



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.4.10.2024

Pan
Jacek Lipiński
Urząd Miejski w Aleksandrowie
Łódzkim
Pl. Tadeusza Kościuszki 2
95-070 Aleksandrów Łódzki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim ¹ , Pl. Tadeusza Kościuszki 2, 95-070 Aleksandrów Łódzki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Lipiński, Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego ² .
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	Lata 2020–2025 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 14.02.2025 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Anna Wrona, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/128/2024 z 1 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Aleksandrów Łódzki⁵, co do zasady, prawidłowo planowała, przygotowywała i realizowała zadania inwestycyjne objęte wsparciem finansowym z dotacji, w tym z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁶, niemniej niektóre z podejmowanych przez Gminę czynności w ramach realizacji inwestycji, wykonane zostały 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, komórkę odpowiedzialną za pozyskiwanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, a także komórkę właściwą do spraw zamówień publicznych. Pracownicy realizujący przedmiotowe zadania posiadali stosowne przygotowanie do pełnionych funkcji.

Dokumenty o charakterze planistyczno-strategicznym obowiązujące na terenie Gminy uwzględniały kontrolowane zadania inwestycyjne. W Gminie nie opracowano natomiast projektów planów rozwoju sieci drogowej, wbrew art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷.

Postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych, celem wyboru wykonawców zadań inwestycyjnych oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, w ramach realizacji dwóch skontrolowanych inwestycji przygotowane i przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸ oraz z regulacjami wewnętrznymi.

Gmina posiadała zabezpieczone środki do sfinansowania zadań inwestycyjnych. Środki otrzymane z Funduszu gromadzono na wydzielonym rachunku bankowym i nie przeznaczano ich na inne cele. Nie opracowano natomiast odrębnego planu finansowego dedykowanego inwestycjom finansowanym z Funduszu, a w konsekwencji Burmistrz nie przedkładał Radzie Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim informacji o wykonaniu tego planu, co było niezgodne z art. 65 ust 11-13 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 ustaw⁹.

Gmina pozyskała wszystkie niezbędne pozwolenia na realizację inwestycji wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ w terminach umożliwiających planowe ich rozpoczęcie. Inwestycje zrealizowano zgodnie z kompletną dokumentacją projektową, zawartymi umowami oraz założonym harmonogramem czasowym, osiągając zakładane efekty rzeczowe. Obowiązki sprawozdawcze i informacyjne zostały wykonane, a stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niewłaściwej kwoty dofinansowania opublikowanej na stronie internetowej Urzędu, została usunięta w toku kontroli.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: Fundusz.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 320, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

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

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm., dalej: ustawa covidowa.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm, dalej: ustawa prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ 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	1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹², sprawami związanymi m.in. z inwestycjami własnymi Gminy, koordynacją wykonawstwa inwestycji i remontów kapitalnych, inwestycji o znaczeniu lokalnym oraz nadzoru nad tymi pracami, współpracą przy opracowywaniu długofalowych planów inwestycji strategicznych dla Gminy, opracowywaniem wniosków o dotacje, pożyczki i kredyty na realizację gminnych inwestycji, zajmował się Wydział Inwestycji, Ochrony Środowiska i Rolnictwa¹³. (akta kontroli str. 4-80) Zadania, obowiązki i uprawnienia związane z przygotowaniem inwestycji wykonywało czterech pracowników Wydziału Inwestycji, w tym Naczelnik. Ich zakresy obowiązków były aktualne i odpowiadały wykonywanym zadaniom. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe kierunkowe¹⁴ i doświadczenie w pracy w Wydziale od czterech do 20 lat (Naczelnik Wydziału). Ponadto, w okresie objętym kontrolą, w proces inwestycyjny zaangażowanych było pięciu pracowników Wydziału Pozyskiwania Funduszy Unijnych (do ich zadań należało m.in. pozyskiwanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, przygotowanie i rozliczanie wniosków o dofinansowanie, promocja projektu) oraz trzech pracowników Wydziału Zamówień Publicznych (przypisano im zadania związane z realizowaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych). Pracownicy posiadali doświadczenie oraz staż pracy adekwatny do wykonywanych zadań, a także uczestniczyli w szkoleniach tematycznych. (akta kontroli str. 81-170) 1.2. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy zrealizowano dziesięć inwestycji współfinansowanych ze środków zewnętrznych o wartości 42.035.071 zł. Dodatkowo, w ramach projektu „Sołectwo na plus”¹⁵, Gmina zrealizowała na obszarach wiejskich przy finansowaniu z budżetu Samorządu Województwa Łódzkiego 26 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 702.279 zł. Kontrolą objęto inwestycje pn.: „Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie-Bugaj i Bełdowie” oraz „Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSiR”¹⁶ – oba zadania

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Zarządzenia Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego nr: 100/2016 z 3.06.2016 r., nr 34/2021 z 23.02.2021 r. i nr 113/2023 z 25.05.2023 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Aleksandrowie Łódzkim, ze zmianami.

¹³ Dalej: Wydział Inwestycji.

¹⁴ m.in. Politechnika Łódzka – inżynier budownictwa z uprawnieniami budowlanymi kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno – budowlanej, czy Uniwersytet Łódzki – gospodarka przestrzenna, studia podyplomowe z Inżynierii Ruchu i Planowania Transportu.

¹⁵ Dofinansowanie zakładające pomoc finansową, w formie dotacji celowej, przeznaczoną na realizację zadań własnych gminy w zakresie małych projektów w sołectwach.

¹⁶ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, dalej: MOSiR.

dofinansowane były z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

(akta kontroli str. 171-173)

Zadania inwestycyjne objęte kontrolą wpisywały się w treść dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym, obowiązujących na terenie Gminy, takich jak:

- Plan Rozwoju Lokalnego na lata 2008-2013 i 2014-2020¹⁷, który zawierał zapisy dotyczące inwestycji wspierających rozwój infrastruktury, oferty sportowej i rekreacyjnej, a także rozwój i modernizację szkolnej i przedszkolnej infrastruktury dydaktycznej i sportowej;

- Strategia Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2014-2020¹⁸, gdzie zdefiniowano cele strategiczne i operacyjne takie jak: rozwój edukacji poprzez rozwój placówek edukacyjnych w zakresie poprawy ich stanu technicznego oraz rozwój aktywności społeczności lokalnej poprzez rozwój działalności obiektów sportowych i rekreacyjnych na terenie Gminy oraz rozbudowę oferty rekreacyjnej i turystycznej na terenie Gminy;

- Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2016- 2023¹⁹, który uwzględniał przebudowę bazy edukacyjnej polegającej na ciągłym podnoszeniu standardów placówek edukacyjnych oraz rozbudowę terenów rekreacyjnych MOSIR;

- Strategia Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030²⁰, gdzie zdefiniowano cele strategiczne i operacyjne takie jak: poprawa warunków i jakości kształcenia, dostosowanie sieci szkół i przedszkoli do sytuacji demograficznej, rozwój i modernizacja infrastruktury rekreacyjnej np. siłownie na wolnym powietrzu, place zabaw, obszary rekreacji dla całych rodzin. W Strategii uwzględniono m.in. koszty na rozbudowę szkoły podstawowej w Rudzie Bugaj w kwocie 4 000 000,00 zł. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że prace nad przygotowaniem dokumentu planistycznego pn. „Strategia Rozwoju Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022-2030” zostały rozpoczęte w kwietniu 2021 roku, stąd też rozbieżności w wartości zadania.

W Strategii²¹, zgodnie z art. 10e ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²², wskazano m.in. kierunki działań i cele strategiczne (społeczne, gospodarcze i przestrzenne), a także określono efekty planowanych działań. Zawarto w niej również system wdrażania, monitoringu, ewaluacji oraz aktualizacji Strategii, w których określono wskaźniki realizacji celu. Załączniki do Strategii stanowiła Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gminy Aleksandrów.

W Gminie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej, co opisano

¹⁷ Uchwała nr XXXVI/336/09 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 9 kwietnia 2009 r.

¹⁸ Uchwała nr VIII/77/15 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 30 kwietnia 2015 r.

¹⁹ Uchwała nr XXXIII/316/17 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 5 stycznia 2017 r.

²⁰ Uchwała nr L/362/22/336/09 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 24 lutego 2022 r., dalej: Strategia.

²¹ http://gmina-aleksandrow.pl/asp/pliki/2023/12/strategia_rozwoju_gminy_aleksandrow_-_projekt_11.12.2023.pdf

²² Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1086-1112, 1626-1631)

Ze względu na ogólny charakter dokumentów planistycznych, oraz długi okres ich obowiązywania, cele i zadania zostały wskazane w sposób ogólny, nie przeprowadzono analiz ekonomicznych, a także nie rozważano wariantów wykonania inwestycji. Burmistrz wyjaśnił, że realizacja celów zależna była i jest od możliwości finansowych gminy oraz aktualnych naborów dających możliwość pozyskania środków zewnętrznych na realizację projektów. Ogółem zapisy dawały możliwość pozyskania środków z różnych źródeł bez generowania dodatkowych kosztów zmian dokumentów, m.in. planistycznych.

(akta kontroli str. 1086-1112, 1626-1633)

W Urzędzie, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy pzp, 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. 174-201)

Dla zadania pn. Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSIR realizowanego w systemie „buduj” opracowano dokumentację projektową, zaś dla zadania pn. Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie realizowanego zarówno w systemie „buduj” (szkoła w Rudzie Bugaj) jak i w formule „zaprojektuj i wybuduj” (szkoła w Bełdowie) opracowano dokumentację projektową oraz program funkcjonalno-użytkowy²³, co było zgodne z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy pzp. Na podstawie tych dokumentów szacowano wartość zamówienia.

W dokumentacjach projektowych uwzględniono potrzeby osób niepełnosprawnych.

Całkowite wydatki poniesione w ramach omawianych inwestycji wyniosły:

- dla zadania pn. Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSIR: 5.546.488,70 zł, z czego: 133.332,00 zł – dokumentacja projektowa, 5.340.648,20 zł – wykonanie robót budowlanych, 4.920 zł – nadzór autorski, 12.238,50 zł – badania archeologiczne, 55.350,00 zł – nadzór inwestorski,

- dla zadania pn. Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie: 20.724.757,93 zł, z czego: 154.980,00 zł – opracowanie dokumentacji projektowej, 34.440,00 zł – opracowanie PFU, 20.434.934,46 zł – wykonanie robót budowlanych, 5.203,47 zł – opłata przyłączeniowa w Szkole Podstawowej w Bełdowie, 95.200,00 zł - nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 244-246, 269-398, 550-680, 1212-1213, 1302-1307, 1603-1606)

1.3. Środki finansowe na realizację zadań zabezpieczone zostały w planach finansowych ustalonych w uchwałach w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki na kolejne lata budżetowe wraz z uchwałami zmieniającymi oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

(akta kontroli str. 681-684, 721-866, 893-895, 925-1065)

Źródłem finansowania wskazanych inwestycji były środki własne Gminy oraz dofinansowanie uzyskane z Funduszu. Wartość zadań wynikająca z zawartych z wykonawcami umowy to: 20.434.934,46 zł w przypadku rozbudowy bazy

²³ Dalej: PFU.

edukacyjnej w Rudzie-Bugaj i Bełdowie oraz 5.340.648,20 zł w przypadku budowy wodnego placu zabaw na terenie MOSiR, z czego kwoty dofinansowania wyniosły odpowiednio: 17.359.990,03 zł i 4.500.000 zł.

(akta kontroli str. 171)

Koszty inwestycji wskazane we wnioskach o dofinansowanie przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego²⁴ zostały wyliczone na podstawie: kosztorysu – w przypadku budowy wodnego placu zabaw na terenie MOSiR (koszt 3, 69 mln zł), zaś w przypadku projektu pn. Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie przyjęto kosztorys dla rozbudowy bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj (koszt 7,37 mln zł), oraz oszacowano koszt rozbudowy dla szkoły w Bełdowie jako podobny, ponieważ powierzchnia oraz rodzaj planowanych prac były zbliżone. Wartości te były wielokrotnie zwiększane.

Naczelnik Wydziału Pozyskiwania Funduszy Unijnych wyjaśniła, że dokonując analizy i szacowania kosztów na etapie składania wniosku o dofinansowanie, wzięto pod uwagę trudną sytuację rynkową spowodowaną pandemią COVID-19, która skutkowałą wzrostem cen materiałów budowlanych i problemami z ich dostępnością oraz wzrostem cen usług, brak pełnej dokumentacji projektowej na moment składania wniosku oraz niepewność co do terminu realizacji projektu, przy jednoczesnym trendzie wzrostowym cen na rynku budowlanym, a także destabilizację sytuacji na granicy wschodniej Polski.

(akta kontroli str. 1634-1635)

Dla inwestycji finansowanych z Funduszu utworzono odrębny rachunek bankowy²⁵, a wyodrębnione na nim środki nie zostały przeznaczone na inne cele. Rachunek bankowy, na którym gromadzono środki z Funduszu był oprocentowany.

Burmistrz wyjaśnił, że przepisy programu Polski Ład nie zawierają regulacji dotyczących obowiązku wyodrębnienia rachunku bankowego ani zasad kapitalizacji odsetek na takim koncie: *W okresie od 2 listopada 2023 r. do 31 sierpnia 2024 r. rachunek ten był oprocentowany. W związku z brakiem przepisów regulujących kwestię kapitalizacji odsetek oraz korespondencją mailową prowadzoną z BGK w okresie sierpień – wrzesień 2024 r., ustalono, że program nie przewiduje dodatkowych regulacji w zakresie odsetek. Wskazano nam, aby postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa powszechnego. W konsekwencji Gmina wystąpiła do banku z wnioskiem o zaprzestanie oprocentowania rachunku. Od dnia 1 września 2024 r. rachunek ten jest nieoprocentowany, a narosłe odsetki zostały przekazane na konto Gminy.*

(akta kontroli str. 685, 1636-1641)

W Urzędzie wydzielono rachunek dochodów Funduszu²⁶, nie opracowano natomiast planu finansowego dedykowanego inwestycjom finansowanym

²⁴ Dalej: BGK.

²⁵ W dniu 2 listopada 2023 r.

²⁶ Zarządzenie nr 249/2023 r. Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego w sprawie zmiany Zarządzenia nr 176/2022 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z dnia 27.09.2022 r. dotyczącego wprowadzenia Polityki rachunkowości dla Gminy Aleksandrów Łódzki oraz jednostki budżetowej Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim.

z Funduszu, a Burmistrz nie przedkładał Radzie Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim informacji o wykonaniu tego planu, co było niezgodne z art. 65 ust 11-13 ustawy covidowej (szerzej w sekcji: *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 685-686)

1.4. W Urzędzie obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 zł²⁷ oraz regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej 130.000 zł²⁸. W Urzędzie dla zamówień, których wartość była równa lub przekraczała progi unijne, powołano także komisję przetargową do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁹, co było zgodne z art. 53 ust. 1 ustawy pzp.

Wybór inspektora nadzoru inwestorskiego dla zadania pn. Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSiR przeprowadzono zgodnie z obowiązującym w Urzędzie ww. regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza kwoty 130 000 zł.

(akta kontroli str. 202-243, 1113-1161)

Wybór wykonawców zadań inwestycyjnych oraz inspektora nadzoru inwestorskiego dla zadania Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie nastąpił poprzez udzielenie zamówień publicznych w trybie art. 275 pkt 1 ustawy pzp na usługi (nadzór) i roboty budowlane (wykonawcy)³⁰.

Szczegółowa analiza ww. zamówień wykazała, że:

- przedmioty zamówień, zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy pzp, były opisywane w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń,
- ustalono wartość szacunkową zamówień na podstawie kosztorysów inwestorskich oraz PFU,
- prawidłowo wyznaczono termin składania ofert,
- sporządzono specyfikację warunków zamówienia³¹ zawierającą elementy, o których mowa w art. 281 ust. 1 ustawy pzp,
- komunikacja z wykonawcami odbywała się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,
- przed otwarciem ofert udostępniono na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacje o kwocie, jaką zamierza się przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,
- terminowo przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacje o złożonych ofertach,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty³²,
- terminowo zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania,

²⁷ Zarządzenie nr 219/2020 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z 28.12.2020 r.

²⁸ Zarządzenie nr 69/2021 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z 19.04.2021 r.

²⁹ Zarządzenie nr 69/2021 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z 19.04.2021 r.

³⁰ Przy czym w przypadku Budowy wodnego placu zabaw na terenie MOSiR toczyły się cztery postępowania – trzy pierwsze zostały unieważnione: pierwsze ze względu na to, iż jedyna oferta podlegała odrzuceniu, zaś kolejne dwa - ze względu na fakt, iż oferta z najniższą ceną znacznie przekraczała kwotę jaką Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia.

³¹ Dalej: SWZ.

³² Przy zastosowaniu kryterium dla wykonawców: cena – 60 pkt, gwarancja – 40pkt, dla inspektora nadzoru: 60 pkt cena i 40 pkt czas stawienia się inspektora nadzoru na placu budowy od chwili otrzymania wezwania od Zamawiającego (godziny): 5 godzin – 0 pkt, 4 godziny – 20 pkt, 3 godziny – 40 pkt.

- zakres zleconych zadań dla obu analizowanych inwestycji był zgodny z przedmiotem przetargu określonym w SWZ.

(akta kontroli str. 247-268, 399-422, 437-532)

W analizowanych postępowaniach nie powoływano komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. "komisji przetargowej", gdyż zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy pzp i ww. regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej 130.000 zł, komisje przetargową powołuje się wyłącznie do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

(akta kontroli str. 221-243)

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

(akta kontroli str. 269-294, 423-436, 550-575)

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

(akta kontroli str. 1162-1211)

1.5. 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 rozpoczęcie³³. Każdorazowo Urząd zawiadomił też Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zgierzu o zamierzonym terminie rozpoczęcia prac³⁴, co było zgodne z art. 41 ust. 4 przywołanej ustawy.

(akta kontroli str. 1212-1213, 1302-1307, 1497-1503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej, a tym samym nie informowano na bieżąco o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wbrew art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina Aleksandrów Łódzki nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej, ponieważ żadna instytucja, do której składano wnioski o dofinansowanie budowy dróg gminnych nie wymagała – jako załącznika do wniosku – projektów planów rozwoju sieci drogowej.

(akta kontroli str. 1626-1631)

2. W Urzędzie nie opracowano odrębnych planów finansowych dla środków pochodzących z Funduszu, a w konsekwencji nie przedstawiano Radzie Miejskiej informacji o wykonaniu tego planu. Było to niezgodne z dyspozycją art. 65 ust. 11, 12 i 13 ustawy covidowej, zgodnie z którą państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane

³³ Pozwolenia na budowę: Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSiR: 13.04.2022 r., Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie-Bugaj i Bełdowie: 20.12.2021 r. Ruda Bugaj i 30.05.2023 r. Bełdów.

³⁴ Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSiR: 8.02.2023 r., Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie-Bugaj i Bełdowie: 27.02.2023 r. Ruda Bugaj i 27.06.2023 r. Bełdów.

z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku (ust. 11). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, o którym mowa w ust. 11 (ust. 12). Zaś zgodnie z ust. 13 po zakończeniu roku budżetowego organy, o których mowa w ust. 12, przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku, o którym mowa w ust. 11.

Burmistrz wyjaśnił: *w budżecie za 2023 r. po stronie dochodowej wydzielono zadanie poprzez oznaczenie Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych wraz z planem finansowym, po stronie wydatkowej poprzez oznaczenie: „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie”, wraz z planem finansowym oraz „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych Budowa wodnego placu zabaw na terenie MOSiR” wraz z planem finansowym. Sprawozdanie Burmistrza w sprawie wykonania budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki za 2023 również zawiera informacje o wykonaniu planu finansowego kontrolowanych zadań poprzez wyszczególnienie nazwy zadania jak wyżej wraz z planem finansowym czyli działem, rozdziałem i paragrafami określającymi rodzaj dochodu czy wydatku jak również wykonanie tego planu zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej i w ten sposób informacja o wykonaniu planu na te zadania została przekazana Radzie Miejskiej. Wydzielenie osobnego załącznika tylko na te zadania jest czynnością techniczną, powieleniem planów znajdujących się w planie finansowym Gminy i nie oznacza, że w tym przypadku, nie było planów na te zadania.*

Plan na te zadania inwestycyjne jest w rocznym planie finansowym Gminy Aleksandrów Łódzki, opracowany jest w szczególności dział, rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej, jak również nazwa zadania inwestycyjnego wraz z kwotami planowanych środków na ich realizację. Według mnie plany finansowe sporządzone są w sposób czytelny i zawierają wszystkie niezbędne informacje. Informacja o wykonaniu planu finansowego rachunku, o którym mowa w ust. 11 za 2024 rok zgodnie z wytycznymi kontroli zostanie sporządzona w formie osobnego załącznika dołączonego do Sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok i w ten sposób zostanie przekazana Radzie Miejskiej.

(akta kontroli str. 1646-1649)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo zaplanowano i przygotowano do realizacji zadania inwestycyjne objęte wsparciem finansowym z Funduszu. Ich wykonanie powierzono pracownikom posiadającym niezbędne i adekwatne do potrzeb wykonywanych zadań kwalifikacje i kompetencje. Analizowane inwestycje ujęto w dokumentach planistyczno-strategicznych i zabezpieczono środki do ich sfinansowania. Opracowano dokumentację projektową, a postępowania w celu wyłonienia wykonawców zadań oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy pzp i przyjętym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych. W Urzędzie wydzielono rachunek dochodów Funduszu, a środki z niego pochodzące gromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym, jednakże nie opracowano planów finansowych dedykowanych tym inwestycjom, a tym samym Burmistrz nie przedkładał Radzie Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim informacji o wykonaniu tego planu. W Gminie, wbrew przepisom ustawy o drogach, nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Roboty budowlane w przypadku obu inwestycji rozpoczęto, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy prawo budowlane, na podstawie decyzji o pozwoleniach na budowę, wydanych na podstawie wniosków zawierających wszystkie elementy określone w art. 33 ust. 2 tej ustawy. Terminy rozpoczęcia robót budowlanych były zgodne z terminami określonymi w harmonogramach robót oraz umowach z wykonawcami. Terminowo zakończono również rozbudowę bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie.

(akta kontroli str. 269-294, 423-436, 550-575, 1497-1503, 1607-1625)

Podczas budowy wodnego placu zabaw na terenie MOSiR wykonawca, w trakcie robót ziemnych, odkrył dwa fragmenty muru ceglanego, co zostało zgłoszone przez wykonawcę do Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków³⁵. Po przeprowadzeniu oględzin ŁWKZ wydał decyzję o wstrzymaniu robót budowlanych i narzucił na inwestora obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych, co spowodowało brak możliwości realizacji robót w obrębie odkrytego znaleziska. Po przeprowadzeniu ratowniczych badań archeologicznych ŁWKZ zezwolił na kontynuację dalszych robót budowlanych kolidujących z odkrytym znaleziskiem³⁶. Wstrzymanie prac przy budowie niecki basenu spowodowało brak możliwości realizacji inwestycji w zaplanowanym terminie. Nadejście niesprzyjających warunków pogodowych, tj. niskich temperatur oraz opadów deszczu i śniegu uniemożliwiło realizację robót budowlanych z powodu braku spełnienia i dochowania rygorów technologicznych określonych przez producentów, co spowodowało dodatkowe opóźnienie w realizacji inwestycji. Termin zakończenia inwestycji z pierwotnie planowanego 7 października 2023 r. został przesunięty na 12 lipca 2024 r. Każdorazowe przesunięcie terminu skutkowało zmianami w harmonogramie oraz podpisaniem aneksów do umowy.

W trakcie realizacji tej inwestycji wystąpiły także roboty zamienne dotyczące nasadzeń i deski zastosowanej na siedziskach widowni.

W związku z wydłużeniem terminu realizacji inwestycji zwiększeniu uległy koszty nadzoru inwestorskiego z pierwotnej kwoty 24.600,00 zł do kwoty 55.350,00 zł.

Przy rozbudowie bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie wystąpiły prace zamienne i roboty dodatkowe, które nie miały wpływu na termin zakończenia inwestycji.

(akta kontroli str. 1151-1161, 1212-1301, 1302-1451, 1607-1625, 1626-1631)

2.2. Inwestycje realizowano zgodnie z zakresem prac i terminami określonymi w umowach (i aneksach), a ich efektem było zrealizowanie planowanych zadań inwestycyjnych. Zarówno wodny plac zabaw, jak i obie szkoły zostały dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁷. Gmina zabezpieczyła swoje interesy poprzez wprowadzenie w umowach zapisów dotyczących kar

³⁵ Dalej: ŁWKZ.

³⁶ Decyzja z dnia 16.06.2023 r.

³⁷ Szkoła w Rudzie Bugaj jest szkołą z oddziałami integracyjnymi więc była i jest w pełni przystosowana do osób niepełnosprawnych - w budynku szkolnym zamontowane są podjazdy dla wózków inwalidzkich, winda, specjalnie oznakowane schody, sale wyposażone w sprzęty do terapii zajęciowych, na terenie szkoły jest też plac zabaw przystosowany dla osób niepełnosprawnych (wybudowany wcześniej, nie w ramach projektu).

umownych za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z umów.

(akta kontroli str. 269-294, 341-398, 423-436, 550-575, 633-980, 1452-1491)

Prawidłowość realizacji przedmiotu umów, zgodnie z ich postanowieniami, weryfikowana była przez nadzór inwestorski poprzez osobisty pobyt na terenie realizowanej inwestycji oraz bieżące sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z przepisami prawa, postanowieniami umowy oraz dokumentacją projektową. Nadzór inwestorski sprawował bieżącą kontrolę nad jakością używanych materiałów pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, zatwierdzając wnioski materiałowe dla planowanych do wbudowania materiałów. Nadzór na bieżąco dokonywał sprawdzenia i odbioru robót ulegających zakryciu, weryfikował przygotowane przez wykonawcę protokoły odbioru częściowego, potwierdzając rzeczywisty zakres wykonanych robót. Umowy nie precyzowały częstotliwości wizyt inspektorów nadzoru na budowie, jednakże z dzienników budowy wynika, że inspektorzy przebywali na budowach od kilku do kilkunastu razy w miesiącu. Z umów zawartych z inspektorami wynikała konieczność organizowania spotkań i rad budowy – odbywały się one systematycznie, co potwierdzano protokołami.

(akta kontroli str. 423-436, 1142-1161, 1497-1503)

2.3. Obie inwestycje zostały odebrane terminowo³⁸ i bez usterek. W trakcie realizacji inwestycji nie wystąpiła konieczność podejmowania działań dla wyegzekwowania od wykonawcy należytego wykonania umowy, występujące usterki w wykonanych pracach na polecenie nadzoru inwestorskiego były na bieżąco usuwane. W realizacji inwestycji nie było podstaw do naliczania wykonawcom kar umownych.

(akta kontroli str. 1212-1213, 1302-1307, 1497-1503)

Dla analizowanych inwestycji utworzone zostały przez zarządców obiektów i prowadzone były książki obiektu budowlanego zgodnie z art. 60c ustawy prawo budowlane³⁹. Burmistrz wyjaśnił, że w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina, wszelkie kontrole (okresowe roczne oraz pięcioletnie) są prowadzone zgodnie z art. 62 ustawy prawo budowlane. Nadzór nad nimi oraz ewentualnymi zaleceniami pokontrolnymi sprawuje Zarządca – czyli Dyrektor Szkoły, na podstawie udzielonego przez Burmistrza pełnomocnictwa do zarządu zwykłego i decyzji administracyjnej o przekazaniu gruntów i budynków w zarząd trwały. Dla wodnego placu zabaw z budynkiem technologicznym książka obiektu prowadzona jest przez sprawującego nadzór administratora obiektu – Kierownika MOSiR.

(akta kontroli str. 1650-1654)

2.4. Wydatki poniesione na realizację zadań inwestycyjnych były zgodne z ustalonymi w planach finansowych, harmonogramach i umowach zawartych z wykonawcami. Podstawą do wystawienia faktur były protokoły odbioru częściowego i końcowego podpisane przez uczestników odbioru, które zawierały

³⁸ Odbiór szkoły w Rudzie Bugaj – 18.03.2024 r. (8.03.2024 r.- pozwolenie na użytkowanie), odbiór szkoły w Bełdowie – 16.07.2024 r. (8.07.2024 r.- pozwolenie na użytkowanie), odbiór wodnego placu zabaw – 11.07.2024 r.

³⁹ Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie rozbudowanej części szkoły podstawowej w Rudzie Bugaj z dnia 08.03.2024 r., a książka obiektu założona została w dniu 02.04.2024 r., decyzja o pozwoleniu na użytkowanie rozbudowanej części szkoły podstawowej w Bełdowie z dnia 08.07.2024 r., książka obiektu założona została w dniu 01.08.2024 roku, decyzja o pozwoleniu na użytkowanie niecki wodnego placu zabaw z budynkiem technologiczno-sanitarnym z dnia 08.07.2024 r., a książka obiektu założona została w dniu 15.07.2024 r.

informacje o zakresie wykonanych prac i robót częściowych wraz z nakładami składającymi się na wartość faktur. Środki wydawkowano 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. Przed zapłatą wynagrodzenia częściowego i końcowego generalnym wykonawcom, weryfikowano złożone przez podwykonawców oświadczenia o zapłacie im należnego wynagrodzenia. Rozpoczęcie inwestycji następowało po uzyskaniu promesy na jej sfinansowanie, udzielonej przez BGK, a wypłata środków finansowych została dokonana zgodnie z warunkami określonymi w promesach wydanych przez BGK⁴⁰.

W trakcie realizacji inwestycji nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu przez inwestora płatności na rzecz wykonawcy mogące skutkować zapłatą odsetek za zwłokę.

(akta kontroli str. 681-684, 893-895, 1504-1602)

2.5. Gmina zrealizowała czynności informacyjne oraz sprawozdawcze dla realizowanych inwestycji. W ramach działań informacyjnych na terenie każdej inwestycji (szkoły w Bełdowie, szkoły w Rudzie-Bugaj oraz wodnego placu zabaw) zamieszczono tablice informujące o dofinansowaniu zadania z Funduszu, wraz ze wskazaniem kwoty tego dofinansowania, oraz logo programu Polski Ład. Utworzono także stosowne informacje na stronie internetowej Urzędu, przy czym w przypadku zadania polegającego na rozbudowie szkół, informacja była nieaktualna w zakresie wartości⁴¹ – uwzględniała bowiem kwoty po otrzymaniu wstępnej promesy, a w trakcie realizacji inwestycji kwoty te uległy zmianie (szerzej w sekcji: *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1452-1491, 1642-1645, 1650-1666)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W inwestycji pn. Rozbudowa bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie, wartość inwestycji oraz kwota dofinansowania wskazane w informacji na stronie internetowej Urzędu były nieaktualne, co było niezgodne z dyspozycją §7 ust. 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁴², zgodnie z którym podmiot realizujący zadanie finansowane z Funduszu, zapewnia aktualność informacji zawartych na stronie internetowej w zakresie realizacji zadania lub projektu.

Burmistrz wyjaśnił, że informacje zawarte na stronie internetowej Gminy zamieszczono na podstawie udzielonej wstępnej promesy na dofinansowanie zadania. Rozbieżność wynika z postępowań przetargowych oraz podpisania aneksu do umowy. Informacja została zaktualizowana.

(akta kontroli str. 1642-1645, 1650-1654, 1663-1666)

Nieprawidłowość usunięto w toku kontroli NIK⁴³.

⁴⁰ Jedna transza w przypadku Budowy wodnego placu zabaw na terenie MOSiR i dwie transze w przypadku Rozbudowy bazy edukacyjnej w Rudzie Bugaj i Bełdowie.

⁴¹ Informacja umieszczona 22.08.2022 r. z kwotą dofinansowania 21.250.000,00 zł.

⁴² Dz. U. poz. 953.

⁴³ <https://aleksandrow-lodzki.pl/urzed-miejski/fundusze-krajowe/rzadowy-fundusz-polski-lad-program-inwestycji-strategicznych-edycja-druga/> - informacja umieszczona 11.02.2025 r. z kwotą dofinansowania 17.359.990,03 zł

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo wydatkowano i rozliczono środki publiczne na realizację zadań inwestycyjnych. Inwestycje zrealizowano zgodnie z dokumentacją projektową, zawartymi umowami oraz założonym harmonogramem czasowym, osiągając zakładane efekty rzeczowe. Obowiązki sprawozdawcze i informacyjne zostały wykonane, a stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niewłaściwej kwoty dofinansowania opublikowanej na stronie internetowej Urzędu, została usunięta w toku kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.
---------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 NIK 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 21 lutego 2025 r.

Kontroler

Anna Wrona

Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/