparciu o dokumentację projektową sporządzoną niezgodnie z art. 99 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

Komenda uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę, jednak roboty podjęto przed terminem wskazanym w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Zadanie zostało zrealizowane w terminie określonym w umowie. Zmian umowy dokonano dwoma aneksami i dwoma protokołami konieczności, z których jeden został sporządzony dopiero po wykonaniu przez generalnego wykonawcę⁹ robót dodatkowych i zamiennych, co było niezgodne z postanowieniami umowy. Odbioru końcowego dokonano w terminie określonym w umowie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął jeszcze termin na usunięcie usterek i braków stwierdzonych przez KP PSP.

W okresie objętym kontrolą terminowo regulowano zobowiązania za zrealizowane w danych okresach rozliczeniowych prace oraz dostawy mebli i wyposażenia.

Wnioski o uruchomienie dotacji z budżetu państwa zawierały wymagane informacje oraz dokumenty, jednak dwa spośród 10 z nich zostały złożone po terminie. W Komendzie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków dokonywanych z dotacji. Rozliczenia dotacji zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, z wyjątkiem rozliczenia za 2024 r., które przekazano z siedmiodniowym opóźnieniem. Wartość nieruchomości przekazanej Komendzie na realizację zadania ujęto w ewidencji księgowej dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. prawie cztery lata po wydaniu decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji.

⁵ Dalej: SWZ.

⁶ Dalej: BZP.

⁷ Dalej: OPZ.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: Pzp.

⁹ Dalej: GW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie realizacji zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Komendzie przeprowadzono analizę zasadności podjęcia inwestycji polegającej na budowie nowej jednostki ratowniczo gaśniczej¹¹ wraz z zapleczem administracyjnym¹². Wskazywano na niekorzystną lokalizację obecnej siedziby KP PSP w otoczeniu gęstej zabudowy, na działce, której rozmiar uniemożliwiał dalszą rozbudowę, trudności z wyjazdami do zdarzeń, brak możliwości spełnienia wymagań stawianych strażnikom w zakresie BHP, warunków socjalno-bytowych oraz potrzeb szkoleniowych, a także niedostosowanie wąskich pomieszczeń garażowych do gabarytów obecnie użytkowanych pojazdów ratowniczo gaśniczych, brak miejsca na przechowywanie specjalistycznych sprzętów i prowadzenie ćwiczeń.

Były Komendant wyjaśnił, że o problemach funkcjonowania Komendy wynikających z warunków lokalowych oraz samej lokalizacji Komendy informowana była Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie¹³, nie w formie jednolitej analizy, lecz odrębnymi pismami i na podstawie posiadanych informacji KW PSP decydowała o celowości i zasadności budowy Komendy w nowej lokalizacji.

Uzasadniając celowość budowy nowej Komendy w programie inwestycji oraz przedkładanych KW PSP projektach tego programu wskazywano dodatkowo na pilną potrzebę dostosowania warunków funkcjonowania jednostki do Wytycznych w sprawie ramowych wymagań funkcjonalno-użytkowych obiektów strażnic Państwowej Straży Pożarnej¹⁴. Wśród korzyści płynących z realizacji Zadania i zlokalizowania jednostki poza miastem, w okolicy węzłów komunikacyjnych, wymieniano skrócenie czasów dojazdu do działań ratowniczych, poprawę warunków lokalowo-garażowych i magazynowych, dostosowanie kubatury i ilości pomieszczeń do aktualnych potrzeb Komendy.

W informacjach do KW PSP dotyczących potrzeb finansowych Komendy na 2019 r. i 2020 r. wartość Zadania określono odpowiednio na kwotę 20 000 tys. zł i 20 850 tys. zł. Jak wyjaśnił były Komendant, kwoty te obejmowały zakup działki budowlanej, nadzór inwestorski, roboty przygotowawcze, stan surowy zamknięty, roboty instalacyjne, roboty wykończeniowe, pierwsze wyposażenie obiektu i zagospodarowanie terenu, a podstawą ich oszacowania były koszty zrealizowanych inwestycji o podobnej złożoności, tj. KP PSP w Lubartowie i KP PSP w Rykach, która była bardzo zbliżona zakresem, powierzchnią i kubaturą do planowanej inwestycji. Taki sposób szacowania był zgodny z § 2 ust. 6 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 120-123, 183, 259-285)

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹¹ Dalej: JRG.

¹² Wyniki tych analiz przedstawiano m.in. w pismach z 21 stycznia 2019 r. i 2 czerwca 2020 r. do KW PSP w Lublinie oraz w pismach z 8 lipca i 5 września 2019 r. oraz z 12 sierpnia 2021 r. do Starosty Janowskiego.

¹³ Dalej: KW PSP.

¹⁴ Wytyczne zatwierdzone 30 maja 2018 r. przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej określały m.in. wymagania ogólne dla obiektów Państwowej Straży Pożarnej (PSP), zakres funkcjonalny i optymalną powierzchnię takich obiektów oraz wymagania dot. pomieszczeń i powierzchni użytkowych jednostek ratowniczo-gaśniczych w zależności od ilości etatów, optymalną wielkość działki, na której przewiduje się budowę obiektów PSP (od 0,7 do 1 ha).

1.2. W Komendzie opracowano program inwestycji dla Zadania¹⁵ i 7 lutego 2023 r. uzgodniono go z Wojewodą. Zawierał informacje wymienione w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji. Wskazany w Programie inwestycji koszt jej finansowania z budżetu samorządu terytorialnego w 2021 r. wynosił 777 tys. zł i obejmował zakup nieruchomości oraz wykonanie dokumentacji projektowej. W latach 2023-2025 inwestycję planowano finansować środkami z budżetu państwa w wysokości 28 447 tys. zł, w tym środkami z budżetu Wojewody Lubelskiego w wysokości 11 485 tys. zł i środkami przyznanymi na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw¹⁶ w wysokości 16 962 tys. zł. Łączny szacunkowy koszt inwestycji określono na 29 224 tys. zł¹⁷, a podstawą ustalenia tej kwoty były kosztorysy inwestorskie sporządzone, a następnie zaktualizowane przez wykonawcę dokumentacji projektowej, wartość nieruchomości przeznaczanej pod budowę oraz koszt wykonania dokumentacji projektowej.

Nie przewidywano realizacji Zadania etapami co, jak wyjaśnił Komendant, wynikało z analiz przeprowadzonych w Komendzie, wskazujących na korzyści płynące z realizacji Zadania w jednym etapie w postaci m.in. niższych kosztów i krótszego czasu realizacji prac przez jednego generalnego wykonawcę zarządzającego całą budową.

W Programie inwestycji wskazano, że powstałe obiekty budowlane wraz z przyległą infrastrukturą będą gotowe do użytkowania po zakończeniu realizacji inwestycji bez ponoszenia dodatkowych kosztów, zaś źródłem ich utrzymania będzie Skarb Państwa. Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie¹⁸ poparł inwestycję jako niezbędną do prawidłowego funkcjonowania Komendy.

Program inwestycji był dwukrotnie zmieniany. Aneks nr 1 uzgodniony z Wojewodą 21 marca 2024 r. dotyczył dostosowania harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz szacunkowych kosztów inwestycji w poszczególnych latach jej realizacji do zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych umów na wykonanie robót budowlanych i sprawowanie nadzoru inwestorskiego. Koszt nadzoru inwestorskiego, wykonania robót i wyposażenia ustalono odpowiednio na 547,3 tys. zł, 27 555,9 tys. zł oraz 343,8 tys. zł. Aneks nr 2¹⁹ do Programu inwestycji dotyczył zwiększenia o 5000 tys. zł kwoty wydatku w 2024 r. i analogicznego pomniejszenia kwoty planowanych wydatków w 2025 r. Komendant wyjaśnił, że zmiana ta została dokonana w celu prawidłowej i terminowej realizacji Zadania. Uzgodniona w Programie inwestycji łączna kwota oraz podział środków finansowych z poszczególnych źródeł finansowania nie uległy zmianie.

Komenda posiadała tytuł prawny stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 ust. 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰. Starosta Janowski decyzją z 17 grudnia 2021 r. ustanowił na rzecz Komendy trwały zarząd dla nieruchomości niezabudowanej, oznaczonej jako działka o nr 2317/100, położonej w miejscowości Borownica, gmina Janów Lubelski, z przeznaczeniem na realizację Zadania.

(akta kontroli tom I str. 122-123, 183, 241-244, 286-332)

¹⁵ Dalej: Program inwestycji.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 86.

¹⁷ W tym zakup działki (577 tys. zł), wykonanie dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania robót kosztorysów inwestorskich, nadzory autorskie (200 tys. zł), nadzór inwestorski (420,3 tys. zł), wykonanie robót (27 203,7 tys. zł), wyposażenie (823 tys. zł).

¹⁸ Dalej: Komendant Wojewódzki PSP.

¹⁹ W aneksie nie określono daty jego uzgodnienia.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

1.3. Na podstawie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego 15 listopada 2021 r. Komenda wystąpiła do organu administracji architektoniczno-budowlanej²¹ z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla Zadania²².

Planowana inwestycja obejmowała budowę budynku Komendy wraz z JRG²³, budynku z pomieszczeniem na gromadzenie odpadów stałych (wraz z pomieszczeniem na rowery i motocykle oraz wiatą na agregat prądotwórczy)²⁴, wielofunkcyjnego budynku ćwiczebnego²⁵, boiska wielofunkcyjnego dla strażaków oraz wykonanie masztu flagowego, ogrodzenia, zestawu do dystrybucji paliw ze zbiornikiem polietylenowym o pojemności 5000l i dystrybutorem dla potrzeb straży, otwartego szczelnego zbiornika retencyjnego wód opadowych, podziemnego zbiornika wód opadowych na cele podlewania zieleni, placów manewrowych, dróg, miejsc postojowych i chodników, sieci i urządzeń uzbrojenia terenu (w tym zewnętrznej instalacji wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, deszczowej, technologicznej, kablowej i linii energetycznych). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁶ przeznaczenie terenu, na którym planowano realizację Zadania, określono jako teren przemysłu i usług, z dopuszczeniem budowy i utrzymania pomieszczeń dla urzędów administracji i bezpieczeństwa publicznego. Dla kontrolowanego Zadania nie było wymagane przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko²⁷.

Komenda uzyskała wymagane przepisami prawa uzgodnienia, pozwolenia i opinie. Starosta Janowski, decyzją nr 4/2022 z 18 stycznia 2022 r.²⁸, zatwierdził projekt zagospodarowania działki oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielił Komendzie pozwolenia na budowę budynku w zakresie objętym wnioskiem o pozwolenie na budowę.

(akta kontroli tom I str. 333-339, tom II str. 364-365)

1.4. W celu realizacji Zadania w Komendzie przeprowadzono postępowania przetargowe o udzielenie zamówień publicznych²⁹ na:

- wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej i technicznej wraz ze wsparciem merytorycznym w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz sprawowaniem nadzoru autorskiego³⁰;
- pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla zadania „Budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą³¹;
- budowę Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą;
- dostawę mebli oraz wyposażenia dla KP PSP w Janowie Lubelskim³².

²¹ Tj. do Starostwa Powiatowego w Janowie Lubelskim.

²² Dalej: wniosek o pozwolenie na budowę.

²³ Dwukondygnacyjny, niepodpiwniczony, złożony z części administracyjno-biurowej i części garażowej z zapleczem warsztatowo-technicznym, o powierzchni użytkowej 2003,8 m² i kubaturze 12 844,32 m³.

²⁴ Był to budynek parterowy, ażurowy, przykryty blachą trapezową, o powierzchni użytkowej 74,9 m² wysokości 3 m oraz kubaturze 251,4 m³.

²⁵ Dwukondygnacyjny, o powierzchni użytkowej 77,8 m², wysokości 6,16 m i kubaturze 455,13m³.

²⁶ Uchwalonym uchwałą nr XIV/88/15 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim nr XIV/88/15 z 23 października 2015 r. i zmienionym uchwałą nr XXVI/225/20 z 11 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany planu miejscowego.

²⁷ Zadanie nie mieściło się w kategoriach przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r. Nr 1839, ze zm.).

²⁸ Decyzja, wobec niezaskarżenia, stała się prawomocna 8 lutego 2022 r.

²⁹ Dalej: postępowania.

³⁰ Dalej: wykonanie dokumentacji.

³¹ Dalej: pełnienie funkcji inwestora zastępczego.

³² Dalej: dostawa mebli oraz wyposażenia.

Decyzjami Komendanta³³ powołane zostały komisje przetargowe do przygotowania i przeprowadzenia postępowań. Regulaminy pracy komisji określały organizację i tryb ich pracy. Komendant i członkowie komisji złożyli oświadczenia³⁴, o których mowa w art. 56 ust. 4 Pzp.

Wartość zamówienia w postępowaniu na wykonanie robót, zgodnie z art. 34 Pzp, ustalono w oparciu o kosztorysy inwestorskie, zaś w pozostałych badanych postępowaniach w oparciu o wyceny pozyskane w tym celu przez Komendę. W skontrolowanych postępowaniach dochowano terminu określonego w art. 36 ust. 1 Pzp.

Ogłoszenia o zamówieniach opublikowano w BZP³⁵, a SWZ udostępniono na stronach prowadzonych postępowań³⁶.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie dokumentacji wpłynęły trzy oferty, z których żadna nie została odrzucona i żaden wykonawca nie został wykluczony. Z wykonawcą, którego oferta uzyskała największą liczbę punktów wg kryteriów określonych w SWZ, 27 maja 2021 r. zawarto umowę³⁷ zgodną z projektem stanowiącym załącznik do SWZ.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na pełnienie funkcji inwestora zastępczego wpłynęła jedna oferta. Wykonawca nie został wykluczony z postępowania³⁸.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót wpłynęło dziesięć ofert, żadna nie została odrzucona. Oferenci zaproponowali takie same warunki w zakresie kryteriów pozacenowych (okres gwarancji na roboty budowlane oraz dostarczone i zainstalowane urządzenia powyżej 24 miesięcy). Żaden wykonawca nie został wykluczony z postępowania. Jeden z oferentów wniósł, na podstawie art. 513 pkt 1 w zw. z art. 505 ust. 1 Pzp, odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej³⁹, zarzucając zamawiającemu ukształtowanie warunków udziału w postępowaniu dotyczących doświadczenia wykonawcy oraz osób, którymi wykonawca powinien dysponować na etapie realizacji zamówienia w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Postanowieniem KIO z 20 kwietnia 2023 r.⁴⁰, na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp, na wniosek odwołującego, postępowanie umorzono wobec dokonanej przez zamawiającego zmiany treści SWZ oraz ogłoszenia o zamówieniu w sposób żądany przez odwołującego. W toku postępowania zamawiający udzielał wyjaśnień, w odpowiedzi na pytania wykonawców dwukrotnie zmodyfikowano SWZ, a treść odpowiedzi i zmian zamieszczano na stronie internetowej prowadzonego postępowania. Udzielając odpowiedzi na pytania wykonawców w czterech przypadkach wskazano źródło zapytania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W związku z wprowadzonymi zmianami dwukrotnie wydłużano termin składania ofert⁴¹. Pytania zadawane na etapie postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie robót dotyczące opisu przedmiotu zamówienia nie świadczyły o jej nierzetelnym przygotowaniu. Z wykonawcą⁴², którego

³³ Były to decyzje nr: 77.2021 z 20 kwietnia 2021 r., 88.2023 z 2 maja 2023 r., 71.2023 z 20 marca 2023 r. i 138.2025 z 8 sierpnia 2025 r.

³⁴ Tj. o braku istnienia konfliktu interesów i braku prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia.

³⁵ Były to ogłoszenia nr: 2021/BZP 00036312/01 z 20 kwietnia 2021 r. (wykonanie dokumentacji), 2023/BZP 00219066 z 16 maja 2023 r. (pełnienie funkcji inwestora zastępczego), 2023/BZP 00163241/01 z 4 kwietnia 2023 r. (wykonanie robót) oraz 2025/BZP 00383364 z 20 sierpnia 2025 r. (dostawa mebli oraz wyposażenia).

³⁶ Tj. <https://przetargi.lubelskie.straz.gov.pl>.

³⁷ Umowa nr 2.5.2021 z wynagrodzeniem w wysokości 199 875 zł brutto, dalej: umowa na wykonanie dokumentacji.

³⁸ Umowa nr PT.8.2023 z 22 czerwca 2023 r. z wynagrodzeniem w wysokości 547 276,20 zł brutto, dalej: umowa na pełnienie funkcji inwestora zastępczego.

³⁹ Dalej: KIO.

⁴⁰ Sygnatura sprawy KIO 1033/23.

⁴¹ O siedem i sześć dni.

⁴² Dalej: GW.

oferta uzyskała największą liczbę punktów wg kryteriów określonych w SWZ, zawarto umowę⁴³ odpowiadającą treści wybranej oferty, zgodną z załączonym do SWZ projektem.

W postępowaniu na dostawę mebli oraz wyposażenia wpłynęły dwie oferty. Jedna oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 18 Pzp jako złożona bez odbycia wizji lokalnej wymaganej przez zamawiającego w SWZ⁴⁴. Żaden wykonawca nie został wykluczony z postępowania. Z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu zawarto umowę⁴⁵ o treści zgodnej ze wzorem stanowiącym załącznik do SWZ.

Ogłoszenia o wynikach postępowań badanych w toku kontroli zamieszczono w BZP⁴⁶ w terminach przewidzianych w Pzp.

Umowa na wykonanie dokumentacji obejmowała w szczególności sporządzenie dokumentacji projektowej wymaganej do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, projektów wykonawczych, kosztorysów inwestorskich, przedmiarów, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót⁴⁷, wsparcie w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pełnienie nadzoru autorskiego. Wymagano zgodności opracowanej dokumentacji projektowej z obowiązującymi przepisami i normami. Umowa zawierała postanowienia dotyczące zobowiązania projektanta do pełnienia nadzoru autorskiego oraz przeniesienia na zamawiającego bezwarunkowo i bez dodatkowych opłat autorskich praw majątkowych i zależnych na wszelkich polach eksploatacji wymienionych w ustawie z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴⁸. Przewidziano kary umowne, w tym m.in. za zwłokę w wykonaniu umowy oraz w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi, a także za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Nie wymagano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Umowa na wykonanie dokumentacji była jednokrotnie aneksowana, aneks dotyczył zmiany terminów realizacji umowy oraz kar za zwłokę w jej wykonaniu. Jako podstawę zawarcia aneksu wskazano art. 455 ust. 1 pkt 4 Pzp, a ogłoszenie o zmianie umowy zamieszczono w BZP⁴⁹ w terminie przewidzianym w Pzp.

Dokumentację projektową odebrano w terminie przewidzianym w umowie, tj. 30 listopada 2021 r. Zgodnie ze zobowiązaniem zawartym w umowie wykonawca przedstawił oświadczenia o weryfikacji sporządzonej dokumentacji. Dokumentacja ta została odebrana, pomimo że zawierała nazwy własne i znaki towarowe urzędów, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 3 umowy na jej wykonanie. W oparciu o ww. dokumentację w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót zamawiający opisał przedmiot zamówienia. Skutkowało to wskazaniem w przedmiarach robót i kosztorysach inwestorskich w branży instalacji teletechnicznych, stanowiących część OPZ produktów oferowanych przez konkretnych producentów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Umowa na pełnienie funkcji inwestora zastępczego obejmowała zarządzanie, koordynowanie, rozliczanie, kontrolę i nadzór nad realizacją Zadania przez wykonawcę robót, w tym w zakresie zgodności realizowanych robót i stosowanych materiałów z dokumentacją projektową oraz ofertą wykonawcy, monitorowanie i dokonywanie rozliczeń finansowych i rzeczowych zadań oraz pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego. Umowa przewidywała wynagrodzenie

⁴³ Umowa nr PT.7.2023 z 22 czerwca 2023 r. z wynagrodzeniem w wysokości 27 555 898,76 zł brutto. Dalej: umowa na wykonanie robót.

⁴⁴ W Sekcji XXIV SWZ - Informacja w sprawie obowiązku przeprowadzenia przez wykonawców wizji lokalnej.

⁴⁵ Umowa nr PT.8.2025 z 9 września 2025 r. Dalej: umowa na dostawę mebli oraz wyposażenia.

⁴⁶ Były to ogłoszenia nr: 2021/BZP 00065950 z 27 maja 2021 r., 2023/BZP 00274317 z 24 czerwca 2023 r., 2023/BZP 00274318 z 24 czerwca 2023 r. i 2025/BZP 00414671 z 9 września 2025 r.

⁴⁷ Dalej: STWiOR.

⁴⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 24, ze zm.

⁴⁹ Ogłoszenie nr 2021/BZP 00242167/01 z 22 października 2021 r.

ryczałtowe w kwocie zgodnej z ofertą i zawierała postanowienia dotyczące m.in. sposobu dokonywania rozliczeń, kar umownych i zabezpieczenia należytego wykonania umowy⁵⁰. Umowa na pełnienie funkcji inwestora zastępczego była zmieniona aneksem z 10 listopada 2025 r., który dotyczył częstotliwości wystawiania faktur. Komendant wyjaśnił, że dopuszczono fakturowanie cztery razy w roku (zamiast raz na kwartał) aby umożliwić prawidłowe rozliczenie środków budżetowych w grudniu 2025 r., tj. w miesiącu zakończenia realizacji inwestycji.

Umowa na wykonanie robót przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe i zabezpieczała interesy zamawiającego. W umowie zawarto postanowienia dotyczące m.in. sporządzenia i aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego⁵¹, przekazania terenu budowy, realizacji robót zamiennych i dodatkowych na podstawie protokołów konieczności, obowiązku wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją techniczną i projektową⁵², SWZ, zasadami sztuki budowlanej i przepisami prawa, prowadzenia dokumentacji budowy, odbiorów robót, zasad wystawiania faktur i dokonywania rozliczeń, usuwania wad i usterek, zatrudniania podwykonawców i kar umownych⁵³. Ustalono, że roboty budowlane będą prowadzone zgodnie z HRF i zostaną zrealizowane w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania GW terenu budowy, przy czym harmonogram na 2023 r. uzgodniony został przed podpisaniem umowy, zaś harmonogramy na lata kolejne były uzgadniane na podstawie informacji o limicie środków finansowych przyznanych na dany rok. Nadzór nad realizacją przedmiotu umowy sprawował ustanowiony przez Komendę, działający w jej imieniu inwestor zastępczy (pełniący równocześnie funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego). Kwota wynagrodzenia z oferty wykonawcy odpowiadała wynagrodzeniu wskazanemu w umowie o roboty budowlane. GW, zgodnie z umową, wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej⁵⁴, w wysokości określonej w umowie, tj. 1377,8 tys. zł (5% wynagrodzenia całkowitego brutto), na pełny wymagany okres.

Komenda, zgodnie z wymogami umowy o dotację, przekazała do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie⁵⁵ kopię umowy na wykonanie robót oraz umowy na pełnienie funkcji inwestora zastępczego.

Umowa na dostawę mebli oraz wyposażenia przewidywała wynagrodzenie zgodne z ofertą (396,6 tys. zł), płatne w trzech częściach, po odbiorze poszczególnych części protokołami odbioru bez zastrzeżeń. W umowie zawarto postanowienia dotyczące m.in. obowiązku wykonania przedmiotu umowy zgodnie z SWZ i ofertą wykonawcy, terminów wykonania poszczególnych części umowy, warunków odbioru, kar umownych, obowiązku usuwania wad w okresie gwarancji oraz dopuszczalnych zmian umowy. Ogłoszenia o wykonaniu umowy na dostawę mebli oraz wyposażenia zamieszczono w BZP z jednodniowym opóźnieniem. Komendant wyjaśnił m.in., że przepisy Pzp nie precyzują momentu, od którego należy liczyć termin trzydziestodniowy na przesłanie do publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy, w związku z tym uprawnioną interpretacją ww. przepisu jest taka wykładnia, zgodnie z którą termin na publikację ogłoszenia o wykonaniu umowy biegnie od spełnienia ostatniego świadczenia przez jedną ze stron umowy, tj. od dnia płatności (tj. 12 grudnia 2025 r.).

(akta kontroli tom I str. 54-56, 77, 150-151, 340-363, tom II str. 1-250, 364-365)

⁵⁰ Wykonawca wniósł w terminie wymagane zabezpieczenie w postaci poręczenia należytego wykonania umowy nr 102/06/2023/PNW z 21 czerwca 2023 r. do wysokości łącznie nieprzekraczającej kwoty 27 363,81 zł z terminem ważności do 19 lutego 2031 r.

⁵¹ Dalej: HRF.

⁵² Dalej: DTiP.

⁵³ Umowa, zgodnie z wymogami umowy o dotację, przewidywała możliwość naliczenia GW kar umownych za niewykonanie oraz nienależyte i/lub nieterminowe wykonanie umowy.

⁵⁴ Była to Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek nr: 99805G195347 i 998056195348 z 19 czerwca 2023 r. ważna od dnia zawarcia umowy do 7 marca 2031 r., w tym do 19 lutego 2026 r. do kwoty 1377,8 tys. zł oraz od 20 lutego 2026 r. do 7 marca 2031 r. do kwoty 413,3 tys. zł.

⁵⁵ Dalej: LUW.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Komendy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ujawnienie źródła zapytania⁵⁶ w pytaniach opublikowanych na stronie internetowej prowadzonego postępowania dot. Budowy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą, co było niezgodne z art. 284 ust. 6 Pzp.

Komendant wyjaśnił, że przyczyną ujawnienia źródła zapytania były problemy techniczne z platformą do obsługi zamówień i nie było możliwe usunięcie imienia i nazwiska osób zadających pytania. Wyjaśnił również, że na stronie postępowania zawarto wyłącznie informację o przesłaniu pytań oraz imiona i nazwiska osób je zadających, natomiast treść zapytań została udostępniona łącznie z odpowiedziami zamawiającego, a w ich treści nie zawarto danych dotyczących podmiotów zadających pytania, w związku z tym osoba czytająca nie była w stanie ustalić, kto jest autorem danego pytania, zatem nie doszło do ujawnienia źródła poszczególnych zapytań i naruszenia art. 284 ust. 6 Pzp. Wskazał również, że ustalenie danych wykonawców robót budowlanych na podstawie imienia i nazwiska osoby przesyłającej pytania byłoby wyjątkowo trudne.

NIK zauważa, że wynikający z Pzp obowiązek zamawiającego w zakresie przekazania wykonawcom treści zapytań wraz z wyjaśnieniami bez ujawniania źródła zapytania, przejawia się zarówno w konieczności usunięcia nagłówka pisma z zapytaniami, z którego wynika, kto jest ich nadawcą, jak i danych zawartych w treści zapytań identyfikujących źródło zapytania. Trudność w ustaleniu danych wykonawcy na podstawie imienia i nazwiska pytającego nie uprawnia do ujawnienia źródła zapytań.

(akta kontroli tom I str. 54-55, tom II str. 174-184)

2. Opisanie przedmiotu zamówienia na wykonanie robót niezgodnie z art. 99 ust. 6 Pzp w oparciu o dokumentację projektową sporządzoną i odebraną niezgodnie z umową.

W dokumentacji technicznej stanowiącej integralną część OPZ, tj. w przedmiarach robót oraz kosztorysach inwestorskich w branży instalacji teletechnicznych wskazano nazwy urządzeń, np. radiotelefon bazowy DM4600E, projektor laserowy NEC PA804UL, obiektyw NP41ZL, monitor dotykowy model TT9818RS, monitor interaktywny SMART monitor 86" MX086-V2 z modułem iQ i SMART Learning Suite, przy czym w OPZ nie wskazano kryteriów oceny równoważności.

Dokumentacja została sporządzona na podstawie umowy z 27 maja 2021 r. i odebrana bez uwag pomimo, że opisu przedmiotu zamówienia dokonano poprzez wskazanie ww. nazw własnych i znaków towarowych urządzeń, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 3 umowy na wykonanie dokumentacji, wg którego dokumentacja projektowa w zakresie opisu proponowanych materiałów i urządzeń powinna być wykonana zgodnie z art. 99 Pzp, w tym w szczególności przedmiotu zamówienia nie można było opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Komendant wyjaśnił, że wykonawca dokumentacji projektowej w toku odbioru informował o braku możliwości sporządzenia OPZ w inny sposób, aniżeli poprzez wskazanie nazw własnych i znaków towarowych, na co wyrażono zgodę. Stwierdził również, że przyjęcie takiego sposobu sporządzenia OPZ było uzasadnione potrzebą zakupu sprzętu jak najlepszej jakości.

⁵⁶ W pytaniach z 21 kwietnia 2023 r., 27 kwietnia 2023 r., 28 kwietnia 2023 r., 9 maja 2023 r.

Komendant wyjaśnił również, że zgodnie z SWZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót, w przypadku wskazania w OPZ nazw własnych, znaków towarowych lub pochodzenia, zapisy te były jedynie przykładowe i stanowiły wskazanie dla wykonawcy, jakie cechy powinny posiadać materiały użyte do realizacji przedmiotu zamówienia. Komendant dodał, że zamawiający dopuszczał oferowanie materiałów lub urządzeń równoważnych, a materiały lub urządzenia pochodzące od konkretnych producentów określały minimalne parametry jakościowe i cechy użytkowe, jakim musiały odpowiadać materiały lub urządzenia oferowane przez wykonawcę oraz stanowiły wzorce jakościowe.

NIK zauważa, że wskazanie znaków towarowych produktów w dokumentacji projektowej i technicznej stanowiącej część SWZ w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót bez określenia kryteriów oceny równoważności było niezgodne z przepisami prawa, a ponadto mogło prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

(akta kontroli tom I str. 55-56, 126-128, 201, tom II str. 364-365)

Ocena cząstkowa

W Komendzie przeprowadzono rzetelną analizę zasadności realizacji Zadania przed przystąpieniem do jego wykonywania. Program inwestycji zawierał dane wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji i został uzgodniony z Wojewodą. Przed przystąpieniem do robót budowlanych Komenda uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę. Dokonano wyboru wykonawców, których oferty były najkorzystniejsze wg kryteriów określonych w SWZ. Zawarte umowy zabezpieczały interesy Komendy, były zgodne z treścią wybranych ofert i z wzorami umów załączonymi do SWZ. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wskazania źródła zapytania na stronie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie robót. Ponadto opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót dokonano w oparciu o dokumentację projektową sporządzoną niezgodnie z art. 99 Pzp oraz umową.

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Roboty budowlane polegające na budowie Komendy GW rozpoczął w terminie ważności pozwolenia na budowę. O zamierzonym terminie rozpoczęcia robót, planowanym na 29 czerwca 2023 r., na podstawie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, zawiadomiono organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Rozpoczęcie realizacji robót nastąpiło przed terminem wskazanym w zawiadomieniu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zadanie zrealizowano w terminie przewidzianym w umowie na wykonanie robót. Przebieg prac udokumentowano w dzienniku budowy, którego zapisy nie wskazywały na trudności w wykonywaniu robót skutkujące przerwami w prowadzeniu budowy.

Umowa na wykonanie robót była czterokrotnie zmieniana⁵⁷. Aneksami nr 1 z 4 października 2023 r. zmieniono katalog robót, jakie GW mógł powierzyć podwykonawcom, poprzez dodanie do niego robót ogólnobudowlanych. Zmiana ta była zgodna z wymogami w zakresie podwykonawstwa określonymi w SWZ i stanowiła zmianę nieistotną dokonaną na podstawie art. 454 Pzp. Aneksami nr 2 z 27 sierpnia 2024 r. dokonano zmiany składu osobowego w personelu GW oraz

⁵⁷ Dwoma aneksami do umowy oraz dwoma protokołami konieczności.

doprecyzowano listę dokumentów zawartych w DTiP określających zakres robót⁵⁸. Podstawę zawarcia aneksu nr 2 stanowił odpowiednio § 14 ust. 6 i § 23 ust. 1 i ust. 5 lit. b umowy w związku z art. 455 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz art. 455 ust. 2 Pzp.

Protokołem konieczności nr 1/2025 z 1 lipca 2025 r.⁵⁹ oraz protokołem konieczności nr 2/2025 z 18 listopada 2025 r.⁶⁰, podpisanymi przez strony umowy, powierzono GW realizację robót dodatkowych i zamiennych oraz uzgodniono zaniechanie wykonania części robót, przy czym wartość wynagrodzenia GW w obu przypadkach nie uległa zmianie. Ww. zmiany zostały dokonane w formie pisemnej, co było zgodne z art. 77 § 1 Kodeksu cywilnego oraz postanowieniami umowy⁶¹, jednak PK nr 2 został podpisany po wykonaniu robót dodatkowych i zamiennych ujętych w tym protokole, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Jako podstawę zmian ujętych w PK nr 1 i PK nr 2 wskazano art. 23 ust. 5 lit. f) umowy⁶², art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp⁶³ oraz art. 23 ust. 5 lit. d) umowy⁶⁴. Po dokonaniu zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp nie zamieszczono ogłoszenia o zmianie umowy w BZP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 149-150, 187, 189, tom II str. 251-321, 364-365)

W dniu 16 stycznia 2026 r. przeprowadzono oględziny nowo wybudowanych obiektów budowlanych z przynależną infrastrukturą techniczną Komendy wraz JRG z zewnątrz oraz wybranych pomieszczeń i wyposażenia. Dwukondygnacyjny, niepodpiwniczony budynek strażnicy w kształcie litery L składał się z części garażowej wraz z zapleczem magazynowo - technicznym i myjnią oraz z części biurowej. Na parterze części biurowej znajdowało się stanowisko kierowania i pomieszczenia JRG, w tym pokój dowódcy zmiany, szatnie, toalety, rozdzielnia główna, pomieszczenia odpoczynku, pomieszczenia socjalne oraz podgrzewania i spożywania posiłków, siłownia, pralnia i suszarnia, szatnia brudna, umywalnie, prysznice, sauna elektryczna, sala szkoleniowa połączona z aneksem kuchennym. Na piętro części biurowej budynku prowadziła klatka schodowa oraz winda. Znajdowały się tam gabinety Komendanta i jego zastępcy, pomieszczenia biurowe i socjalne dla pracowników administracyjnych Komendy, sala narad, serwerownia, toalety (w tym dla osób niepełnosprawnych), magazynek techniczny, szatnia, archiwum, sala Ognik, pomieszczenie dla emerytów i związków zawodowych oraz pomieszczenie gościnne z aneksem kuchennym i łazienką. W hali garażowej znajdowało się dziesięć stanowisk postojowych dla wozów bojowych i pojazdów pomocniczych. W miejscu jednego ze stanowisk znajdował się kanał techniczny przykryty kratami pomostowymi. Do garażu przylegały pomieszczenia magazynowe, pomieszczenia na sorbenty, pomieszczenie dezynfekcji, pomieszczenia ODO, pomieszczenie sprężarkowni oraz przejście przez warsztat naprawczy i magazyn do myjni, w której znajdowało się wejście do wieży suszenia węży pożarniczych. Nad pomieszczeniami magazynowo - warsztatowymi znajdowała się sala szkoleniowa dla OSP oraz magazyn. Z zewnątrz budynku znajdowało się wejście do kotłowni i pomieszczenia hydroforu. Na dachu części biurowej budynku zamontowany był maszt antenowy oraz instalacja solarna. W wyniku oględzin ustalono, że budynek został zaopatrzony w instalacje sanitarne, elektryczne oraz teletechniczne. Na działce znajdował się budynek gospodarczy jednokondygnacyjny obejmujący pomieszczenie do gromadzenia odpadów stałych, pomieszczenie na rowery i motocykle oraz wiatę na agregat prądowłórczy, a także dwukondygnacyjny budynek ćwiczeń oraz

⁵⁸ Aktualny pozostał obowiązek wykonania robót zgodnie z załączoną do SWZ DTiP, która nie uległa zmianie.

⁵⁹ Dalej: PK nr 1.

⁶⁰ Dalej: PK nr 2.

⁶¹ Zgodnie z § 23 ust. 1 umowy wszelkie zmiany umowy wymagały zgody obu Stron wyrażonej w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

⁶² W zakresie robót zamiennych.

⁶³ W zakresie robót dodatkowych.

⁶⁴ W zakresie robót zaniechanych.

boisko wielofunkcyjne, maszt flagowy, ogrodzenie, zbiornik paliwa, otwarty zbiornik retencyjny, podziemny zbiornik wód opadowych oraz parking. Teren wokół obiektu został zagospodarowany.
(akta kontroli tom II str. 345-363)

2.2. Zakończenie robót oraz gotowość do odbioru końcowego Zadania GW zgłosił 2 grudnia 2025 r. Przed odbiorem końcowym GW dostarczył Komendzie dokumentację powykonawczą, która obejmowała w szczególności: dziennik budowy, oświadczenie kierownika budowy o wykonaniu obiektu budowlanego wraz z informacją o zmianach dokonanych podczas budowy, powykonawczą inwentaryzację geodezyjną obiektów budowlanych oraz potwierdzenie usytuowania obiektu budowlanego zgodnie z projektem zagospodarowania działki lub terenu, oświadczenia kierowników budowy o zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową, dokumenty potwierdzające, iż zastosowane materiały i urządzenia są zgodne z art. 10 Prawa budowlanego⁶⁵, protokoły z przeprowadzonych badań i sprawdzeń⁶⁶. GW przekazał Komendzie instrukcje użytkowania i konserwacji zamontowanych urządzeń, przygotował komplet dokumentów niezbędnych do zgłoszenia obiektu do użytkowania i sporządził świadectwo charakterystyki energetycznej budynku.

Z przekazania dokumentacji powykonawczej sporządzono protokół. Stwierdzone w nim braki wykonawca usunął w terminie wyznaczonym przez Komendę.

W dniu 9 grudnia 2025 r.⁶⁷ przedstawiciele Komendy, przy udziale GW oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, dokonali odbioru końcowego przedmiotu umowy na wykonanie robót. Protokół odbioru końcowego⁶⁸ bez wad istotnych, podpisany przez przedstawicieli Komendy, GW oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, potwierdzał wykonanie Zadania zgodnie z umową, aneksem nr 1, aneksem nr 2 oraz protokołem konieczności nr 1 z 1 lipca 2025 r. i protokołem konieczności nr 2 z 18 listopada 2025 r. GW wyznaczono termin na usunięcie stwierdzonych w toku odbioru usterek⁶⁹, a ich wykaz załączono do POK.

Nie zachodziły przesłanki do naliczenia GW kar umownych z tytułu zwłoki w oddaniu przedmiotu umowy w terminie ani z tytułu zwłoki w usunięciu wad nieistotnych stwierdzonych przy odbiorze.

Organ nadzoru budowlanego⁷⁰ 9 grudnia 2025 r. wydał decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie budynku Komendy Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz z JRG oraz niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu⁷¹ po przeprowadzeniu, na podstawie art. 59a Prawa budowlanego, obowiązkowej kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym⁷². Wobec zrzeczenia się przez Komendę prawa do wniesienia odwołania od decyzji⁷³, stała się ona ostateczna i prawomocna 9 grudnia 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 253, 256, tom II str. 322-344, 364-365)

⁶⁵ W tym atesty, certyfikaty i deklaracje zgodności.

⁶⁶ M.in. z badania wydajności instalacji wentylacji mechanicznej, próby szczelności instalacji wody zimnej, c.w.u., cyrkulacji, centralnego ogrzewania, ciepła technologicznego, instalacji klimatyzacji, próby szczelności i napełnienia instalacji solarnej, sprawdzenia instalacji gazowej, pomiarów natężenia oświetlenia, pomiarów eksploatacyjnych urządzeń piorunowych, badania skuteczności ochrony przeciwporażeniowej, przeglądu kominiarskiego.

⁶⁷ Tj. w terminie zgodnym z Umową na wykonanie robót.

⁶⁸ Dalej: POK.

⁶⁹ Na 16 stycznia 2026 r. Na wniosek wykonawcy termin wydłużono do 6 lutego 2026 r. a następnie do 30 kwietnia 2026 r.

⁷⁰ Tj. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Janowie Lubelskim.

⁷¹ Była to decyzja w sprawie o nr PINB.5121.30.2025.

⁷² W protokole z kontroli przeprowadzonej 8 grudnia 2025 r. stwierdzono zgodność realizacji obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki, z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym, zgodność w zakresie charakterystycznych parametrów technicznych obiektu budowlanego, wykonanie wszystkich robót budowlanych określonych projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę.

⁷³ Na podstawie art. 127a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

2.3. W latach 2023-2025 zrealizowano terminowo płatności za roboty budowlane oraz dostawy wyposażenia, dotyczące realizacji inwestycji sfinansowanej z budżetu państwa⁷⁴. Faktury przedłożone przez Komendę do rozliczenia inwestycji budowy strażnicy zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty.

W dniu 28 grudnia 2023 r. dokonano dwóch płatności z tytułu wykonanych robót na łączną kwotę 1000 tys. zł, tj. na rzecz GW w kwocie 980,1 tys. zł oraz na rzecz inwestora zastępczego w kwocie 19,9 tys. zł. Zgodnie z protokołem odbioru częściowego, sporządzonym 30 listopada 2023 r., w okresie od 22 czerwca do 30 listopada 2023 r. zrealizowano część inwestycji w zakresie robót przygotowawczych oraz wykonano roboty ziemne, w tym obejmujące palowanie budynku głównego Komendy.

(akta kontroli tom II str. 365-365, tom III str. 6-63, 102-113, 121-122)

W 2024 r. uregulowano płatności na rzecz GW w łącznej kwocie 8085,8 tys. zł oraz inwestora-zastępczego w łącznej kwocie 164,2 tys. zł, w 2025 r. odpowiednio: 18 490 tys. zł oraz 363,2 tys. zł. Ponadto w 2025 r. uregulowano zobowiązania wynikające z dziewięciu faktur za zakup wyposażenia strażnicy w łącznej kwocie 343,8 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 365-365, tom III str. 135-147, 245-249)

Faktura wystawiona przez GW 30 listopada 2023 r.⁷⁵ za wykonanie części robót budowlanych zrealizowanych w 2023 r. zawierała, zgodnie z § 10 ust. 2 umowy z GW, adnotację o ich zgodności z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz potwierdzenie realizacji prac na podstawie protokołu częściowego odbioru robót nr 1 z 30 listopada 2023 r., obejmującego okres rozliczeniowy od 22 czerwca do 30 listopada 2023 r. Powyższy protokół odbioru częściowego został dołączony przez Komendę do rozliczenia dotacji za 2023 r. przekazanego do LUW za pośrednictwem Starostwa. W latach 2024-2025 w Komendzie zatwierdzono do wypłaty należności w łącznej kwocie 26 575,8 tys. zł, na podstawie faktur wystawionych przez GW zawierających adnotacje o zgodności zrealizowanych prac z protokołem zaawansowania wykonanych robót za poszczególne okresy.

Komendant wyjaśnił, że zatwierdzenie do wypłaty ww. faktur nastąpiło na podstawie dokumentów potwierdzających faktyczne wykonanie robót budowlanych w poszczególnych okresach rozliczeniowych w latach 2024–2025. Faktury zostały wystawione w oparciu o protokoły przerobowe / protokoły zaawansowania robót, które szczegółowo określały zakres wykonanych robót, stopień ich zaawansowania, wartość robót przypadającą na dany okres rozliczeniowy. Protokoły zaawansowania robót były sporządzane zgodnie z zaakceptowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym i stanowiły podstawę do oceny rzeczywistego postępu prac oraz zasadności wystawienia faktur częściowych. Komendant ponadto wyjaśnił, że w § 10 ust. 2 umowy nr PT.7.2023 z 22 czerwca 2023 r. mowa o protokołach odbioru częściowego, jaką w praktyce pełniły protokoły zaawansowania robót, które dokumentowały wykonanie robót bez wad istotnych oraz ich zgodność z dokumentacją projektową i harmonogramem. Dodatkowo wskazał, że w trakcie realizacji inwestycji sporządzane były comiesięczne protokoły odbioru robót częściowych/zanikowych, poświadczane przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. Protokoły te potwierdzały prawidłowe i terminowe wykonanie robót ulegających zakryciu, co stanowiło istotny element nadzoru nad realizacją inwestycji i dodatkowe potwierdzenie faktycznego wykonania prac objętych rozliczeniem, jednak nie były one dołączane do faktur Wykonawcy, a jedynie protokół zaawansowania robót. W ocenie Komendanta, zatwierdzenie faktur do wypłaty nastąpiło w oparciu o protokoły zaawansowania robót (przerobowe), protokoły odbioru robót zanikowych, bieżący nadzór kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, co łącznie potwierdzało wykonanie robót w zakresie i wartości

⁷⁴ W przypadku faktury wystawionej 29 marca 2024 r. GW wyraził zgodę na przesunięcie terminu płatności.

⁷⁵ Faktura nr 5/11/2023.

wskazanej w fakturach, mimo braku formalnie wyodrębnionych protokołów odbioru częściowego robót.

(akta kontroli tom II str. 364-365, tom III str. 8-12, 70-244)

Na poszczególne lata realizacji inwestycji przygotowane zostały przez GW harmonogramy rzeczowo-finansowe dla Zadania, uwzględniające wysokość środków pochodzących z dotacji celowej zaplanowanych na dany rok budżetowy. Harmonogram na 2023 r., zatwierdzony 22 czerwca 2023 r. przez Komendanta, zakładał wykonanie robót przygotowawczych oraz robót ziemnych i palowanie budynku głównego. Wartość tych robót określono na kwotę 980,1 tys. zł. Zgodnie z protokołem odbioru częściowego z 30 listopada 2023 r., zaplanowane w harmonogramie roboty zostały w całości wykonane, a ich wartość była zgodna z kwotą w nim wskazaną.

W 2024 r. obowiązywały trzy harmonogramy inwestycji. W harmonogramie zatwierdzonym 29 marca 2024 r. założono wykonanie robót ziemnych i konstrukcji z betonu zbrojonego, których wartość określono na kwotę 3185,3 tys. zł. W związku ze zwiększeniem dotacji o 5000 tys. zł, 24 czerwca 2024 r. zatwierdzono nowy harmonogram rzeczowo-finansowy, w którym rozszerzono zakres robót przewidzianych na 2024 r. oraz zwiększono ich wartość do wysokości 8085,8 tys. zł. Kolejny harmonogram, zatwierdzony 14 października 2024 r., dotyczył zmian zakresu i wartości robót przewidzianych do wykonania w poszczególnych miesiącach.

Komendant wyjaśnił, że aktualizacja harmonogramu była spowodowana koniecznością dostosowania prac budowlanych do limitu środków na 2024 r. oraz planowanego przerobu robót i płatności do faktycznego zaawansowania robót budowlanych, jak i rzeczywistej sprzedaży robót przez GW.

Płatności dokonywano zgodnie z obowiązującym harmonogramem z wyjątkiem płatności za okres rozliczeniowy od kwietnia do czerwca 2024 r. W harmonogramie rzeczowo-finansowym zatwierdzonym 24 czerwca 2024 r. wartość robót w tym okresie miała wynieść 2006,7 tys. zł netto, a w Komendzie została zatwierdzona do wypłaty faktura nr 1/07/2024 wystawiona 4 lipca 2024 r. przez GW na kwotę 1976,8 tys. zł netto. Komendant wyjaśnił, że zatwierdzenie ww. faktury nastąpiło na podstawie faktycznie wykonanego i udokumentowanego zakresu robót budowlanych w danym okresie rozliczeniowym.

W protokołach z Rad Budowy nr: 20 z 8 sierpnia 2024 r., 21 z 29 sierpnia 2024 r. i 22 z 19 września 2024 r. oraz w sprawozdaniach miesięcznych inwestora zastępczego za sierpień i wrzesień 2024 r. (odpowiednio z 6 września i 4 października 2024 r.) odnotowano dwutygodniowe opóźnienia w realizacji inwestycji w odniesieniu do obowiązującego w tym okresie harmonogramu. Komendant wyjaśnił, że opóźnienia wynikały z przyczyn niezależnych od Komendy oraz wykonawcy. Były spowodowane opóźnieniami w dostawie materiałów budowlanych. Zdaniem Komendanta opóźnienia te nie miały wpływu na realizację Zadania.

W harmonogramie zatwierdzonym 20 lutego 2025 r. założono, iż realizacja inwestycji będzie obejmowała roboty budowlane, drogowe, elektryczne, sanitarne, teletechniczne oraz wentylacyjne. Ich wartość brutto określono na kwotę 18 489,9 tys. zł. Harmonogram został zmieniony 9 kwietnia 2025 r. Komendant wyjaśnił, iż aktualizacja harmonogramu miała na celu dostosowanie go do faktycznego stanu zaawansowania i sprzedaży robót przez wykonawcę oraz planowanego czasu odbioru budynku i procedury uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Wartość robót określona w tym harmonogramie nie uległa zmianie.

(akta kontroli tom II str. 364-365, tom III str. 8-16, tom IV str. 19-25)

Zgodnie z protokołem odbioru częściowego, protokołami zaawansowania oraz protokołem odbioru końcowego, założone na poszczególne lata 2023-2025 prace zostały wykonane, a zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową o udzielenie dotacji.

(akta kontroli tom II str. 364-365, tom IV str. 3-18)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności KP PSP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wykonywanie robót budowlanych przed terminem wskazanym w zawiadomieniu o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia.

Realizację robót budowlanych rozpoczęto 27 czerwca 2023 r., tj. przed terminem wskazanym w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych⁷⁶, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego objętego sankcją grzywny z art. 93 pkt 4 Prawa budowlanego.

Komendant wyjaśnił, że 27 czerwca 2023 r. rozpoczęto wyłącznie roboty przygotowawcze, tj. ogrodzenie terenu budowy, montaż tablic informacyjnych, przygotowanie zaplecza budowy, jednak nie obejmowały robót konstrukcyjnych ani budowlanych, nie naruszały bezpieczeństwa ani ładu przestrzennego. Komendant wyjaśnił również, że rozpoczęcie robót przygotowawczych przed datą wskazaną w zawiadomieniu stanowiło uchybienie formalne o charakterze technicznym i nieistotnym, bez negatywnych skutków prawnych lub faktycznych dla głównego procesu budowlanego.

(akta kontroli tom I str. 155, tom II str. 251-255, 274)

2. Powierzenie GW realizacji robót dodatkowych i zamiennych przed wymaganym umową na wykonanie robót zatwierdzeniem protokołów konieczności.

Wykonawcy umowy na wykonanie robót powierzono wykonanie robót dodatkowych i zamiennych nie dopełniając wynikającego z umowy obowiązku potwierdzenia możliwości ich wykonania protokołem konieczności przed rozpoczęciem ich wykonywania, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 4 oraz § 16 ust. 10 umowy na wykonanie robót.

PK nr 2 z 18 listopada 2025 r. podpisany w dniu zakończenia robót⁷⁷ obejmował roboty dodatkowe w zakresie m.in. wykonania ścianek działowych z malowaniem powierzchni, wykonanie dwuwarstwowej gładzi, licowanie ścian, montaż dodatkowej jednostki klimatyzacji, wykonanie konstrukcji stalowej wiaty zadaszającej zbiornik na paliwo, oraz roboty zamienne polegające m.in. na rezygnacji z części szaf i wykonanie w ich miejsce szaf w innych pomieszczeniach, przeniesienie klimatyzacji sufitowej wraz z okablowaniem i automatyką pomiędzy pomieszczeniami.

Komendant wyjaśnił, że objęte PK nr 2 roboty dodatkowe i zamienne były realizowane sukcesywnie w trakcie trwania podstawowych robót budowlanych, w ramach obowiązującego harmonogramu inwestycji, a protokół pełnił funkcję potwierdzenia ich zakresu, a nie zgody na rozpoczęcie robót oraz że odbiór tych robót nastąpił na podstawie POK obejmującego całość inwestycji. Wyjaśnił również, że roboty wskazane w PK nr 2 zostały wykonane w oparciu o § 16 ust. 1 umowy na wykonanie robót.

Zdaniem NIK wyjaśnienie, że podstawą wykonania robót był § 16 ust. 1 umowy na wykonanie robót nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ charakter tych robót nie wskazuje, że stanowiły one roboty konieczne do wykonania ze względu na bezpieczeństwo lub zabezpieczenie przed awarią. Jest to również sprzeczne z treścią PK nr 2, w którym jako podstawę wykonania robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych wskazano odpowiednio art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp, § 23 ust. 5 lit. f) oraz § 23 ust. 5 lit. d) umowy na wykonanie robót.

(akta kontroli tom I str. 154, 187, 189, tom II str. 227-228, 297-321, 323, 364-365)

⁷⁶ W zawiadomieniu z 26 czerwca 2023 r. termin ten określono na 29 czerwca 2023 r.

⁷⁷ POK z 9 grudnia 2025 r. oraz wpis o zakończeniu robót w dzienniku budowy potwierdzały, że roboty wykonywano do 18 listopada 2025 r.

3. Niezamieszczenie w BZP ogłoszeń o zmianie umowy na wykonanie robót.

Po dokonaniu zmiany postanowień umowy na wykonanie robót polegającej na powierzeniu GW, na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp, wykonania robót dodatkowych, ogłoszenia o zmianie umowy nie zostały zamieszczone w BZP, co stanowiło naruszenie art. 455 ust. 3 pkt 2 Pzp. Zmian umowy na wykonanie robót dokonano protokołami konieczności z 1 lipca oraz z 18 listopada 2025 r.

Komendant wyjaśnił, że ogłoszeń o zmianie umowy na wykonanie robót nie opublikowano w BZP ponieważ zmiany zakresu robót, w tym roboty dodatkowe realizowane na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp, zostały wprowadzone bez formalnego aneksowania umowy, natomiast były zgodne z postanowieniami umownymi i konieczne do prawidłowego funkcjonowania obiektu. Wyjaśnił również, że zaniechanie to miało charakter proceduralny, nie wpłynęło na wartość zamówienia, warunki konkurencji i transparentność postępowania, a zmiana została zrealizowana z dotychczasowym wykonawcą i była zgodna z przepisami prawa.

(akta kontroli tom I str. 154-155, 226-228, tom II str. 277-285, 297-306)

Ocena cząstkowa

Zadanie zostało zrealizowane w terminie określonym w umowie, a postępy prac dokumentowano w dzienniku budowy. Umowa była czterokrotnie zmieniana, zmiany były zgodne z jej treścią i art. 455 Pzp i nie skutkowały zwiększeniem łącznej wartości umowy ani wydłużeniem terminów jej realizacji. Odbioru końcowego Zadania dokonano w terminie ustalonym umowie oraz wyznaczono termin na usunięcie usterek i braków stwierdzonych w trakcie odbioru. Terminowo regulowano płatności za zrealizowane w danych okresach rozliczeniowych prace przez GW i inwestora zastępczego oraz za dostawy mebli i wyposażenia. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wykonywaniu robót przed terminem wskazanym w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, powierzeniu GW realizacji robót dodatkowych i zamiennych przed wymaganym umową zatwierdzeniem protokołów konieczności oraz niezamieszczeniu w BZP ogłoszeń o zmianie umowy pomimo powierzenia GW protokołami konieczności, na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp, wykonania robót dodatkowych.

3. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań i ich rozliczenie.

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie umów⁷⁸ zawartych przez Powiat Janowski z Wojewodą oraz umów zawartych przez Powiat Janowski z Komendantem⁷⁹, KP PSP otrzymała w latach 2023-2025 środki finansowe w formie dotacji celowej z budżetu państwa na sfinansowanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w kwocie ogółem 28 447 tys. zł, w tym: 1000 tys. zł w 2023 r., 8250 tys. zł w 2024 r. oraz 19 197 tys. zł w 2025 r. Ponadto w 2021 r. Komenda otrzymała środki w wysokości 199,8 tys. zł, przekazane przez Powiat Janowski na sfinansowanie płatności z tytułu wykonanej dokumentacji projektowej i technicznej dla ww. inwestycji. Zgodnie z ewidencją księgową Komendy, łączna kwota wydatkowanych w latach 2021-2025 środków na realizację zadania wyniosła 28 646,8 tys. zł. Nakłady na realizację zadania sfinansowane środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu państwa stanowiły 99,3% całości wydatkowanych przez Komendę środków na ten cel.

(akta kontroli tom III str. 250-294, 309-325)

⁷⁸ Nr 863 zawartej 20 marca 2023 r., nr 40 z 12 marca 2024 r. zmienionej następnie aneksem nr 1 z 26 czerwca 2024 r. oraz nr 1411 z 9 kwietnia 2025 r.

⁷⁹ Umowa nr 1/2023 z 27 kwietnia 2023 r., umowa nr 1/03/2024 z 19 marca 2024 r. oraz umowa nr 1/ZF/2025 z 11 kwietnia 2025 r.

Komenda otrzymała na podstawie decyzji Starosty Janowskiego z 17 grudnia 2021 r. nr L.VI.6844.5.2021 w trwałą zarząd nieruchomości położoną w miejscowości Borownica gmina Janów Lubelski oznaczoną nr 2317/100 o pow. 1,0938 ha, z przeznaczeniem na inwestycję pn. „Budowa Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Janowie Lubelskim wraz Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą”. Wartość nieruchomości, wskazaną w ww. decyzji, ustalono na podstawie operatu szacunkowego i wynosiła ona 469 tys. zł. Starosta Janowski w przedmiotowej decyzji ustalił również opłatę roczną z tytułu trwałego zarządu, stanowiącą 0,1% wartości nieruchomości, w kwocie 468,99 zł. Wartość tej nieruchomości została zaewidencjonowana w ewidencji środków trwałych Komendy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 31 grudnia 2025 r., pomimo przekazania przedmiotowej nieruchomości Komendzie 3 stycznia 2022 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III str. 13-16, 24-35, 46-50, 326-333)

3.2. Umowy o udzielenie dotacji celowej zawarte w latach 2023-2025 przez Wojewodę z Powiatem Janowskim zobowiązywały beneficjenta do złożenia, za pośrednictwem KW PSP do LUW, wniosku o wypłatę dotacji według określonego w umowie wzoru, w terminie do 14 dni kalendarzowych przed wskazanym we wniosku dniem przekazania dotacji wraz z załączonymi do wniosku kopiami następujących dokumentów: faktury bądź rachunki i inne dokumenty finansowe zatwierdzone przez osoby upoważnione, protokoły odbioru robót lub inne dokumenty poświadczające wykonanie zadania. Analogiczne zapisy znajdowały się w ww. umowach zawartych pomiędzy Powiatem Janowskim a Komendantem.

W okresie objętym kontrolą sporządzono i przekazano do Starostwa 10 wniosków o uruchomienie środków z budżetu⁸⁰. Osiem wniosków zostało przekazanych do Starostwa w terminie określonym w umowach, tj. przed upływem 14 dni przed wskazanym we wniosku dniem przekazania dotacji. Wniosek z 12 kwietnia 2024 r. został przekazany 10 dni przed wnioskowaną przez Starostwo datą przekazania dotacji, tj. 22 kwietnia 2024 r. Starostwo otrzymało z LUW środki z dotacji 30 kwietnia 2024 r. w kwocie 623 tys. zł, tj. po wnioskowanym terminie. Starostwo przekazało 6 maja 2024 r. Komendzie środki z dotacji, a KP PSP dokonała płatności należności w kwocie 610,9 tys. zł, wynikającej z tej faktury również 6 maja 2024 r., co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wniosek z 11 grudnia 2025 r. został przekazany przez Komendę 11 dni przed wnioskowaną datą, tj. 22 grudnia 2025 r., a środki przekazano w terminie wnioskowanym, umożliwiającym Komendzie dokonanie płatności należności wynikających z wystawionych faktur, tj. 30 grudnia 2025 r.

Do wniosków przesłanych do Starostwa załączono kopie wymaganych przez umowy dokumentów, tj. faktur, protokołów odbioru robót, protokołów zaawansowania robót, oświadczeń inwestora zastępczego i podwykonawców.

(akta kontroli tom III str. 250-294, 354-576)

3.3. W Komendzie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Całość środków pochodzących z przyznanych na poszczególne lata dotacji została wydatkowana na realizację inwestycji, zgodnie z § 1 umów zawartych z Wojewodą. Oprócz wynagrodzenia GW określonego w umowie i ujętego w harmonogramach finansowo-rzeczowych w łącznej wysokości 27 555,9 tys. zł, ze środków dotacji sfinansowano wynagrodzenie inwestora zastępczego w łącznej kwocie 547,3 tys. zł oraz zakup części mebli i wyposażenia, potwierdzonych dziewięcioma fakturami, na łączną kwotę 343,8 tys. zł.

(akta kontroli tom IV str. 26-56)

⁸⁰ Jeden w 2023 r., cztery w 2024 oraz pięć w 2025 r.

Komenda przekazała do LUW za pośrednictwem Starostwa sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej, stanowiące rozliczenie wykorzystania dotacji za poszczególne lata: 3 stycznia 2024 r. za 2023 r., 22 stycznia 2025 r. za 2024 r. oraz 8 stycznia 2026 r. za 2025 r., według określonego w umowie wzoru wraz z kopiami faktur i potwierdzeniami płatności należności z nich wynikających. Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy nr 1/03/2024 zawartej 19 marca 2024 r. przez Powiat Janowski z Komendantem, KP PSP była zobowiązana do przekazania, za pośrednictwem Starostwa do LUW, sprawozdania z wykorzystania dotacji w terminie 15 dni od dnia realizacji zadania, w rozumieniu § 1 ust. 3 umowy, który stanowił, że Komenda zobowiązuje się zrealizować zadanie w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Faktycznie sprawozdanie z wykorzystania dotacji za 2024 r. zostało przekazane przez Komendę do Starostwa 22 stycznia 2025 r., tj. po wskazanym w ww. umowie terminie 15 dni od realizacji zadania, tj. od 31 grudnia 2024 r., co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 364-365, tom III str. 101-249)

3.4. W okresie objętym kontrolą w KP PSP nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne, wewnętrzne ani zadania audytowe w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom III str. 13-20, 334-337)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Komendy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieujęcie w ewidencji księgowej Komendy wartości nieruchomości oddanej w trwałe zarząd.

Wartość nieruchomości przekazanej Komendzie w 2022 r. w trwałe zarząd ujęto w księgach dopiero w trakcie kontroli NIK pod datą 31 grudnia 2025 r. Nieruchomość położona w miejscowości Borownica, gmina Janów Lubelski oznaczona nr 2317/100 o pow. 1,0938 ha, w związku z decyzją Starosty Janowskiego nr L.VI.6844.5.2021 z 17 grudnia 2021 r. została przekazana w trwałe zarząd Komendzie na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 3 stycznia 2022 r. Wartość ww. nieruchomości określono w decyzji na kwotę 468 990 zł. Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej Rb-28S za lata 2022-2025 (III kwartał), wydatki na opłaty z tytułu trwałego zarządu (§ 4510 – opłaty na rzecz budżetu państwa) w każdym roku wynosiły 686,94 zł, w tym z tytułu opłaty rocznej od nieruchomości położonej w m. Borownica 468,99 zł.

Komendant wyjaśnił, że wpisu wartości działki dokonano w grudniu 2025 r. ze względu na brak dokumentu źródłowego, tj. decyzji nr L.VI.6844.5.2021 z 17 grudnia 2021 r. w komórce finansowej Komendy. Zaksięgowania działki dokonano w grudniu wraz z zewidencjonowaniem wartości całości inwestycji w wysokości 28 646,8 tys. zł na zasadzie przeksięgowania z konta 080 – środki trwałe w budowie w korespondencji z kontem 011 – środki trwałe. W odniesieniu do dokonywania w latach 2022-2025 opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, Komendant wyjaśnił, iż informację o wzroście opłaty z tego tytułu jednostka otrzymała telefonicznie ze Starostwa Powiatowego w Janowie Lubelskim w styczniu 2022 r. W związku z krótkim terminem płatności, dokonano niezwłocznie realizacji powyższego wydatku, a następnie dokonywano w kolejnych latach opłaty w tej samej kwocie.

Według § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont⁸¹, przez środki trwałe w jednostkach budżetowych rozumie się środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki. Art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸² definiujący środki trwałe stanowi, iż zalicza się do nich rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki.

Starosta Janowski wyjaśnił, że 1 grudnia 2021 r. ww. nieruchomości została wyksięgowana z ewidencji bilansowej Starostwa Powiatowego na podstawie umowy darowizny z 24 listopada 2021 r.⁸³ w związku z uchwałą nr XXX/283/2021 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z 29 października 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości stanowiącej własność Powiatu Janowskiego na rzecz Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom III str. 13-16, 24-35, 46-50, 326-333)

2. Nieterminowe przekazanie dwóch wniosków o płatność środków z dotacji.

Komenda przekazała do Starostwa dwa wnioski o płatność dotacji w terminie późniejszym niż 14 dni przed wskazanym we wniosku o płatność dniem przekazania dotacji, co skutkowało w jednym przypadku koniecznością wnioskowania przez Komendę do GW o przedłużenie terminu płatności wynikającego z faktury nr 5/03/2024, wystawionej 29 marca 2024 r. oraz dokonaniem płatności po upływie 30-dniowego terminu określonego w umowie z GW.

Komenda skierowała 12 kwietnia 2024 r. do Starostwa wnioski o przekazanie dotacji, tj. 10 dni przed wnioskowaną przez Starostwo datą przekazania dotacji określoną na 22 kwietnia 2024 r. Starostwo otrzymało z LUW środki z dotacji w kwocie 623 024,48 zł po wnioskowanym terminie, tj. 30 kwietnia 2024 r. i przekazało je Komendzie 6 maja 2024 r. Komenda dokonała płatności należności w kwocie 610 891,81 zł, wynikającej z faktury nr 5/03/2024, również 6 maja 2024 r. W drugim przypadku wniosek z 11 grudnia 2025 r. został przekazany przez Komendę 11 dni przed wnioskowaną datą określoną na 22 grudnia 2025 r., a środki przekazano w terminie wnioskowanym, umożliwiającym Komendzie dokonanie płatności należności wynikających z wystawionych faktur, tj. 30 grudnia 2025 r.

Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy nr 1/03/2024 z 19 marca 2024 r. oraz nr 1/ZF/2025 z 11 kwietnia 2025 r. zawartych pomiędzy Komendantem a Powiatem Janowskim, Komenda była zobowiązana do złożenia wniosku o płatność nie później niż 14 dni kalendarzowych przed wskazanym we wniosku dniem przekazania dotacji.

Komendant wyjaśnił, że we wniosku o płatność z 12 kwietnia 2024 r. termin wypłaty dotacji został wyznaczony na dzień 22 kwietnia 2024 r., co wynikało z konieczności uwzględnienia obowiązujących procedur finansowych oraz organizacji pracy jednostki w tym okresie. Przyjęty termin miał na celu zapewnienie terminowego i prawidłowego przekazania środków oraz ograniczenie ryzyka opóźnień w rozliczeniu dotacji. Środki finansowe z dotacji nie wpłynęły na rachunek Komendy w terminie, w związku z tym zwrócono się do GW z prośbą o wydłużenie terminu płatności, co pozwoliło na zachowanie ciągłości realizacji zadania i prawidłowe rozliczenie zobowiązań. W przypadku wniosku o płatność z dnia 11 grudnia 2025 r., ostatnia faktura objęta tym wnioskiem została wystawiona w dniu złożenia wniosku. Termin wypłaty dotacji wskazano na 22 grudnia 2025 r., co wynikało z dni wolnych od pracy związanych ze świętami Bożego Narodzenia, tj. 24-28 grudnia 2025 r., a także przeniesienia siedziby Komendy do nowej strażnicy, a tym samym możliwości wystąpienia awarii systemu teleinformatycznego i braku możliwości dokonania rozliczenia. Wnioskowanie o przekazanie dotacji w późniejszym terminie mogłoby skutkować ryzykiem nierozliczenia dotacji w terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli tom III str. 51-63, 356-380, 535-576)

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

⁸³ Rep. A Nr 5609/2021.

3. Nieterminowe przekazanie sprawozdania z wykorzystania dotacji, stanowiącego rozliczenie udzielonej w 2024 r. dotacji.

Sprawozdanie z wykorzystania dotacji w 2024 r. zostało przekazane przez Komendę do Starostwa 22 stycznia 2025 r., tj. po wskazanym w umowie terminie 15 dni od realizacji zadania, tj. od 31 grudnia 2024 r.

Zgodnie z umową nr 40 zawartą przez Powiat Janowski z Wojewodą 12 marca 2024 r., beneficjent dotacji był zobowiązany w terminie 15 dni od wykonania zadania, przekazać do LUW sprawozdanie z wykorzystania dotacji, stanowiącego rozliczenie udzielonej dotacji. Analogiczny zapis znajdował się w umowie nr 1/03/2024 zawartej 19 marca 2024 r. przez Powiat Janowski z Komendantem. Zgodnie z § 3 ust. 1 tej umowy, Komenda była zobowiązana do przekazania, za pośrednictwem Starostwa do LUW, sprawozdania z wykorzystania dotacji w terminie 15 dni od dnia realizacji zadania, w rozumieniu § 1 ust. 3 umowy, który stanowił, że Komenda zobowiązuje się zrealizować zadanie w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.

Komendant wyjaśnił, że ze względu na początek roku kalendarzowego i konieczność dokonania cyklicznej sprawozdawczości oraz jednoosobowe stanowisko pracy sporządzające te sprawozdania, nastąpiło przeoczenie terminu. Zdaniem Komendanta przekroczenie terminu nie spowodowało negatywnych skutków finansowych oraz nie miało wpływu na prawidłowość realizacji i rozliczenia zadania.

(akta kontroli tom III str. 51-55, 152-237)

Ocena częściowa

Dotacja na realizację inwestycji została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Wnioski o uruchomienie dotacji zawierały wymagane przez umowy informacje oraz dokumenty, jednak dwa spośród 10 wniosków złożone zostały po terminie, co skutkowało w jednym przypadku nieterminowym uregulowaniem należności na rzecz GW. W Komendzie prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgową wydatków dokonywanych z dotacji. Rozliczenia dotacji za 2023 r. i 2025 r. przekazywano w terminie przewidzianym w umowie, natomiast rozliczenie za 2024 r. z opóźnieniem siedmiu dni od terminu wskazanego w umowie z Wojewodą. Rozliczenia dotacji sporządzono według wzoru wskazanego w umowach oraz dołączono do nich wymagane dokumenty. NIK zauważa, że nieruchomości przekazana Komendzie na realizację zadania została ujęta w ewidencji księgowej dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. prawie cztery lata po wydaniu decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.

Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski i uwagę:

Wnioski

1. Nieujawnianie źródła zapytania o treść SWZ.
2. Opisywanie przedmiotu zamówienia w sposób nieutrudniający uczciwej konkurencji.
3. Przystępowanie do wykonywania robót w terminie wskazanym w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.
4. Podejmowanie robót dodatkowych i zamiennych wyłącznie po ich zatwierdzeniu na zasadach określonych w umowie o roboty budowlane.
5. Zamieszczanie w BZP ogłoszeń o zmianie umowy na wykonanie robót.
6. Terminowe przekazywanie wniosków o płatność środków przyznanych z dotacji.

Uwagi

NIK zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości wskazują na konieczność zapewnienia adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarach zamówień publicznych oraz prowadzenia ewidencji księgowej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Lublin, dnia 23 lutego 2026 r.

Kontrolerzy:

Joanna Jabłońska-Chyła
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Tomasz Adamczyk
Inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Lubelskiej Delegatury NIK
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/