



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI

LLO.411.4.1.2024

Pan
Mariusz Guzicki
Burmistrz
Urząd Miejski w Jeżowie
ul. Kwiatowa 1
95-047 Jeżów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/003/LLO – Realizacja zadań inwestycyjnych w wybranych gminach województwa łódzkiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jeżowie, ul. Kwiatowa 1, 95-047 Jeżów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Guzicki, Burmistrz Jeżowa ¹ , od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowywanie do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym wybór wykonawcy, objętych wsparciem finansowym z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. 2. Realizacja inwestycji, wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych przeznaczonych na inwestycje oraz prowadzenie działań sprawozdawczych i informacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Okres kontroli obejmował lata 2020–2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 2 grudnia 2024 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/107/2024 z 29 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Burmistrz.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Miejskim w Jeżowie⁴ prawidłowo zaplanowano oraz przygotowano inwestycje finansowane z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁵, niemniej niektóre z podejmowanych przez Gminę czynności w ramach realizacji pięciu objętych badaniem NIK inwestycji, wykonanych zostało nierzetelnie i z naruszeniem prawa.

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych – w strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano zadania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji, a pracownicy realizujący te zadania posiadali stosowne przygotowanie do pełnionych funkcji. Stwierdzona podczas kontroli NIK nieprawidłowość formalna polegająca na niespójności pomiędzy zapisami przyjętymi w regulaminie organizacyjnym Urzędu a zakresem obowiązków pracowników nie miała wpływu na wskazaną ocenę przygotowania organizacyjnego.

W Urzędzie postępowania o zamówienie publiczne dla pięciu skontrolowanych inwestycji przygotowywane i przeprowadzane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶ oraz z regulacjami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Burmistrza do służbowego wykorzystania.

Urząd dokonywał wszystkich niezbędnych czynności po otwarciu ofert, poza przypadkiem publikacji jednego ogłoszenia o wykonaniu umowy, gdzie naruszono termin wskazany w art. 448 przywołanej ustawy.

Pracownicy Urzędu nierzetelnie egzekwowali niektóre postanowienia umów zawartych z wykonawcami robót, w konsekwencji czego m.in. przekroczono czas trwania odbioru końcowego inwestycji, odbioru częściowego dokonano pomimo niespełnienia warunków zapisanych w umowie, a składane przez wykonawców robót harmonogramy rzeczowo-finansowe nie zawierały części elementów wymaganych tymi umowami. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła również braku egzekwowania przez Zamawiającego od Inspektorów nadzoru pisemnych informacji – wymaganych § 5 ust. 12 umów – o ilości godzin wykonania przedmiotu umowy lub oświadczenia o braku obowiązku przedłożenia tej informacji z powołaniem się na okoliczności wyłączające ten obowiązek.

Gmina posiadała zabezpieczone środki do sfinansowania zadań inwestycyjnych oraz rzetelnie opracowała plany finansowe. Dla inwestycji finansowanych z Funduszu w Urzędzie opracowano plany finansowe dedykowane tym inwestycjom, a środki otrzymane z Funduszu gromadzono na wydzielonym rachunku bankowym. Środki wyodrębnione na wydzielonym rachunku nie zostały przeznaczone na inny cel.

Po zakończeniu inwestycji, wbrew art. 60 c i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁷ nie założono książki obiektu budowlanego dla budynku gospodarczo-socjalnego zbudowanego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie, zaś w przypadku trzech obiektów – nie przeprowadzano obowiązkowych okresowych przeglądów.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Urząd, Gmina.

⁵ Dalej: Fundusz.

⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 1320, dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 725, dalej: ustawa Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowywanie do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym wybór wykonawcy, objętych wsparciem finansowym z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie inwestycji, remontów oraz utrzymania dróg i obiektów gminnych, a także zamówień publicznych realizował w Urzędzie Referat Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Strukturalnych, w tym jeden pracownik Referatu zajmował się zamówieniami publicznymi, a trzech – planowaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji. Wyżej wymienieni pracownicy nie posiadali kierunkowego wykształcenia, jednak zadania związane z nadzorem nad inwestycjami powierzane były posiadającym uprawnienia budowlane podmiotom zewnętrznym. W okresie objętym kontrolą każdy ze wskazanych pracowników odbył średnio po 11 szkoleń.

(akta kontroli str. 10-68)

W Urzędzie, pomimo przypisania w obowiązującym regulaminie organizacyjnym⁹ opracowywania programów funkcjonalno-użytkowych pracownikom Referatu Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Strukturalnych, zadanie te zlecano podmiotom zewnętrznym (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 4-9)

W latach objętych kontrolą w Urzędzie zrealizowano 24 zadania inwestycyjne, na które uzyskano wsparcie finansowe. Łączny koszt zakończonych inwestycji wyniósł 42,5 mln zł. Kontrolą NIK objęto pięć inwestycji, tj. „Budowę budynku gospodarczo-socjalnego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie”, „Przebudowę i rozbudowę istniejącego targowiska stałego "Mój rynek" w Jeżowie”, „Remont drogi przez miejscowość Leszczyny Kolonia na odcinku od drogi gminnej nr 121116E do granicy z gminą Rogów”, „Przebudowę boiska sportowego przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Jeżowie” i „Termomodernizację budynku OSP w Jeżowie”, których łączny koszt wyniósł 4,2 mln zł.

(akta kontroli str. 69-84)

Zadania inwestycyjne objęte kontrolą NIK uwzględnione zostały w dokumentach strategicznych, takich jak:

- Strategia Rozwoju Gminy Jeżów na lata 2014 – 2020¹⁰;
- Strategia Rozwoju Gminy Jeżów na lata 2022 – 2030¹¹;
- Plan Odnowy Miejscowości Jeżów na lata 2021 – 2030¹²,

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Przyjętym Zarządzeniem nr 58/2020 Wójta Gminy Jeżów z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Jeżów.

¹⁰ Przyjęta uchwałą nr XVIII/111/2016 Rady Gminy Jeżów z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Gminy Jeżów na lata 2014 – 2020.

¹¹ Przyjęta uchwałą nr XLIV/298/2022 Rady Gminy Jeżów z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Jeżów na lata 2022-2030”.

¹² Przyjęty uchwałą nr XXVI/187/2021 Rady Gminy Jeżów z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Odnowy Miejscowości Jeżów na lata 2021-2020.

opracowanych i uchwalanych zgodnie z art. 10e i art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. Wskazane wyżej dokumenty określały w szczególności kierunki działania i cele strategiczne (społeczne, gospodarcze i przestrzenne), a także definiowały efekty planowanych działań. W strategiach zawarto również procedury wdrażania, monitoringu i ewaluacji, w których określono mierniki i wskaźniki realizacji celu oraz ramy finansowe.

(akta kontroli str. 86-258)

W Urzędzie, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, opracowywano i zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej plan postępowań o udzielenie zamówień. Plany opublikowane w latach objętych kontrolą zawierały wskazane wyżej zadania inwestycyjne.

(akta kontroli str. 259-431)

Dla zamówień na roboty budowlane realizowane w systemie „buduj” opracowywano kosztorys inwestorski, zaś dla zadania realizowanego w formule „zaprojektuj i wybuduj” opracowywany był program funkcjonalno-użytkowy, co było zgodne z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Na podstawie tych dokumentów szacowano wartość zamówienia.

Łączny koszt sporządzenia dokumentacji projektowej, w tym kosztorysów inwestorskich i programu funkcjonalno-użytkowego dla zadań objętych kontrolą wyniósł 70,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 432)

Środki finansowe na realizację zadań zabezpieczone były w planach finansowych ustalonych w uchwałach w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeżów na dany rok budżetowy wraz z uchwałami zmieniającymi (w przypadku np. wzrostu kosztu realizacji zadania) oraz w Wieloletnich Prognozach Finansowych. Załącznikiem do budżetu Gminy była tabela pn. „Dochody i wydatki budżetu dotyczące zadań realizowanych w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych” uwzględniająca poszczególne zadania, ich klasyfikację budżetową, a także koszt.

(akta kontroli str. 441-567)

Dodatkowo dla inwestycji finansowanych z Funduszu utworzono odrębny rachunek bankowy oraz, zgodnie z art. 65 ust 11-12 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁴, opracowano plan finansowy dedykowany tym inwestycjom, który następnie został przyjęty zarządzeniem Burmistrza¹⁵. Środki wyodrębnione na wydzielonym rachunku nie zostały przeznaczone na inny cel. Zestawienie zawierające dochody i wydatki budżetu dotyczące zadań zrealizowanych z Funduszu stanowiło załącznik do informacji o przebiegu wykonania budżetu przedkładanej Radzie Miejskiej w Jeżowie oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

(akta kontroli str. 1084-1094)

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

¹⁵ Zarządzenie nr 8/2023 Burmistrza Jeżowa z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia planu finansowego dla środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu POLSKI ŁAD – Programu Inwestycji Strategicznych.

Na realizację zadań objętych kontrolą NIK¹⁶ zaplanowano zarówno w budżecie, jak i w Wieloletniej Prognozie Finansowej pierwotnie kwotę 4,08 mln zł, po czym kwota ta została zwiększona do 4,4 mln zł.

(akta kontroli str. 441-567)

Źródłem finansowania wskazanych inwestycji były środki własne Gminy oraz uzyskane dofinansowanie:

- z Rządowego Funduszu Polski Ład – Programu Inwestycji Strategicznych – w przypadku zadań: „Remont drogi przez miejscowość Leszczyny Kolonia na odcinku od drogi gminnej nr 121116E do granicy z gminą Rogów” (wartość zadania wynikająca z zawartej z wykonawcą umowy: 996 951,90 zł, z czego kwota dofinansowania wynosiła 977 012,86 zł) i „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” (wartość zadania wynikająca z zawartej z wykonawcą umowy: 1 400 908,50 zł, z czego kwota dofinansowania wynosiła 1 260 000,00 zł);
- w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – przy inwestycji „Przebudowa i rozbudowa istniejącego targowiska stałego "Mój rynek" w Jeżowie” (wartość zadania wynikająca z zawartej z wykonawcą umowy: 934 186,37 zł, z czego kwota dofinansowania wynosiła 438 022,00 zł);
- w formie dotacji celowej od Samorządu Województwa Łódzkiego w ramach naboru „Infrastruktura sportowa Plus” oraz dofinansowania otrzymanego z Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w ramach programu Re_Action! – dla inwestycji „Przebudowa boiska sportowego przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Jeżowie” (wartość zadania wynikająca z zawartej z wykonawcą umowy: 498 150,00 zł, z czego kwota dofinansowania z Samorządu Województwa Łódzkiego wynosiła 230 000,00 zł, a z Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej 100 000,00 zł);
- ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – przy inwestycji „Budowa budynku gospodarczo-socjalnego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie” (wartość zadania wynikająca z zawartej z wykonawcą umowy: 375 147,91 zł, z czego kwota dofinansowania wynosiła 180 218,69 zł).

(akta kontroli str. 69-72, 85)

W przypadku jednej inwestycji z pięciu objętych analizą dofinansowanie wpłynęło na rachunek Urzędu po zapłacie wykonawcy, zaś w czterech przypadkach – zapłata następowała po uzyskaniu dofinansowania, przy czym w jednym przypadku środki wpłynęły dziesięć miesięcy przed rozdysponowaniem środków przez Urząd, a w trzech przypadkach dofinansowanie wpłynęło do 22 dni przed zapłatą wykonawcy.

Urząd, choć zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mógł dokonać lokaty wolnych środków finansowych, nie ulokował w żaden sposób dofinansowania otrzymanego z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 180 218,69 zł, w konsekwencji czego środki te od 2 września 2020 r. do 14 lipca 2021 r. nie były oprocentowane (poza okresem od 2 września do 31 grudnia 2020 r., gdy rachunek, na którym zostały zdeponowane środki miał oprocentowanie zmienne liczone jako iloczyn stopy WIBID 1M i wskaźnika 0,2).

(akta kontroli str. 85)

¹⁶ W tym na realizację zadania inwestycyjnego, zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz wykonanie dokumentacji projektowej.

Burmistrz, w celu wyłonienia wykonawcy każdego z objętych badaniem zadań inwestycyjnych powoływał komisję przetargową, co było zgodne z art. 53 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 631-659)

W prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne przedmiot zamówienia, zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, był opisywany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń. Opis ten był także zgodny z wymogami art. 100-103 przywołanej ustawy.

Ogłoszenia o prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne, zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych publikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych, a terminy na złożenie ofert wyznaczano zgodnie z art. 283 tejże ustawy. W Biuletynie publikowano także, zgodnie z przywołanym przepisem, ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy i wyniku postępowania. W jednym z pięciu postępowań objętych badaniem, w przypadku których umowy zostały zrealizowane, ogłoszenie o wykonaniu umowy opublikowano z naruszeniem terminu wskazanego w art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 796-1054)

Zawarte w wyniku opisanych wyżej postępowań umowy uwzględniały odpowiedzialność wykonawcy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zapisów tych umów.

(akta kontroli str. 796-1054)

W Urzędzie, zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, sporządzano roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach i terminowo przekazano je Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 568-630)

Wybór inspektora nadzoru przeprowadzano zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekraczała kwoty 130 000 zł¹⁷.

(akta kontroli str. 660-670, 796-1054)

Przed rozpoczęciem inwestycji Urząd uzyskał, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, wszystkie niezbędne pozwolenia na realizację inwestycji w terminie umożliwiającym planowe jej rozpoczęcie (tam, gdzie to było wymagane) lub dokonywał zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych. Każdorazowo Urząd zawiadamiał też właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie rozpoczęcia prac, co było zgodne z art. 41 ust. 4 przywołanej ustawy.

(akta kontroli str. 1055)

¹⁷ Przyjętym zarządzeniem nr 21/2014 Wójta Gminy Jeżów z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (z późniejszymi zmianami wprowadzonymi w 2016 r. zarządzeniem nr 11/2016) i zarządzeniem nr 135/2020 Wójta Gminy Jeżów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza kwoty 130 000 zł.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym z pięciu postępowań objętych badaniem¹⁸ ogłoszenie o wykonaniu umowy opublikowano z naruszeniem terminów wskazanych w art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. ogłoszenia te publikowano po upływie 34 dni od odebrania prac¹⁹, choć zgodnie z ww. przepisem publikacja ogłoszenia powinna nastąpić w ciągu 30 dni od wykonania umowy.

(akta kontroli str. 928-929)

Burmistrz wyjaśnił, że ogłoszenie o wykonaniu umowy opublikowano w dniu 21 grudnia 2023 r. w wyniku przeoczenia upływu terminu 30 dni od wykonania umowy.

(akta kontroli str. 1066-1070)

2. W Urzędzie, pomimo przypisania - zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 3 regulaminu organizacyjnego - opracowywania programów funkcjonalno-użytkowych pracownikom Referatu Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Strukturalnych, zadanie to nie zostało przydzielone pracownikowi Referatu, a sporządzanie programów zlecano dostawcom zewnętrznym. Koszt opracowania programu funkcjonalno-użytkowego dla inwestycji „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” wyniósł 11 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-65, 432)

Burmistrz wyjaśnił, że zadanie wskazane w regulaminie organizacyjnym w § 16 ust. 1 pkt 3 zostało błędnie sformułowane i winno brzmieć: „Opracowywanie specyfikacji z zakresu zamówień publicznych”. Nie było wolą pracodawcy powierzanie pracownikom opracowania programów funkcjonalno-użytkowych, gdyż było to zadanie bardzo pracochłonne i wymagające posiadania odpowiednich kompetencji i wiedzy technicznej.

(akta kontroli str. 4-9)

W trakcie trwania kontroli NIK podjęto działania mające na celu dokonanie korekty wskazanego zapisu, w tym opracowano projekt nowego regulaminu organizacyjnego, w którym zmieniono przywołane w nieprawidłowości zapisy.

(akta kontroli str. 6-9, 1097-1123)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo planowano i przygotowywano do realizacji zadania inwestycyjne objęte wsparciem finansowym z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Dla inwestycji objętych szczegółową analizą sporządzana była dokumentacja projektowa, a postępowania przeprowadzane były, co do zasady, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i przyjętym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych – za wyjątkiem naruszenia w jednym postępowaniu terminu opublikowania ogłoszenia o wykonaniu umowy. Dla środków z Funduszu, gromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym, opracowano plany finansowe dedykowane tym inwestycjom. Zobowiązania z tytułu realizacji inwestycji regulowano terminowo.

¹⁸ Dotyczy postępowania na zadanie: „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie”.

¹⁹ Termin odbioru prac: 17 listopada 2023 r., a termin opublikowania ogłoszenia o wykonaniu umowy: 21 grudnia 2023 r.

2. Realizacja inwestycji, wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych oraz prowadzenie działań sprawozdawczych i informacyjnych

Opis stanu faktycznego

W inwestycjach objętych kontrolą NIK, roboty budowlane, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, rozpoczęto na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę/zgłoszenia robót, wydanej na podstawie wniosku zawierającego wszystkie elementy określone w art. 33 ust. 2 ww. ustawy. Termin rozpoczęcia oraz zakończenia robót budowlanych był zgodny z terminem określonym w każdej z analizowanych umów zawartych z wykonawcami robót. W przypadku realizacji zadania „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” Zamawiający nieterminowo przekazał Wykonawcy plac budowy (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Tam, gdzie było to wymagane, obiekty oddawano do użytku po uzyskaniu stosownego pozwolenia.

(akta kontroli str. 1055-1062)

Inwestycje realizowano zgodnie z zakresem prac i terminami określonymi w umowach, a ich efektem było zrealizowanie planowanych zadań inwestycyjnych.

Nierzetelne egzekwowanie niektórych zapisów umów zawartych z wykonawcami robót oraz umów zawartych z Inspektorami nadzoru opisano w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości, nie miało to jednak wpływu na jakość i terminowość realizowanych prac.

(akta kontroli str. 796-1054)

Nadzór nad realizowanymi inwestycjami sprawowali wybrani w tym celu przez Urząd inspektorzy nadzoru, którzy rzetelnie wypełniali swoje obowiązki w zakresie realizacji inwestycji, niedopełniali natomiast obowiązku zapisanego w zawartych umowach dotyczącego składania oświadczeń o ilości godzin wykonania przedmiotu umowy (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 796-1054)

Odbiory robót, w czterech z pięciu inwestycji objętych badaniem, zostały przeprowadzone w terminach wynikających z warunków umowy i harmonogramów rzeczowo-finansowych, natomiast w jednym przypadku przekroczono czas trwania odbioru, czym naruszono zapisy umowy (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Podczas realizacji inwestycji objętych kontrolą NIK oraz po ich zakończeniu nie stwierdzono przypadków złego wykonania lub niewykonania przez wykonawców prac zleconych.

(akta kontroli str. 433-440, 796-1054)

Po zakończeniu inwestycji nie założono książki obiektu budowlanego dla budynku gospodarczo-socjalnego zbudowanego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie, zaś w przypadku trzech obiektów – nie przeprowadzano obowiązkowych przeglądów okresowych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 796-1054)

Wydatki poniesione na realizację zadań inwestycyjnych były zgodne z ustalonymi w planach finansowych, harmonogramach i umowach zawartych z wykonawcami. Środki wydatkowano terminowo i w wysokościach określonych w umowach, po wcześniejszym odebraniu prac i potwierdzeniu przez komisję odbiorową braku uwag co do jakości i poprawności zrealizowanego zadania.

Dla inwestycji finansowanych z Funduszu, rozpoczęcie inwestycji następowało po uzyskaniu promesy na jej sfinansowanie, udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego²⁰, a wypłata środków finansowych została dokonana zgodnie z warunkami określonymi w promesach wydanych przez BGK.

(akta kontroli str. 671-795)

W trakcie realizacji inwestycji objętych kontrolą NIK, płatności na rzecz wykonawców były dokonywane terminowo i nie miały miejsca sytuacje, w których Urząd winien zapłacić odsetki za zwłokę.

(akta kontroli str. 671-795)

W Urzędzie prawidłowo realizowano obowiązki sprawozdawcze i informacyjne dla zrealizowanych inwestycji, w tym rzetelnie sporządzano i terminowo przekazywano sprawozdania oraz zamieszczano tablice informacyjne.

(akta kontroli str. 1076-1081, 1095-1096)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie egzekwowano zapisy umów zawartych z wykonawcami robót i inspektorami nadzoru, w konsekwencji czego we wszystkich inwestycjach objętych badaniem:

- nie wyegzekwowano od wykonawców robót złożenia harmonogramu rzeczowo-finansowego uwzględniającego minimalizowanie uciążliwości dla uczestników ruchu na istniejących drogach – co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 umowy;
- wbrew zapisom § 5 ust. 12 umów zawartych z inspektorami nadzoru nie egzekwowano złożenia wraz z fakturą pisemnej informacji o ilości godzin wykonania przedmiotu umowy lub oświadczenia o braku obowiązku przedłożenia tejże informacji z powołaniem się na okoliczności wyłączające ten obowiązek;
- w składanych przez wykonawców robót, zgodnie z § 15 ust. 1 umowy, zawiadomieniach o zakończeniu prac i zgłoszeniu gotowości do odbioru nie zawierano informacji o dołączeniu załączników wskazanych w umowie, jednocześnie w protokołach odbioru wskazywano, że dokumenty, które powinny być załącznikiem do zawiadomienia zostały przedłożone Komisji odbiorowej ze strony Wykonawcy. Dodatkowo w przypadku trzech z pięciu zawiadomień inwentaryzacja geodezyjna, która powinna być załącznikiem do zawiadomienia sporządzona została po terminie złożenia zawiadomienia (w tym w jednym przypadku po dokonaniu odbioru prac).

Dodatkowo:

- w przypadku realizacji inwestycji „Budowa budynku gospodarczo-socjalnego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie” czynności odbioru trwały osiem dni roboczych (od 7 czerwca do 16 czerwca 2021 r.), co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 umowy z wykonawcą, zgodnie z którym zakończenie czynności odbioru powinno nastąpić w ciągu siedmiu dni roboczych licząc od daty rozpoczęcia odbioru;

²⁰ Dalej: BGK.

- w przypadku inwestycji „Przebudowa i rozbudowa istniejącego targowiska stałego „Mój rynek” w Jeżowie” Zamawiający nie wyegzekwował od wykonawcy po zawarciu aneksu zmieniającego zakres prac i wysokość wynagrodzenia, złożenia zaktualizowanego harmonogramu rzeczowo-finansowego, choć zgodnie z § 6 ust. 1 umowy Wykonawca powinien przedkładać skorygowany harmonogram rzeczowo-finansowy, jeśli poprzedni stanie się niespójny z faktycznym postępem prac lub z zobowiązaniem Wykonawcy;
- podczas realizacji inwestycji „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” Zamawiający przekazał plac budowy cztery miesiące po terminie wskazanym w umowie, tj. przekazanie placu budowy – w związku z realizacją umowy z 5 stycznia 2023 r. – nastąpiło 10 maja 2023 r., choć zgodnie z § 3 ust. 1 umowy powinno nastąpić w ciągu siedmiu dni od zawarcia umowy. Jednocześnie Zamawiający nie wyegzekwował dostarczenia przez wykonawcę uprawnień budowlanych w terminie wskazanym w umowie. Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy winny one być przedłożone w ciągu siedmiu dni od podpisania umowy, natomiast wykonawca przedłożył je 15 maja 2023 r., tj. cztery miesiące po terminie wskazanym w umowie,
- podczas realizacji inwestycji „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” dokonano odbioru częściowego prac, choć nie spełnione zostały warunki określone w § 15 ust. 4 umowy, tj. nie dokonano stosownych wpisów w dzienniku budowy.

(akta kontroli str. 433-440, 796-1054)

Burmistrz odnosząc się do opisanych wyżej nieprawidłowości wyjaśnił, co następuje:

- harmonogramy rzeczowo-finansowe były składane przez wykonawców w terminie wynikającym z § 6 umów na realizację poszczególnych zadań. Podczas realizacji inwestycji każdorazowo ustalane było minimalizowanie uciążliwości dla uczestników ruchu na istniejących drogach podczas spotkań z wykonawcami, gdyż ten zapis w umowie był dla nich niejasny. Minimalizowanie uciążliwości dla uczestników ruchu drogowego określone było przede wszystkim w projektach tymczasowej organizacji ruchu, jeśli były wymagane, dlatego zapis ten – w trakcie kontroli NIK – został usunięty z wzoru umowy, jaki będzie stosowany w przyszłych postępowaniach. Pracownicy odpowiedzialni za realizację inwestycji zostali pouczeni w sprawie wprowadzonych zmian,
- w przedmiotowych przypadkach inspektorzy nadzoru nie przedkładali wraz z fakturami pisemnych informacji o ilości godzin wykonania przedmiotu umowy lub oświadczenia o braku po ich stronie obowiązku przedłożenia tejże informacji, z powołaniem się na okoliczności wyłączające ten obowiązek, a Zamawiający uznawał, że w danym przypadku informacja taka nie dotyczy inspektora i dlatego nie egzekwował przedłożenia tejże informacji. Stosowanie do przepisów o minimalnym wynagrodzeniu godzinowym, co do zasady, dotyczy osób fizycznych, które świadczą określone usługi, a nie przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. W trakcie kontroli NIK pouczono pracownika zlecającego nadzory inwestorskie o konieczności dostosowania umowy na wykonywanie usługi do formy prawnej podmiotu, który ją świadczy,

- do zawiadomień o zakończeniu prac wykonawczych wykonawcy dołączali dokumenty dotyczące zrealizowanej inwestycji wymienione w § 15 ust. 1 lit. b-h zawartych umów. Nie egzekwowano dołączenia jedynie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, która była przekazywana przez wykonawców w terminach późniejszych, ponieważ taka możliwość została określona w § 15 ust. 1 lit. a umów na roboty budowlane,
- termin zakończenia czynności odbiorowych przy realizacji zadania „Budowa budynku gospodarczo-socjalnego dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie” zastał ustalony według art. 111 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²¹. Błędnie natomiast zinterpretowano ten przepis, gdyż pierwszym dniem czynności odbiorowych powinien być 7 czerwca 2021 r., a nie 8 czerwca 2021 r.,
- niewyegzekwowanie przedłożenia przez wykonawcę skorygowanego harmonogramu rzeczowo-finansowego, uwzględniającego zmieniony aneksem zakres prac i wysokość wynagrodzenia wyniknęło z przeoczenia tej konieczności,
- inwestycja „Termomodernizacja budynku OSP w Jeżowie” realizowana była w formule „zaprojektuj i wybuduj”. W związku z tym, zadaniem wykonawcy było w pierwszej kolejności opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej, a następnie wykonanie robót budowlanych będących przedmiotem inwestycji. Wykonanie wskazanych w nieprawidłowości czynności z naruszeniem terminu wynikało z niedostosowania zapisów umowy do trybu udzielenia zamówienia. W trakcie kontroli NIK pouczono pracowników odpowiedzialnych za inwestycje o konieczności dostosowania zapisów umowy do trybu udzielonego zamówienia,
- brak wpisu w dzienniku budowy był efektem przeoczenia. W trakcie kontroli NIK pouczono pracowników odpowiedzialnych za realizację inwestycji o konieczności realizowania zapisów umowy lub dostosowania zapisów umowy z wykonawcą do trybu, w jakim udzielane jest zamówienie oraz konieczności nadzorowania zgodności wpisów w dziennikach budowy z realizowaną umową.

(akta kontroli str. 1063-1070)

2. W Urzędzie dla wybudowanego i dopuszczonego do użytku budynku gospodarczo-socjalnego zbudowanego w 2021 r. dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie nie założono książki obiektu budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 60c ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym książka ta powinna być założona w ciągu 30 dni od doręczenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(akta kontroli str. 433-434, 836-867)

Burmistrz wyjaśnił, że brak założenia książki obiektu budowlanego wynikał z przeoczenia takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 435-440)

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061

W trakcie kontroli NIK założono książkę obiektu budowlanego dla obiektu użyteczności publicznej – budynku gospodarczo-socjalnego dla potrzeb gminnego boiska sportowego.

(akta kontroli str. 1074-1075)

3. W Urzędzie, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie nie dokonywano obowiązkowych przeglądów okresowych:

- budynku gospodarczo-socjalnego zbudowanego w 2021 r. dla potrzeb gminnego boiska sportowego w Jeżowie;
- targowiska stałego "Mój rynek" w Jeżowie;
- drogi biegnącej przez miejscowość Leszczyny Kolonia na odcinku od drogi gminnej nr 121116E do granicy z gminą Rogów.

(akta kontroli str. 433-434, 1063-1065)

Burmistrz wyjaśnił, że:

- brak dokonywania przeglądów okresowych dla budynku gospodarczo-socjalnego i drogi wynikał z przeoczenia takiego obowiązku,
- brak dokonywania przeglądów okresowych targowiska stałego wynikał z otwartego charakteru obiektu i błędnego przekonania, że targowisko nie wymaga przeglądów budowlanych.

(akta kontroli str. 435-440, 1063-1070)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 12 listopada 2024 r. zlecono wykonanie przeglądu okresowego targowiska oraz budynku. Dodatkowo – w celu zabezpieczenia środków na przeglądy dróg – złożono wniosek o dokonanie zmian w budżecie. Burmistrz wyjaśnił, że po przyjęciu uchwały przeglądy te zostaną zlecone.

(akta kontroli str. 1073)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie gospodarnie wydatkowano i rozliczano środki publiczne na realizację zadań inwestycyjnych, a inwestycje rozliczono zgodnie z zawartymi umowami i przepisami powszechnie obowiązującymi. Realizacja zadań inwestycyjnych, co do zasady, przebiegała w zaplanowany sposób, zgodnie z przyjętymi harmonogramami, jednak pracownicy Urzędu nierzetelnie egzekwowali niektóre zapisy umów zawartych z wykonawcami. Po zakończeniu inwestycji, dla budynku gospodarczo-socjalnego – wbrew zapisom art. 60 c ustawy Prawo budowlane – nie założono książki obiektu budowlanego, a w przypadku trzech obiektów nie zlecano przeglądów okresowych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Łodzi. 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.

Łódź, 10 grudnia 2024 r.

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak
z upoważnienia
p.o. Wicedyrektora
Małgorzata Chojnacka
/podpisano elektronicznie/