



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Lubelska Delegatura w Lublinie

DLL.411.8.4.2026

**Pan
Mariusz Zańko
Starosta Włodawski**

Al. J. Piłsudskiego 24
22-200 Włodawa

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

Starostwo Powiatowe we Włodawie, Al. J. Piłsudskiego 24, 22-200 Włodawa (dalej: Starostwo lub SP).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mariusz Zańko, Starosta Włodawski, od 2 maja 2024 r. (dalej: Starosta).

Poprzednio, tj. od 2 lutego do 1 maja 2024 r. Starostą był Adam Panasiuk, a od 22 listopada 2018 r. do 1 lutego 2024 r. Andrzej Romańczuk.

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Lubelska Delegatura w Lublinie

Kontroler

Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/141/2025 z 27 listopada 2025 r., DLL/16/2026 z 7 stycznia 2026 r. i DLL/51/2026 z 10 lutego 2026 r.

(akta kontroli str. 1-7, 552-553)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starostwo prawidłowo wykorzystało i rozliczyło dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie³” (dalej: Zadanie) w ramach Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030.

Wartość realizacji Zadania wyniosła łącznie 1854 tys. zł, z tego wykorzystana kwota dotacji 1483 tys. zł (tj. 80% kosztów Zadania). Wkład własny Powiatu wyniósł 371 tys. zł. W 2025 r. uzyskano zamierzony efekt rzeczowy. Umowa o roboty budowlane została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w postępowaniu. Dokumentację powykonawczą odebrano w sposób przewidziany umową. Płatności końcowej dokonano za roboty

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., 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: I LO.

faktycznie wykonane, po dokonaniu odbioru końcowego i uzyskaniu dokumentów potwierdzających brak zaległości wynikających z umowy o podwykonawstwo.

Stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na opisanu przedmiotu zamówienia⁴ z naruszeniem art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, w oparciu o projekt budowlany – zamienny, opracowany na potrzeby zamówienia, w którym niezgodnie ze stanem faktycznym określono rodzaj materiału, z którego wykonano pokrycie dachowe obiektu budowlanego R3, tj. poprzez wskazanie azbestu, podczas gdy faktycznie pokryty był papą.

Starostwo otrzymało ponadto dotację z budżetu państwa na dofinansowanie zadania „Budowa drogi powiatowej nr 1734L”, realizowane przez Zarząd Dróg Powiatowych we Włodawie⁶. W uzasadnieniu celowości tego zadania sformułowanym w programie inwestycji, który był załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji wskazano, że realizacja zadania wpisywała się w długofalową koncepcję modernizacji dróg zarządzanych przez Powiat Włodawski określoną w „Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Włodawskim na lata 2019-2025”, co nie odpowiadało stanowi faktycznemu. Przed przekazaniem ww. wniosku do Wojewody Lubelskiego⁷ w Starostwie nie przeprowadzono weryfikacji programu inwestycji opracowanego przez ZDP, pomimo że uzgodniony z Wojewodą program był podstawą do przyznania dofinansowania realizacji inwestycji z budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie realizacji zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie” w ramach Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030 oraz przygotowanie wniosku o dofinansowanie i programu inwestycji dla zadania „Budowa drogi powiatowej nr 1734L”, realizowanego przez ZDP.

1.1. W programie inwestycji „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie” wskazano, że głównym powodem przebudowy boiska była konieczność poprawy jakości i dostępności do edukacji w I LO poprzez uatrakcyjnienie poziomu świadczonych usług edukacyjnych. Infrastruktura sportowa w tej Szkole znajdowała się w niedostatecznym stanie technicznym oraz nie posiadała nowoczesnego wyposażenia, pozwalającego na poprawę jakości i rozwój nowoczesnych form kształcenia. Realizacja inwestycji miała na celu umożliwienie poprawy warunków nauki, rozwoju fizycznego i bezpieczeństwa uczniów I LO, a także zwiększała atrakcyjność powiatu włodawskiego jako miejsca do nauki, rozwoju i inwestowania poprzez dostępność wysokiej jakości usług edukacyjno-społecznych.

⁴ Dalej: OPZ.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: Pzp.

⁶ Tj. jednostka organizacyjna Powiatu Włodawskiego, dalej: ZDP. Zadanie „Budowa drogi powiatowej nr 1734L” zostało objęte równolegle prowadzoną kontrolą w tej jednostce.

⁷ Dalej: Wojewoda lub WL.

⁸ 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.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że wnioski z analiz i wizji lokalnych wskazywały na krytyczny stan nawierzchni oraz duży problem z dostępem do alternatywnych obiektów sportowych dla uczniów tej placówki oświatowej, co uzasadniało kompleksową modernizację.

Wartość inwestycji określono na 2457 tys. zł na podstawie projektu budowlanego i kosztorysów inwestorskich.

(akta kontroli str. 89-95, 149-175, 524-527, 555-568 – pliki 24-59, 569-577, 608-691)

1.2. Program inwestycji opracowany dla Zadania zawierał dane określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹ i został uzgodniony z Wojewodą Lubelskim 15 października 2024 r. Program inwestycji był dwukrotnie zmieniany w związku ze zmianami umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej budżetu państwa w latach 2024-2025 na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie” w ramach Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030¹⁰, polegającymi na zmianie okresu realizacji oraz zmianie harmonogramu rzeczowo-finansowego inwestycji.

Planowane kwoty środków z dotacji celowej i środków własnych Powiatu zostały określone w wysokości umożliwiającej SP terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji.

Inwestor posiadał dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹.

Marszałek Województwa Lubelskiego potwierdził zgodność Zadania ze „Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r.”, stwierdzając, że wykazuje potencjał w zakresie oddziaływania na rozwój i poprawę konkurencyjności regionu, tym samym spełnia przesłanki określone w art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹².

(akta kontroli str. 89-95, 138-144, 147-148, 555-568 – pliki 24-59, 608-691)

1.3. Prowadzenie robót budowlanych w ramach badanej inwestycji nie wymagało decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymagało zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego. Zgłoszenia robót budowlanych dokonano 24 czerwca 2024 r. do organu administracji architektoniczno-budowlanej, tj. Starosty Włodawskiego. Zaświadczenie o braku sprzeciwu do zgłoszenia uzyskano 27 czerwca 2024 r. Dla inwestycji SP uzyskało pozytywną opinię Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹³, w związku z prowadzeniem robót na nieruchomości położonej w obszarze strefy pośredniej ochrony konserwatorskiej¹⁴.

Przed rozpoczęciem robót budowlanych Starostwo uzyskało pozwolenia na rozbiórkę¹⁵ dwóch budynków gospodarczych¹⁶, umiejscowionych na terenie objętym inwestycją.

Roboty budowlane w ramach badanej inwestycji rozpoczęto po uzyskaniu oraz w okresie ważności zgłoszenia budowy oraz wydanych pozwoleń na rozbiórkę.

(akta kontroli str. 138-191, 578-607 – plik 14)

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1579, dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji.

¹⁰ Nr 2054 zawartą 24 października 2024 r. pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Powiatem Włodawskim, dalej: umowa z WL.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm.

¹³ Znak IN.II.5152.41.1.2018 z 1 czerwca 2018 r.

¹⁴ Według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Włodawy, uchwalonego uchwałą nr XIII/139/04 Rady Miejskiej we Włodawie z 27 lutego 2004 r.

¹⁵ Decyzja Starosty Włodawskiego nr 191/2024 i 192/2024 z 22 listopada 2024 r.

¹⁶ W ramach prac do wykonania należało przeprowadzić rozbiórkę czterech kolidujących obiektów budowlanych. Dla dwóch z nich należało uzyskać pozwolenie na rozbiórkę.

1.4. Szacunkowa wartość zamówienia na roboty budowlane wyniosła 1998 tys. zł netto. Ustalenia wartości szacunkowej dokonano z zachowaniem terminu określonego w art. 36 ust. 1 Pzp, na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Przedmiot zamówienia został opisany za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Umowę z projektantem na wykonanie projektu przebudowy boiska zawarto 16 stycznia 2014 r.¹⁷ W okresie objętym kontrolą projektantowi zlecono za kwotę 2 tys. zł brutto usługę aktualizacji kosztorysu inwestorskiego oraz wprowadzenia zmian do dokumentacji projektowej. Zamówienia na aktualizację kosztorysu udzielono zgodnie z regulaminem wewnętrznym udzielania zamówień publicznych¹⁸.

W trakcie trwania postępowania dotyczącego przebudowy boiska, dokonano czterech zmian w projekcie budowlanym, polegających na zmniejszeniu jego szerokości, zmianie warstwy oraz kolorystyki nawierzchni poliuretanowej boiska, bieżni i skoczni oraz uzupełnieniu opisu obiektów przeznaczonych do rozbiórki. Powyższe zmiany zostały uzgodnione i zaakceptowane przez projektanta w ramach nadzoru autorskiego oraz zamieszczone w projekcie budowlanym – zamiennym, który został udostępniony oferentom. W ww. projekcie wskazano w opisie obiektów przeznaczonych do rozbiórki, że na obiekcie budowlanym R3 występuje pokrycie dachowe z płyt azbestowo-cementowych falistych o łącznej powierzchni 40,832 m², do rozebrania i utylizacji, co było niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ obiekt budowlany R3 posiadał pokrycie z papy.

Starostwo nie zweryfikowało projektu budowlanego – zamiennego pod kątem wskazania rodzaju materiału, z którego wykonano pokrycie dachowe obiektu budowlanego R3, przeznaczonego do rozbiórki i utylizacji. Projekt ten wykorzystano do OPZ, skutkiem czego przedmiot zamówienia został opisany niezgodnie ze stanem faktycznym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ogłoszenia o zamówieniu opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁹, a także na stronie internetowej Starostwa.

Starosta zarządzeniem nr 57/24 z 14 listopada 2024 r. powołał czteroosobową komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie”. Członkowie komisji złożyli oświadczenia określone w art. 56 ust. 4 Pzp. Ocena ofert odbywała się na podstawie kryterium ceny (wynoszącego 60% wagi) oraz długości okresu gwarancji.

Umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w postępowaniu i była zgodna z wzorem stanowiącym załącznik do SWZ. W kosztorysie ofertowym wybrany wykonawca wskazał na rozebranie z obiektu budowlanego R3 pokrycia dachowego z papy, pomimo że w projekcie budowlanym – zamiennym wskazywano, że pokrycie dachowe wykonane zostało z azbestu.

Starosta wyjaśnił m.in., że wyłoniony 17 stycznia 2025 r. wykonawca złożył ofertę na całość przedmiotu zamówienia. Następnie, zgodnie z dobrą praktyką inżynierską, po wyborze oferty, ale jeszcze przed podpisaniem umowy, wykonawca dokonał wizji lokalnej. W jej trakcie stwierdził stan faktyczny (pokrycie z papy) i zgodnie z tym w dniu 21 stycznia 2025 r. złożył kosztorys ofertowy.

W umowie zobowiązano wykonawcę Zadania do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 2% ceny oferty brutto, co stanowiło 37 tys. zł, określono także, że 30% zabezpieczenia przeznaczone będzie na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady

¹⁷ Umowa nr 032.6.2014.WO.

¹⁸ Tj. Regulaminem udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadzony zarządzeniem nr 32/24 Starosty Włodawskiego z 19 czerwca 2024 r.

¹⁹ W dniu 31 października 2024 r. pod nr 2024/BZP 00574500.

w okresie udzielonej gwarancji. Przed zawarciem umowy, wykonawca wniósł w formie gwarancji ubezpieczeniowej zabezpieczenie w wymaganej wysokości i na wymagany okres.

Zamawiający nie ustanowił inspektora nadzoru nad realizacją Zadania. Starosta wyjaśnił, że nadzór inwestorski nad realizacją Zadania, ze względu na brak ustawowego obowiązku ustanowienia odrębnego inspektora nadzoru inwestorskiego, sprawowany był siłami własnymi Starostwa. Za merytoryczny nadzór odpowiadał Wydział Budownictwa i Inwestycji. Kontrola robót odbywała się na bieżąco i polegała na weryfikacji terminowości oraz zgodności prac z dokumentacją projektową. Bezpośredni nadzór techniczny nad prawidłowością procesów budowlanych sprawował kierownik budowy. Stały monitoring postępu prac był możliwy dzięki lokalizacji placu budowy w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby Starostwa. Na etapie odbioru końcowego Starostwo dokonało weryfikacji kompletności dokumentacji wymaganej umową, co stanowiło podstawę do uznania usługi za wykonaną należycie pod względem merytorycznym i formalno-prawnym.

(akta kontroli str. 192-296, 339-346, 364-372, 374-380, 534-551, 569-577, 578-607 – pliki 51-217)

1.5. W programie inwestycji, który stanowił załącznik do wniosku do WL o dofinansowanie zadania „Budowa drogi powiatowej nr 1734L”²⁰, jako uzasadnienie dla przeprowadzenia inwestycji wskazano:

- zły stan techniczny nawierzchni,
- dużą liczbę budynków mieszkalnych, w tym zamieszkiwanych przez osoby niepełnosprawne z utrudnionym dostępem do opieki medycznej,
- wysoki koszt regularnego utrzymywania drogi gruntowej (równanie i naprawy po opadach atmosferycznych) oraz optymalizację utrzymania sieci drogowej,
- wielokrotne telefoniczne zgłoszenia o braku przejezdności drogi zwłaszcza po dużych opadach deszczu i w okresie jesienno-zimowym,
- nieodpłatne przekazanie dokumentacji projektowej przez mieszkańca,
- interpelację radnego Rady Powiatu we Włodawie z 13 marca 2023 r. dotyczącą naprawy dróg powiatowych na terenie gminy Włodawa, w tym drogi powiatowej nr 1734L.

Wskazano również, że realizacja zadania wpisuje się w długofalową koncepcję modernizacji dróg zarządzanych przez Powiat Włodawski określoną w Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Włodawskim na lata 2019-2025, co było niezgodne ze stanem faktycznym.

Wniosek został przygotowany przez ZDP i nie został zweryfikowany przez pracowników Starostwa, pomimo że uzgodniony z Wojewodą program inwestycji był podstawą do przyznania dofinansowania realizacji inwestycji z budżetu państwa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że analiza zasadności realizacji inwestycji była prowadzona w ramach dyskusji w gronie członków Zarządu Powiatu w maju 2024 r. W szczególności brane były pod uwagę czynniki, o których mowa powyżej. Zważywszy na fakt posiadania dokumentacji projektowej i możliwości sfinansowania inwestycji z dotacji w ramach Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030 uznano realizację zadania za zasadną.

(akta kontroli str. 524-527, 533, 578-607 – pliki 1-13)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1.** Zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia z naruszeniem art. 99 ust. 1 Pzp, w oparciu o projekt budowlany – zamienny opracowany na potrzeby zamówienia, w którym niezgodnie ze

²⁰ Zadanie realizowane przez ZDP, objęte równoległe prowadzoną kontrolą w tej jednostce.

stanem faktycznym wskazano rodzaj materiału, z którego wykonano pokrycie dachowe obiektu budowlanego R3, tj. poprzez wskazanie azbestu jako materiału pokrycia dachowego tego obiektu, podczas gdy faktycznie pokryty był papą.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 Pzp przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Starosta wyjaśnił, że po przeprowadzeniu ponownej analizy dokumentacji technicznej²¹, stwierdzono, iż rozbieżności dotyczące azbestu były wynikiem błędu projektanta na etapie kopiowania treści merytorycznej między dokumentacją techniczną. Projektant, realizując umowę z 2014 r., opracowywał dokumentację dla kilku placówek jednocześnie (I LO we Włodawie, ZSZ Nr 1 i II LO we Włodawie oraz SOSW we Włodawie). Z dokonanej weryfikacji wynika, że projektant aktualizując dokumentację w trakcie trwania postępowania mógł nieopatrznie zaimplementować dane z dokumentacji sporządzonej w 2014 r. dotyczące obiektu przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym we Włodawie przy ul. Partyzantów, na którym występował azbest, do dokumentacji I LO.

Ponadto Starosta wyjaśnił, że wskazanie azbestu w dokumentacji nie miało realnego ani istotnego wpływu na konkurencyjność postępowania. Świadczy o tym fakt, że w postępowaniu wpłynęło aż 12 ofert. Tak duża liczba oferentów jednoznacznie dowodzi, że OPZ (nawet z nieścistością dotyczącą dachu) nie stanowił bariery zniechęcającej do ubiegania się o zamówienie. Wskazanie azbestu zamiast papy w dokumentacji technicznej paradoksalnie stanowiło dla potencjalnych wykonawców informację o wyższym stopniu skomplikowania prac i konieczności poniesienia wyższych kosztów utylizacji. W związku z tym, każdy wykonawca zdolny do rozbiórki dachu z azbestu (co wymaga specjalistycznych uprawnień i procedur), był tym bardziej zdolny do rozbiórki dachu z papy. Błąd ten w żaden sposób nie ograniczył kręgu wykonawców; mógł jedynie spowodować, że złożone oferty były bardziej ostrożne (bezpieczne cenowo), co chroniło interes Inwestora.

(akta kontroli str. 534-551, 578-607 – plik 74)

NIK zauważa, że OPZ, służący wykonawcom do sporządzenia ofert, powinien odzwierciedlać rzeczywisty zakres robót, co jest niezbędne dla umożliwienia wykonawcy oszacowania faktycznych kosztów i wykonania zamówienia zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego.

2. W Starostwie nie zweryfikowano rzetelnie programu inwestycji, stanowiącego załącznik do projektu wniosku ZDP o przyznanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadania „Budowa drogi powiatowej nr 1734L”, w którym niezgodnie ze stanem faktycznym stwierdzono, że droga wpisuje się w Plan rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Włodawskim na lata 2019-2025, podczas gdy faktycznie w tym planie nie wskazano tej drogi, jako zaplanowanej do budowy lub przebudowy w latach 2019-2025. Wniosek w formie opracowanej przez ZDP przekazano do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: LUW).

Starosta w wyjaśnieniu potwierdził, że wniosek nie był weryfikowany przez pracowników Starostwa, informując, że dokumenty sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych SP są przekazywane Staroście bezpośrednio do zatwierdzenia i nie wskazał, przyczyn braku weryfikacji.

(akta kontroli str. 524-527, 578-607 – pliki 1-13)

²¹ Przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK.

NIK zauważa, że brak weryfikacji wniosku skutkowało przekazaniem do Wojewody programu inwestycji, który zawierał informacje niezgodne ze stanem faktycznym. Program ten był niezbędnym do otrzymania dofinansowania z budżetu państwa na realizację zadania.

Ocena częściowa

W Starostwie przeprowadzono analizę zasadności podjęcia inwestycji polegającej na przebudowie boiska przy I LO, a także kosztów oraz korzyści z jego realizacji. Opracowano program inwestycji, który został uzgodniony z WL. Przed rozpoczęciem robót budowlanych dokonano zgłoszenia i uzyskano wymagane pozwolenia. Jednak OPZ został sporządzony z naruszeniem art. 99 ust. 1 Pzp, na podstawie nierzetelnie zweryfikowanego projektu budowlanego – zamiennego w zakresie określenia pokrycia dachowego obiektu budowlanego R3 przeznaczonego do rozbiórki i utylizacji. Ponadto w uzasadnieniu celowości inwestycji „Budowa drogi powiatowej nr 1734L” sformułowanym w programie inwestycji, który był załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji wskazano, że realizacja zadania wpisywała się w długofalową koncepcję modernizacji dróg zarządzanych przez Powiat Włodawski określoną w „Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Włodawskim na lata 2019-2025”, co nie odpowiadało stanowi faktycznemu.

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Umowę z Wykonawcą Zadania zawarto 5 lutego 2025 r. W umowie określono wynagrodzenie ryczałtowe, a wartość udzielonego zamówienia była zgodna z treścią wybranej oferty i wynosiła 1853 tys. zł brutto (1507 tys. zł netto). Aneks nr 1 z 27 lutego 2025 r. do umowy dokonano zmiany osoby pełniącej funkcję kierownika budowy. Terminy rozpoczęcia i zakończenia robót były zgodne z warunkami umowy.

W trakcie prowadzenia robót budowlanych wprowadzono zmiany polegające na przesunięciu dwóch studni rewizyjnych oraz dwóch studni betonowych poza nawierzchnię boiska. Starosta wyjaśnił, że przesunięcie studni nie stanowiło istotnego odstępstwa od założeń projektu. Przepisy Prawa budowlanego definiują istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę oraz określają zasady postępowania w przypadku zmian nieistotnych. Przepisy te znajdują zastosowanie wyłącznie do projektów zatwierdzonych decyzją o pozwoleniu na budowę. W przypadku zmian o charakterze nieistotnym względem zgłoszenia robót budowlanych, Prawo budowlane nie przewiduje szczególnych procedur wprowadzania takich modyfikacji. Przy tego typu zmianach nieistotnych nie zachodził obowiązek zmiany zgłoszenia ani uzyskiwania zgody projektanta, a faktyczny stan został potwierdzony wpisem kierownika budowy w dzienniku budowy oraz inwentaryzacją powykonawczą. Kwestia ta została skonsultowana z Wydziałem Budownictwa i Inwestycji Starostwa, który potwierdził, iż przy tego typu korektach technicznych pierwotne zgłoszenie pozostaje w mocy i jest skuteczne. Stanowisko to jest spójne z obowiązującą praktyką budowlaną, w związku z czym Starostwo stało na stanowisku, iż pierwotne zgłoszenie z dnia 24 czerwca 2024 r. pozostaje wiążące i wystarczające.

W ramach realizacji Zadania wykonawca zgłosił jednego podwykonawcę, z którym zawarto umowę o wartości netto 724 tys. zł. Przed zawarciem umowy wykonawca przedłożył Zamawiającemu projekt umowy, a po uzyskaniu akceptacji – kopię podpisanej umowy.

Przebieg i realizację robót budowlanych dokumentowano w dzienniku budowy w porządku chronologicznym. Nie wystąpiły roboty zaniechane.

W trakcie oględzin²² boiska znajdującego się przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie stwierdzono, że:

- wykonano następujące obiekty sportowe: boisko uniwersalne przeznaczone do gry w piłkę nożną, piłkę ręczną i tenisa ziemnego, boisko uniwersalne przeznaczone do gry w minikoszykówkę, siatkówkę i badminton, bieżnię prostą 4-torową, rozbieg do skoku w dal z deską wybiciową i piaskownicą,
- boiska wyposażone były w dwie bramki do piłki nożnej i dwa stojaki do koszykówki z tablicą oraz obręczą,
- słupki oraz siatka do tenisa i do siatkówki zostały na okres zimowy przeniesione do magazynu szkolnego,
- teren obu boisk został ogrodzony,
- wzdłuż dłuższych krawędzi ogrodzenia, po stronie boisk było odwodnienie liniowe,
- po jednej stronie, wzdłuż dłuższej krawędzi boiska znajdował się rząd krzesełek, stwierdzono brak jednego krzeselka stadionowego.

Starosta wyjaśnił, że krzeselko zostało wymontowane niezwłocznie po stwierdzeniu jego mechanicznego uszkodzenia w październiku 2025 r. przez pracowników Szkoły (użytkownika obiektu) ze względów bezpieczeństwa. Informacja o tym zdarzeniu nie została przekazana do Wydziału Budownictwa i Inwestycji Starostwa, gdyż uszkodzenie pojedynczego elementu zostało zakwalifikowane przez Dyrektora Szkoły jako nieistotna usterka eksploatacyjna możliwa do usunięcia w ramach bieżącego utrzymania. Szkoła podjęła próbę pozyskania elementu zamiennego, jednak napotkano na bariery logistyczne związane z dostawą pojedynczej sztuki. Montaż nastąpi niezwłocznie po pozyskaniu elementu i ustąpieniu ujemnych temperatur.

(akta kontroli str. 262-336, 473-475, 534-551, 578-607 – pliki 14-18)

2.2. Obioru końcowego zleconych robót budowlanych dokonano komisyjnie w sześciuosobowym składzie²³ 4 sierpnia 2025 r. przy udziale kierownika budowy i prokurenta wykonawcy. Z przeprowadzonego odbioru sporządzono protokół odbioru końcowego. W protokole tym nie stwierdzono wad w wykonaniu przedmiotu umowy.

Wykonawca zgodnie z umową przekazał zamawiającemu dokumentację powykonawczą²⁴.

(akta kontroli str. 373, 413-414, 578-607 – pliki 14, 16, 18, 51-66)

2.3. Rozliczenie za wykonanie przedmiotu umowy odbyło się jedną fakturą końcową, wystawioną 4 sierpnia 2025 r. na kwotę 1853 tys. zł. Wartość robót była zgodna z umową o roboty budowlane. Do faktury dołączono protokół odbioru końcowego. Wykonawca przedłożył również do SP oświadczenie podwykonawcy potwierdzające brak zaległości w uregulowaniu wymagalnych roszczeń wynikających z umowy o podwykonawstwo. Zapłaty za roboty budowlane dokonano zgodnie z terminem określonym na fakturze, tj. 1 września 2025 r.

(akta kontroli str. 262-299, 337-338, 381-386, 413-416)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

SP prawidłowo zrealizowało Zadanie inwestycyjne. Odbioru końcowego dokonano w terminie określonym w umowie. Dokumentację powykonawczą odebrano wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbioru końcowego, tj. w sposób przewidziany w umowie. Płatności dokonano za roboty

²² Przeprowadzonych 22 stycznia 2026 r.

²³ Komisja została powołana zarządzeniem Starosty nr 31/25 z 29 lipca 2025 r.

²⁴ Dnia 31 lipca 2025 r. wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbioru końcowego.

faktycznie wykonane, terminowo, po dokonaniu odbioru końcowego i uzyskaniu dokumentów potwierdzających brak zaległości wynikających z umowy o podwykonawstwo.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z §1 pkt 1 umowy o dofinansowanie Wojewoda udzielił Powiatowi dotacji w łącznej wysokości 1966 tys. zł. Koszt kwalifikowany Zadania wynosił łącznie 2457 tys. zł, a wkład własny Powiatu 491 tys. zł. Postanowienia §1 pkt 7 umowy z WL zobowiązywały Powiat do wykonania Zadania w terminie od dnia podpisania umowy do 31 sierpnia 2025 r., zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym określonym w załączniku nr 2 do umowy.

Harmonogram dofinansowania Zadania w poszczególnych latach określono następująco:

- w 2024 r. koszt kwalifikowany – 380 tys. zł, w tym kwota dotacji z budżetu państwa 304 tys. zł i wkład własny Powiatu 76 tys. zł,
- w 2025 r. koszt kwalifikowany – 2077 tys. zł, w tym kwota dotacji 1662 tys. zł i wkład własny Powiatu 415 tys. zł.

Umowę z WL zmieniono dwoma aneksami²⁵. Aneksem nr 1 wprowadzono m.in. zmianę polegającą na przeniesieniu środków zaplanowanych w 2024 r. na 2025 r. oraz zmieniono termin wykonania Zadania na okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2025 r. W uzasadnieniu wniosku o zawarcie aneksu wskazano, że Starostwo dopiero po podpisaniu umowy z WL ogłosiło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę boiska przy I LO. Po podpisaniu umowy z wykonawcą SP nie było w stanie dotrzymać warunków określonych w załączniku nr 2 do umowy z WL i do 2 grudnia 2024 r. złożyć kompletny wniosek o wypłatę dotacji wraz z fakturą i protokołem odbioru za pierwszy etap robót. Zmiana wprowadzona aneksem nr 2 polegała na zmniejszeniu dotacji do łącznej wysokości 1483 tys. zł, w związku z uzyskaniem niższej niż szacowano ceny w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Koszt kwalifikowany Zadania wynosił łącznie 1854 tys. zł, a wkład własny Powiatu 371 tys. zł. Termin wykonania Zadania określono od 1 lutego do 30 września 2025 r.

W 2025 r. nakłady na realizację Zadania wyniosły 1854 tys. zł, z tego sfinansowane z dotacji stanowiły 1483 tys. zł (tj. 80% kosztów Zadania). W 2024 r. nie poniesiono wydatków na realizację Zadania.

(akta kontroli str. 71-137, 554, 555-568 – pliki 24-59, 578-607 – pliki 30-50)

3.2. W Starostwie sporządzono wniosek o wypłatę w 2025 r. dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie Zadania, który 4 sierpnia 2025 r. przekazano do Wydziału Infrastruktury LUW, tj. w terminie określonym w aneksie nr 2 do umowy z WL²⁶. Do wniosku dołączono wymagane dokumenty, tj. poświadczony za zgodność z oryginałem kopie: faktury za wykonanie inwestycji, dokumentów potwierdzających odbiór i wykonanie prac. W dniu 6 sierpnia 2025 r. złożono korektę wniosku²⁷, poprawiając m.in. błędnie wskazany paragraf dotacji celowej oraz uzupełniono fakturę o klauzulę zgodnie z treścią wskazaną w załączniku nr 3 do umowy z WL.

SP otrzymało 29 sierpnia 2025 r. dotację z budżetu państwa na realizację Zadania. Termin wpływu środków finansowych z dotacji umożliwił terminową zapłatę zobowiązania z tytułu umowy zawartej z wykonawcą.

(akta kontroli str. 397-416, 469-470)

²⁵ Aneksy nr: 1 z 16 stycznia 2025 r. i 2 z 20 sierpnia 2025 r.

²⁶ Ostateczny termin złożenia wniosku upływał 8 września 2025 r.

²⁷ W związku z pismem z LUW znak IF-IV.3122.11.15.2024.AP z 6 sierpnia 2025 r.

3.3. Dotacja z budżetu państwa została w całości wykorzystana na realizację Zadania, zgodnie z umową z WL. Dla zadania prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków finansowanych z tych środków, stosownie do art. 152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸. Wykazane w rozliczeniu środków dane wynikały z prowadzonej w SP ewidencji księgowej oraz dokumentów księgowych z realizacji inwestycji. Sprawozdanie przekazano do LUW w terminie zgodnym z aneksem nr 2 do umowy z WL.

(akta kontroli str. 387-396, 417-468, 471-472, 578-607 – pliki 19-29)

3.4. W analizowanym okresie w SP przeprowadzono 13 kontroli przez podmioty zewnętrzne, które nie dotyczyły realizacji zadania inwestycyjnego objętego kontrolą. Nie prowadzono także kontroli wewnętrznych i zadań audytowych związanych z realizacją Zadania.

(akta kontroli str. 476-523, 555-568 – pliki 60-67)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Starostwo prawidłowo wykorzystało i rozliczyło dotację z budżetu państwa na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa boiska przy I Liceum Ogólnokształcącym we Włodawie” w ramach Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030. Wniosek o uruchomienie środków został sporządzony w Starostwie terminowo i zgodnie z postanowieniami aneksu nr 2 do umowy z WL. Środki z budżetu państwa zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i umową zawartą z WL.

IV. 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:

Wnioski

1. Rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym opisywanie przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem wymagań i okoliczności, które mogą mieć istotny wpływ na sporządzenie oferty.
2. Dokonywanie rzetelnych uzasadnień wniosków składanych do Wojewody Lubelskiego o dofinansowanie z budżetu państwa planowanych do realizacji inwestycji drogowych.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. 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 NIK 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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK,

²⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

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 3 marca 2026 r.

Kontroler:

Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

**p.o. Dyrektor
Lubelskiej Delegatury NIK
w Lublinie**

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/