



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.5.3.2024

Mirosław Graczyk
Starosta Toruński
ul. Towarowa 4-6, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/053 Realizacja wybranych inwestycji finansowanych ze środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Toruniu ¹ , ul. Towarowa 4-6, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Graczyk, Starosta Toruński od 7 maja 2024 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Marek Olszewski ³
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL 2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych 3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL
Okres objęty kontrolą	2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ⁴) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/66/2024 z 4 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Od 17 listopada 2021 r., dalej: „Były Starosta”.

⁴ Zakończenie czynności kontrolnych: 14 czerwca 2024 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁶

OCENA OGÓLNA

W strukturze organizacyjnej Starostwa prawidłowo wyodrębniono zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji pn. „Budowa Środowiskowego Domu Samopomocy w Osieku nad Wisłą”⁷. Wykonawców robót budowlanych, dokumentacji projektowej oraz inspektora nadzoru wyłoniono zgodnie z przepisami oraz regulaminem wewnętrznym. Uzyskano niezbędne decyzje umożliwiające rozpoczęcie inwestycji.

Właściwie zorganizowano proces budowy zapewniając wykonanie i nadzór nad robotami budowlanymi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Pozytywnie oceniono, że został osiągnięty zaplanowany cel zadania inwestycyjnego.

Poniesione wydatki na realizację inwestycji były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁸ oraz uchwałami budżetowymi. Środki z RFIL prawidłowo gromadzono na wydzielonym i oprocentowanym rachunku bankowym. Rozliczenia z wykonawcami przeprowadzone były należycie. Terminowo składano informacje roczne za lata 2020-2022 oraz informację o wykorzystaniu środków. Dane wykazane w sprawozdaniach odpowiadały prowadzonej ewidencji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: przygotowania i realizacji zamówienia publicznego, w szczególności :

- przyjęcia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zawierającego zapisy ograniczające uprawnienia Starostwa do zaspokojenia roszczeń wyłącznie z tytułu zapłaty kar umownych;
- podpisania umowy z Wykonawcą robót budowlanych po upływie terminu związania z ofertą oraz ważności wadium;
- prowadzenia dziennika budowy niezgodnie z przepisami;
- nierzetelnego sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia⁹ oraz odbioru końcowego robót;
- niewyegzekwowania od wykonawcy robót obowiązku opracowania Programu Zapewnienia Jakości¹⁰.

Jako nieprawidłowe uznano również dokonywanie zmian w umowie o nadzór inwestorski z naruszeniem regulacji wewnętrznych Starostwa oraz niesklasyfikowanie według paragrafów określających ich rodzaj, dwóch wydatków w łącznej wysokości 1,8 tys. zł. Ponadto nie opracowano, wymaganego przepisami, planu finansowego dla wydzielonego rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki RFIL.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL.

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą Starostwo złożyło do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹¹ trzy wnioski o wsparcie z RFIL, w łącznej kwocie 15 400,0 tys. zł na zadania:

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „zadanie inwestycyjne” lub „inwestycja”.

⁸ Dalej: „WPF”.

⁹ Dalej: „OPZ”.

¹⁰ Dalej: „PZJ”.

¹¹ Dalej: „Wojewoda”.

- „Budowa Centrum Wieloetnicznej Kultury Dawnego Pogranicza w Lubiczu Górnym”, na kwotę 2 000,0 tys. zł;
- „Budowa Środowiskowego Domu Samopomocy w Osieku nad Wisłą”, na kwotę 4 500,0 tys. zł;
- „Budowa hali sportowej wraz z łącznikiem przy Zespole Szkół CKU w Gronowie”, na kwotę 8 900,0 tys. zł.

Wszystkie inwestycje uzyskały dofinansowanie w łącznej kwocie 10 000,0 tys. zł. Dodatkowo Starostwo, z pierwszej puli transzy¹² RFIL, otrzymało 8 467,1 tys. zł. W ramach ww. środków sfinansowano 13 zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 369-379, 424)

1.2 Celem inwestycji była budowa obiektu jednokondygnacyjnego dla pensionariuszy z zaburzeniami psychicznymi, jako placówki dziennej, działającej przez pięć dni w tygodniu po osiem godzin dziennie. W skład budynku wchodziły m.in. pracownia: komputerowa, ceramiczna, plastyczna, krawiecka, ogrodnicza, kulinarna, muzyczna, a także sala zajęć ruchowych, stołówka, pralnia, kuchnia oraz łazienki i sanitariaty. Jako wskaźnik inwestycji podano wzrost liczby miejsc w ośrodkach wspomagających rodziny w zakresie opieki na osobami z zaburzeniami psychicznymi. Natomiast spodziewanym efektem inwestycji było m.in. zwiększenie odsetka osób z rodzin, w których znajdują się osoby z zaburzeniami psychicznymi, które mogłyby podjąć pracę w pełnym wymiarze godzin.

(akta kontroli str. 288, 373-374)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa¹³ przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji powierzone zostało Naczelnikowi Wydziału Inwestycji i Remontów¹⁴. Do zadań Wydziału należało m.in.: współdziałanie z innymi wydziałami i jednostkami organizacyjnymi powiatu w sprawach związanych z gospodarowaniem mieniem oraz zadaniami inwestycyjnymi i remontowymi; przeprowadzanie okresowych przeglądów obiektów budowlanych w celu określenia na ich podstawie potrzeb remontowych w formie planów; sprawowanie nadzoru technicznego nad prowadzonymi inwestycjami i remontami zarządzanych obiektów; opracowywanie planów inwestycyjnych i remontowych dla zarządzanych obiektów; rozliczanie nakładów finansowych na budowane i remontowane obiekty. Naczelnikowi określono zakres czynności służbowych obejmujący powierzone zadania.

(akta kontroli str. 7-11)

1.3. Pierwsza dokumentacja projektowa dla inwestycji powstała w 2016 r. Decyzję pozwolenia na budowę wydano 27 września 2016 r. na rzecz Domu Pomocy Społecznej „Dom Kombatanta” w Dobrzejewicach¹⁵. 14 sierpnia 2019 r. zawiadomiono Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Toruńskiego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Funkcję Kierownika Budowy i Inspektora Nadzoru przyjęli pracownicy Starostwa posiadający odpowiednie uprawnienia budowlane. Nie dokonali oni jednak odpowiednich wpisów o podjęciu ww. obowiązków w dzienniku budowy¹⁶.

(akta kontroli str. 269)

¹² Wniosek Starostwa z 4 sierpnia 2020 r.

¹³ Załącznik do Uchwały Zarządu Powiatu Toruńskiego Nr 485/2021 z 29 października 2021 r. oraz uchwały Nr 254/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r.

¹⁴ Dalej: „Wydział”.

¹⁵ Decyzja nr ABA.6740.7.194.2016.BP z 27 września 2016 r.

¹⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

Umowę na opracowanie zamiennej dokumentacji projektowej podpisano 7 listopada 2020 r. z terminem jej wykonania do 30 kwietnia 2021 r. Przedmiot zamówienia obejmował m.in. pełnienie przez projektanta nadzoru autorskiego oraz sporządzenie: koncepcji wraz z wizualizacją, wielobranżowego projektu budowlanego oraz wykonawczego; kosztorysu inwestorskiego i przedmiaru robót; informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót¹⁷. Odebrana od wykonawcy ww. dokumentacja spełniała wymagania § 4, § 5, § 12 i § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁸. Przedmiary robót nie zawierały jednak elementów, o których mowa w §§ 6-11 ww. rozporządzenia¹⁹. Projekt budowlany został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia. Na etapie projektowania pozyskano opinię geotechniczną oraz decyzję pozwolenia na wycinkę drzew²⁰. Działka, na której realizowana była inwestycja, stanowiła własność powiatu toruńskiego. Teren nie był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego²¹. 4 maja 2021 r. nastąpiło przeniesienie ww. decyzji na rzecz Powiatu Toruńskiego²² a 10 maja 2021 r. dokonano zmiany i udzielono pozwolenia na istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego²³.

(akta kontroli str. 129-134, 287, 289-290, 293-298)

1.4 Badaniem objęto trzy zamówienia publiczne udzielone w ramach inwestycji na łączną kwotę 7 148,8 zł tys. zł, w tym: dokumentacja projektowa wraz z nadzorem autorskim 82 tys. zł; roboty budowlane 6 992,8 tys. zł; nadzór inwestorski 74 tys. zł. Wykonawcę robót budowlanych wyłoniono w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴. W wyniku analizy prawidłowości udzielania zamówienia ustalono m.in., że:

- zamówienie ujęte było w planie postępowań o udzielenie zamówień zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁵ oraz na stronie internetowej zamawiającego;
- wartość zamówienia oszacowano na podstawie kosztorysu inwestorskiego, stosownie do art. 34 ust. 1 pkt. 1 nupzp;
- kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji przetargowej złożyli pod rygorem odpowiedzialności karnej, w formie pisemnej, oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 nupzp;
- prawidłowo wyznaczono termin składania ofert;
- Specyfikacja Warunków Zamówienia²⁶ zawierała elementy o których mowa w art. 281 nupzp;
- OPZ uwzględniał potrzeby osób z niepełnosprawnościami o ograniczonych zdolnościach poruszania się;
- zapewniono od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP do co najmniej dnia udzielenia zamówienia (tj. dnia zawarcia umowy) na stronie

¹⁷ Dalej: „STWiOR” lub „SST”.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 – akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r., dalej: „rozporządzenie z 2004 r.”

¹⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Decyzja znak RRG.6131.129.2021.SK z 23 lipca 2021 r.

²¹ 10 marca 2021 r. dla inwestycji została wydana decyzja zmieniająca w części decyzję o warunkach zabudowy wydaną przez Wójta Gminy Obrowo 30 czerwca 2015 r.

²² Decyzja nr AB.6740.7.119.2021.BP z 4 maja 2021 r.

²³ Decyzja nr AB.6740.7.117.2021.BP z 10 maja 2021 r.

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „nupzp”.

²⁵ Dalej: „BZP”.

²⁶ Dalej: „SWZ”.

internetowej prowadzonego postępowania, bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ;

- warunki udziału w postępowaniu zostały określone w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia;
- wysokość wadium została określona w sposób zgodny z art. 281 ust. 4 nupzp;
- przekazano Prezesowi UZP informacje o złożonych ofertach w terminie wynikającym z art. 81 nupzp;
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ;
- zawarta umowa nie zawierała terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom²⁷, o którym mowa w art. 437 ust. 1 pkt 5 nupzp;
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy na roboty (wraz z aneksami), wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia²⁸;
- ogłoszenie o wyniku postępowania zamieszczono w BZP w wymaganym terminie;
- umowa z Wykonawcą nie została podpisana w terminie związania z ofertą oraz w okresie ważności wadium²⁹.

(akta kontroli str.12-22)

Wybór wykonawcy na pełnienie nadzoru inwestorskiego oraz opracowanie zamiennej dokumentacji projektowej dokonano zgodnie z regulaminem wewnętrznym Starostwa³⁰. Opracowanie dokumentacji dla inwestycji powierzono wykonawcy w trybie zapytania ofertowego. Wybrano wykonawcę, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę. W przypadku postępowania na wyłonienie nadzoru inwestorskiego ustalono kryteria oceny ofert: 60% cena oraz 40% doświadczenie w pełnieniu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w danej specjalności. Wybrano ofertę z najwyższą ilością przyznanych punktów.

(akta kontroli str.12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od wykonawcy zamówienia, którego przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej dla inwestycji odebrano przedmiar robót, który nie zawierał elementów wymienionych w §§ 6-11 rozporządzenia z 2004 r. tj. numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych dla każdej pozycji przedmiaru; spisu działów przedmiaru robót przedstawiającego podział wszystkich robót budowlanych w danym obiekcie na grupy według Wspólnego Słownika Zamówień oraz grupy, klasy i kategorii robót na karcie tytułowej przedmiaru i stronie tytułowej dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 289-292)

Starosta wyjaśnił m.in., że projektant przy sporządzaniu przedmiaru robót posłużył się programem komputerowym, który nie uwzględniał wszystkich wymagań opisanych

²⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁰ Załączniki do uchwał Zarządu Powiatu Toruńskiego nr 348/2020 z 29 grudnia 2020 r. oraz nr 173/2020 z 15 stycznia 2020 r.

w ww. rozporządzeniu. Zamawiający nie miał możliwości zweryfikowania i sprawdzenia całej dokumentacji technicznej z uwagi na zakres swoich obowiązków. Powyższe braki w dokumentacji projektowej nie wpłynęły na realizację przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 431-432)

2. Umowa na roboty budowlane dla inwestycji nie zawierała terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom. Stanowiło to naruszenie art. 437 ust. 1 pkt 5 nupzp. Zgodnie z ww. przepisem umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, zawiera również postanowienia dotyczące terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

(akta kontroli str.190-205)

Były Starosta wyjaśnił, że we wzorze umowy w § 8 Udział podwykonawców w realizacji zamówienia ust. 6 pkt 2 zawarto następujący zapis: *Zamawiający, w terminie 14 dni, zgłasza w formie pisemnej zastrzeżenia do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane: 1) Niespełniające wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia; 2) Gdy przewiduje termin zapłaty wynagrodzenia dłuższy niż 30 dni.* Zgodnie z tym zapisem w umowach z podwykonawcami termin zapłaty podwykonawcami został określony. Zamawiający dokonał sprawdzenia zawartych umów z podwykonawcami w zakresie terminów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom.

(akta kontroli str. 310)

NIK zauważa, że powyższe zapisy umowne nie wypełniają obowiązków określonych w art. 437 ust. 1 pkt 5 nupzp. Umowa o roboty budowlane powinna zawierać postanowienia skłaniające wykonawcę lub podwykonawcę do zapłaty wynagrodzenia drugiej stronie umowy podwykonawczej, w szczególności określenia terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy.

3. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na roboty (wraz z aneksami), wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia wyłącznie z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (ust. 1 lit. a)), czym naruszono art. 449 ust. 2 nupzp.

(akta kontroli str. 23-30)

Były Starosta wyjaśnił, m.in. że kształtując treść umowy na inwestycję przyjęto karę umowną jako formę odszkodowania wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania umowy. Kara ta zgodnie z postanowieniami § 10 umowy stanowiła zabezpieczenie nie tylko na wypadek nienależytego wykonania umowy jak i odstąpienia, niewykonania innych obowiązków informacyjnych przez wykonawcę, a w końcu z tytułu gwarancji i rękojmi. Zamawiający zatem bardzo szeroko określił odpowiedzialność odszkodowawczą wykonawcy, a przedłożona gwarancja ubezpieczeniowa stanowiła zabezpieczenie zapłaty, gdyby to wykonawca ewentualnie naliczonych kar umownych nie zapłacił. Należy podkreślić, iż zawarte w umowie kary umowne wyczerpują zakresy odpowiedzialności wykonawcy, a ryczałtowy charakter kary umownej wprowadzony przez zamawiającego daje pewność obu stronom tego stosunku prawnego. Na powyższe zasady, tj. równowagi stron umowy, proporcjonalności w redagowaniu postanowień umownych wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie. Dodatkowo podnieść należy, iż instytucja gwarancji ubezpieczeniowej nie została nigdzie skodyfikowana i brak jest podstaw do wskazywania jakie warunki powinna spełniać w świetle nupzp. Jak już wyżej

podkreślono, w niniejszej sprawie zakres kar umownych przewidzianych w umowie zawartej z wykonawcą był szeroki i należycie zabezpieczał interesy zamawiającego.

(akta kontroli str. 311-313)

NIK wskazuje, że funkcją instytucji zabezpieczenia jest umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy ze zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie ich z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową. Zgodnie z art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³¹ dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowano w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego zatytułowanych "Skutki niewykonania zobowiązań" oraz "Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych"³² i nie ograniczają się wyłącznie do zapłaty kar umownych. Celem tego zabezpieczenia jest zapewnienie zamawiającemu ścisłości roszczeń, przysługujących mu m.in. z tytułu odszkodowań, kar umownych, wykonania zastępczego³³. Zgodnie z pkt XXI SIWZ zabezpieczenie służyć miało na pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, bez ograniczania możliwości skorzystania z niego wyłącznie do zapłaty kar umownych.

4. Umowa na roboty budowlane dla inwestycji nie została podpisana z Wykonawcą w terminie związania z ofertą (pkt XVII SIWZ) oraz w okresie ważności wadium³⁴ (ust. 3 gwarancji ubezpieczeniowej), co uznano jako nierzetelne. Kontrola wykazała, że umowę podpisano 7 lipca 2021 r., tj. sześć dni po upływie ww. terminów.

(akta kontroli str. 136, 152, 190)

Były Starosta wyjaśnił, że termin podpisania umowy został ustalony telefonicznie na dzień 30 czerwca 2021 r. jednak z powodu nieobecności przedstawiciela Wykonawcy w ustalonym terminie z przyczyn niezależnych od Zamawiającego ostatecznie umowa została podpisana 7 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 310-311)

NIK zauważa, że wybór najkorzystniejszej oferty dokonany w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest równoznaczny z zawarciem umowy. Główną funkcją wadium jest zabezpieczenie obowiązku zawarcia umowy. Po upływie ważności wadium i terminu związania z ofertą wykonawca mógł nie zawrzeć umowy na realizację inwestycji i nie ponieść z tego tytułu żadnych konsekwencji.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Starostwa prawidłowo przypisano zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji. Wykonawców robót budowlanych, dokumentacji projektowej oraz inspektora nadzoru wyłoniono zgodnie z postanowieniami nupzp oraz regulaminem wewnętrznym. Uzyskano niezbędne decyzje umożliwiające rozpoczęcie inwestycji. Jako nieprawidłowe uznano m.in.: przyjęcie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej, która zawierała zapisy ograniczające uprawnienia Starostwa do zaspokojenia roszczeń wyłącznie z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych; podpisanie umowy z Wykonawcą robót budowlanych

³¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, dalej: „Kodeks cywilny”.

³² Opinia prawna zamieszczona [na portalu Urzędu Zamówień Publicznych](#) „Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy”.

³³ I. Skubiszak-Kalinowska [w:] E. Wiktorowska, I. Skubiszak-Kalinowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 147.

³⁴ Ubezpieczeniowa Gwarancja Zapłaty Wadium z 1 czerwca 2021 r. obowiązująca do 1 lipca 2021 r.

po upływie terminu związania z ofertą oraz ważności wadium; odebranie przedmiaru, który nie zawierał części wymaganych danych.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1 Umowę na roboty budowlane podpisano 7 lipca 2021 r. W tym samym dniu przekazano wykonawcy plac budowy. W przekazaniu placu, oprócz przedstawicieli Starostwa i wykonawcy, uczestniczył również Inspektor Nadzoru. Podczas realizacji inwestycji do umowy nr OR.273.49.2021 zawarto cztery aneksy. Pierwszy podpisano 7 lipca 2022 r. W związku z zaistnieniem niesprzyjających warunków atmosferycznych, uniemożliwiających prawidłowe prowadzenie robót³⁵, przesunięto termin zakończenia inwestycji o 46 dni, tj. do 22 sierpnia 2022 r. Możliwość dokonania zmiany terminu została przewidziana w umowie z wykonawcą. W ogłoszeniu o zmianie umowy przekazanym do BZP błędnie podano podstawę prawną zmiany umowy³⁶. W związku z opóźnieniem przez Energa Operator SA w realizacji przyłącza energetycznego do zasilania budynku, 22 sierpnia 2022 r. podpisano aneks nr 2 i ustalono ostatecznie termin zakończenia inwestycji na 30 września 2022 r. Wykonawca w ww. obu przypadkach przedłożył aneksy do gwarancji należytego wykonania umowy uwzględniające ww. terminy zakończenia robót. Aneks nr 3 zwiększono wartość zamówienia o 139,9 tys. zł. Powyższe podyktowane było m.in. realizacją robót dodatkowych i zamiennych. Zakres i wartość ww. prac zostały potwierdzone przez inspektorów nadzorów poszczególnych branż. Roboty dodatkowe usprawniały funkcjonowanie obiektu, niemniej jednak nie zostały uwzględnione w dokumentacji projektowej, co świadczyło o niewłaściwym przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia³⁷. Obejmowały one m.in. montaż: ośmiu kamer wewnątrz i na zewnątrz budynku wraz robotami towarzyszącymi; telewizji RTV SAT oraz kablowej; wideomofonowej stacji sterowania otwieraniem furtki wejściowej oraz dodatkowego ogrodzenia. Nadto konieczna była rozbiórka i ponowne wykonanie nadproża do garażu, gdyż rzędna w projekcie budowlanym nie uwzględniała wysokości samochodu będącego w posiadaniu użytkownika. W ogłoszeniu o wykonaniu umowy błędnie podano wartość zmiany umowy wynikającą z ww. aneksu³⁸.

Zakończenie robót zgłoszono wpisem do dziennika budowy 30 września 2022 r. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono wad ani usterek, pomimo że wykonawca robót nie wyznaczył, zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami³⁹.

16 grudnia 2022 r. wykonawca wystąpił do Starostwa z roszczeniem o waloryzację wynagrodzenia w wysokości 972,8 tys. zł. Powyższe spowodowane było inflacją oraz nieprzewidywalnymi zmianami cen materiałów i robót budowlanych w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Wykonawca przedłożył tabele waloryzacyjne materiałów i poszczególnych robót inwestycji. Pracownicy Starostwa na podstawie m.in. komunikatów Prezesa GUS w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trwania inwestycji, obliczyli wartość waloryzacji na kwotę 181,8 tys. zł. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem⁴⁰ Prokuratury Generalnej, przyjęto ryzyko inflacyjne, które ponosi zamawiający i wykonawca po 50%. Wykonawca

³⁵ Z uwagi na konieczność zachowania reżimu technologicznego odpowiednie wpisy poczyniono w dzienniku budowy.

³⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁰ Pismo z 2 sierpnia 2022 r. Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej - Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia) – rekomendacje.

ostatecznie przystał na zaproponowane przez Starostwo warunki zmiany wynagrodzenia. 31 sierpnia 2023 r. zawarto aneks nr 4 waloryzujący wynagrodzenie o kwotę w wysokości 90,9 tys. zł. Ogłoszenie o zmianie umowy dotyczące ww. aneksu zamieszczono w BZP ze zwłoką 218 dni⁴¹, tj. 5 kwietnia 2024 r.⁴²

(akta kontroli str. 29-30, 190-251, 299-303, 319-367)

W związku z przesunięciem terminu zakończenia robót budowlanych, z wykonawcą pełniącym nadzór inwestorski zawarto dwa aneksy: zmieniające termin zakończenia i wynagrodzenie wykonawcy. Zmian dokonano jednak z naruszeniem regulacji wewnętrznych Starostwa⁴³.

(akta kontroli str. 32-38, 91-104, 117-127, 225)

Zaplanowany cel inwestycji osiągnięto. 27 stycznia 2023 r. uzyskano decyzję pozwolenia na użytkowanie obiektu. W trakcie oględzin NIK⁴⁴ stwierdzono m.in., że: obiekt był dostosowany do obsługi osób z niepełnosprawnościami z ograniczoną zdolnością poruszania się. Dojście do wejścia budynku było utwardzone. Drzwi wewnętrzne do pomieszczeń pozbawione były progów. Dodatkowo na zewnątrz znajdowała się pochylnia posiadająca obustronne poręcze. W budynku dostępne były cztery pomieszczenia higienicznosanitarne oraz jedna łazienka z wanną i natryskiem dostosowane dla osób z niepełnosprawnościami. W ww. pomieszczeniach zamontowano m.in. uchwyty ułatwiające korzystanie z urządzeń oraz przyciski przywołujące personel. Przy drzwiach do poszczególnych pomieszczeń lub pracowni znajdowały się tabliczki informacyjne w alfabecie Braille'a. Na placu postojowym nie wyznaczono, żadnych miejsc dedykowanych dla osób z niepełnosprawnościami⁴⁵.

(akta kontroli str. 259-268)

2.2 Dla Inwestycji ustanowiony został kierownik budowy oraz kierownicy robót⁴⁶. Nadzór inwestorski sprawowany był przez podmiot zewnętrzny. Zespół inspektorów nadzoru posiadał odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia, tj. w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej w zakresie: instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. Do obowiązków nadzoru inwestorskiego należało m.in.: nadzorowanie realizacji projektu na budowie; kontrola zgodności realizacji budowy z projektem, przepisami i Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej; kontrola jakości realizowanych robót oraz użytych materiałów budowlanych; kontrola i odbiór robót, uczestnictwo w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych oraz przygotowanie i udział w odbiorze gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; potwierdzanie wykonanych robót i usunięcia usterek oraz kontrolowanie rozliczeń; przygotowanie dokumentów skierowanych do innych instytucji, a niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie; uczestnictwo inspektorów nadzoru w cotygodniowych naradach na budowie.

(akta kontroli str. 31-38)

Zasady zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych zostały zawarte w umowie z wykonawcą oraz w SST. Nadzór inwestorski sprawowano zgodnie z zawartą umową. Poszczególne etapy budowy oraz roboty ulegające zakryciu zgłaszane były w dzienniku budowy przez kierowników robót/kierownika budowy,

⁴¹ Licząc od dnia zawarcia aneksu.

⁴² Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁴ Przeprowadzonych 22 maja 2024 r.

⁴⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁶ Dla poszczególnych branż: sanitarna i elektryczna.

a następnie potwierdzane przez inspektorów nadzoru. Nie wyegzekwowano, zgodnie z SST, od wykonawcy opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektora nadzoru PZJ - zawierającego m.in. zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową oraz poleceniami przekazanymi przez inspektora nadzoru⁴⁷.

Analiza wykazała, że inspektorzy nadzoru uczestniczyli w naradach budowy; weryfikowali zasadność oraz wartość robót dodatkowych/zaniechanych. Ponadto przy płatnościach dla wykonawcy weryfikowali oni protokoły i zestawienia prac przerobowych, stanowiące załączniki do faktur. Dokumentacja powykonawcza zawierała m.in. atesty higieniczne wyrobów, krajowe deklaracje właściwości użytkowych, instrukcje obsługi, karty gwarancyjne, protokoły m.in. prób szczelności, rozruchu, robót zanikowych instalacji sanitarnych, pomiarów instalacji elektrycznej. Zmiany nieistotne do projektu budowlanego zostały potwierdzone przez nadzór autorski.

(akta kontroli str. 31, 225, 252-253)

Umowa na roboty budowlane zawierała postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego. Nie wystąpiły okoliczności stanowiące podstawy do naliczenia kar umownych wykonawcy robót.

(akta kontroli str. 31, 190-205)

Analiza wykazała, że dziennik budowy prowadzony był z naruszeniem przepisów tj. m.in. nie wpisano aktualnego pozwolenia na budowę oraz informacji o przyjęciu w 2019 r. przez pracowników starostwa obowiązków kierownika budowy i inspektora nadzoru⁴⁸.

(akta kontroli str. 269, 274-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W ogłoszeniu o zmianie umowy nr 00272905/01⁴⁹ błędnie podano podstawę prawną zmiany umowy jako art. 455 ust. 1 pkt 4 npzp, co uznano jako nierzetelne. Zgodnie z ww. przepisem „dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia jeżeli konieczność zmiany umowy, w tym w szczególności zmiany wysokości ceny, spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy a wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy”.

Zgodnie z pkt. XXII.3 SIWZ oraz § 14 pkt. 3 ust. 2 lit. b) umowy jako prawidłową podstawę prawną należało podać art. 455 ust. 1 pkt 1 npzp. Niesprzyjające warunki atmosferyczne (temperatury poniżej zera stopni C – w okresie od listopada do marca, opady deszczu i wiatr ponad 10 m/s i) nie mogły być okolicznościami, których nie dało się przewidzieć, ponieważ są to typowe, normalne sytuacje występujące w tej strefie klimatycznej w okresie jesienno-zimowym.

(akta kontroli str. 155, 198, 209-213)

Były Starosta wyjaśnił, m.in. że powyższa nieprawidłowość wynikła z pomyłki.

⁴⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁹ Dotyczy aneksu nr 1 do umowy na roboty budowlane przesuwającego termin zakończenia robót na 22 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 313-314)

2. Nie zapewniono prawidłowego przygotowania dokumentacji związanej z inwestycją. Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. W zamówieniu nie przewidziano m.in. montażu: kamer wewnątrz i na zewnątrz budynku wraz robotami towarzyszącymi; wideomofonowej stacji sterowania otwieraniem furtki wejściowej, wykonania nowego ogrodzenia całości terenu. Nadto w projekcie budowlanym rzędna nadproża do garażu nie uwzględniała wysokości samochodu będącego w posiadaniu użytkownika, przez co konieczna była jego rozbiórka i ponowne wykonanie. Powyższe skutkowało zawarciem aneksu od umowy z wykonawcą. Wartość ww. robót dodatkowych nie ujętych w OPZ wyniosła 145,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 208, 225-231)

Starosta wyjaśnił, m.in. że w OPZ opisano wymagania i założenia dla nowego budynku na podstawie braków i potrzeb w stosunku do istniejącego obiektu budowlanego. W trakcie realizacji robót stwierdzono o konieczności montażu kamer zewnętrznych i wewnętrznych w celu poprawy bezpieczeństwa użytkowników. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, sygnał dla odbiorników TV miał być dostarczany za pomocą telewizji internetowej, jednakże z uwagi na zbyt słaby sygnał nadajnika i małą przepustowość, zdecydowano o montażu telewizji satelitarnej oraz kablowej. W trakcie realizacji robót zwrócono uwagę, że użytkowany pojazd jest wersją niestandardową z podwyższonym dachem z dodatkowymi urządzeniami wentylacyjnymi na dachu. Po stwierdzeniu niewłaściwej wysokości światła przejazdu, podjęto decyzję o demontażu i zmianie rzędnej nadproża. Podczas prac projektowych, nie zwrócono uwagi na ujednolicenie materiałowe linii ogrodzenia, a skupiono się wyłącznie na potrzebie zabezpieczenia terenu w obrębie planowanej inwestycji. Zdecydowano o przebudowie całego ogrodzenia wyłącznie wzdłuż drogi publicznej.

(akta kontroli str. 433-434)

NIK zauważył, że wykonanie robót dodatkowych nie ujętych w umowie podstawowej świadczyło, że OPZ został sporządzony z nienależytą starannością. Faktycznie ww. roboty usprawniały funkcjonowanie obiektu i poprawiły jego estetykę, jednakże należało je przewidzieć na etapie przygotowywania inwestycji.

3. W ogłoszeniu o wykonaniu umowy nr 00491906/01 w punktach 5.4.5) i 5.4.6) błędnie podano wartość zmiany umowy w kwocie 143,9 tys. zł, co uznano jako nierzetelne. Zgodnie z aneksem nr 3 z 29 września 2022 r. wartość robót dodatkowych wynosiła 139,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 208, 217-221)

Były Starosta wyjaśnił, m.in. że powyższa nieprawidłowość wynikła z błędu pracownika.

(akta kontroli str. 314)

4. Dokonano zmian umowy⁵⁰ dotyczącej pełnienia nadzoru inwestorskiego, pomimo nieprzewidzenia takich zmian w zapytaniu ofertowym oraz nieokreśleniu ich warunków. Stanowiło to naruszenie pkt. 10.22 Instrukcji udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej równej lub większej niż 30 tys. zł Starostwa Powiatowego w Toruniu i jednostek organizacyjnych Powiatu Toruńskiego⁵¹. Zgodnie z ww. przepisem nie jest możliwe dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej

⁵⁰ Nr OR.273.54.2021 z dnia 7 lipca 2021 r.

⁵¹ Stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu Powiatu Toruńskiego nr 348/2020 z 29 grudnia 2020 r.

umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy chyba, że : zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w zapytaniu ofertowym oraz określił warunki takiej zmiany, o ile nie prowadzą one do zmiany charakteru umowy. Kontrola wykazała, że do ww. umowy podpisano dwa aneksy⁵² zmieniające termin i wynagrodzenie wykonawcy.

(akta kontroli str. 32-38, 91-104, 117-127, 225)

Były Starosta wyjaśnił, m.in. że zastosowano pkt 2 Instrukcji – *Wyłączenia stosowania*, który stanowi, że zwolnienia się z obowiązku stosowania trybu opisanego w instrukcji w razie uzasadnionej potrzeby natychmiastowego wykonania zamówienia w sytuacji wystąpienia innych wyjątkowych sytuacji nie wynikających z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, których wcześniej nie można było przewidzieć. Wydłużenie terminu realizacji zadania przez Wykonawcę prac budowlanych nie było konsekwencją zaniedbań wynikających ze strony zamawiającego. Przeprowadzenie kolejnego postępowania na pełnienie nadzoru inwestorskiego spowodowało by duże utrudnienia w realizacji inwestycji oraz mogło narazić zamawiającego na większe szkody i dodatkowe koszty związane z zamieszczeniem udziału inspektorów nadzoru w ostatecznym odbiorze prac budowlanych.

(akta kontroli str. 315)

NIK zauważa, że przytoczony pkt 2 Instrukcji - *Wyłączenia stosowania* dotyczy zwolnienia z obowiązku przeprowadzenia analizy rynku, tj. trybu postępowania przed udzielaniem zamówienia a nie ma zastosowania już w trakcie jego realizacji, jak to miało miejsce w przypadku zawartych aneksów. Ponadto ww. tryb wymaga zachowania formy pisemnej (sporządzenia wniosku i jego akceptacji), którego nie spełniono.

5. Ogłoszenie o zmianie ogłoszenia nr 00274039 dotyczące aneksu nr 4 z 31 sierpnia 2023 r. zamieszczono w BZP z opóźnieniem, tj. upływie 218 dni od jego zawarcia⁵³, co uznano jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 223, 232)

Były Starosta wyjaśnił, że podczas przeglądania dokumentacji z postępowania zauważono brak dokumentu potwierdzającego zamieszczenie aneksu nr 4 w BZP i podjęto decyzję o jego uzupełnieniu.

(akta kontroli str. 314)

6. Nie wyegzekwowano od wykonawcy robót, zgodnie z STWiOR, obowiązku opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektora nadzoru Programu Zapewniania Jakości. Ww. dokument powinien zawierać m.in. zamierzony sposób wykonywania robót; możliwości techniczne gwarantujące wykonanie prac zgodnie z dokumentacją projektową oraz poleceniami przekazanymi przez inspektora nadzoru; organizację wykonania robót, w tym terminy i sposób ich prowadzenia; sposób i procedurę pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzanie urządzeń, itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót.

(akta kontroli str. 225, 252-253)

Starosta wyjaśnił, że zamawiający nie miał obowiązku kontroli powyższego opracowania oraz jego posiadania. W związku z powyższym zamawiający nie przewidywał działań w powyższym zakresie.

⁵² Z 28 lipca 2022 r oraz z 14 września 2022 r.

⁵³ Ogłoszenie wysłano do publikacji w BZP 5 kwietnia 2024 r., tj. po rozpoczęciu czynności kontrolnych.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴ do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Ponadto Starostwo jest dysponentem środków publicznych a jako organ wykonawczy powiatu, odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych. Nie egzekwując od Wykonawcy obowiązku opracowania PZJ osoby odpowiedzialne za realizację inwestycji nie posiadały wystarczającej wiedzy na temat m.in.: zamierzonego sposobu wykonywania robót; możliwości technicznych gwarantujących wykonanie prac zgodnie z dokumentacją projektową oraz poleceniami przekazanymi przez inspektora nadzoru; organizacji wykonania robót, w tym terminy i sposób ich prowadzenia; sposobie i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzanie urządzeń, itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót.

7. Starostwo nie zapewniło prawidłowego prowadzenia dziennika budowy dla inwestycji zgodnie z § 6 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2002 r. Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁵⁵. W Dzienniku budowy, przez cały okres realizacji inwestycji, ujęto jedynie decyzję o pozwoleniu na budowę z 27 września 2016 r. ABA.6740.7.194.2016.BP r. wydaną na Dom Pomocy Społecznej „Dom Kombatanta” w Dobrzejewicach. W trakcie kontroli ustalono, że 4 maja 2021 r. nastąpiło przeniesienie ww. decyzji na rzecz Powiatu Toruńskiego (decyzja nr AB.6740.7.119.2021.BP) a 10 maja 2021 r. dokonano zmiany i udzielono pozwolenia na istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego (decyzja nr AB.6740.7.117.2021.BP). Ponadto obowiązki kierownika budowy i inspektora nadzoru w 2019 r. podjęli pracownicy Starostwa, którzy nie dokonali odpowiednich wpisów o ich przyjęciu w dzienniku budowy.

(akta kontroli str. 269-286)

Starosta wyjaśnił m.in., że osobą odpowiedzialną za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z przepisami jest kierownik budowy. Dziennik prowadzony był dla jednego obiektu budowlanego, który uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę nr ABA.6740.7.194.2016.BP z dnia 27 września 2016 r. Biorąc pod uwagę powyższe, zamawiający nie miał wpływu na treść zamieszczonych wpisów w dzienniku budowy, a miejscem przechowywania dziennika był teren budowy.

(akta kontroli str. 434-435)

NIK zauważa, że inwestor zlecając wykonanie inwestycji powinien egzekwować przestrzeganie przepisów prawa z nią związanych. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Prawa budowlanego⁵⁶, dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót. Ponadto stosownie do art. 45 ust. 8 ww. ustawy⁵⁷ oraz § 9 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia w sprawie dziennika⁵⁸, Inwestor uprawniony był do dokonywania wpisów w dzienniku budowy. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia dziennika

⁵⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

⁵⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 963, dalej: „rozporządzenia w sprawie dziennika” zastąpiony przez rozporządzenie z dnia 6 września 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki Dz.U. poz. 1686, obecnie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektronicznego dziennika budowy Dz. U. z 2023 r. poz. 45, dalej: „rozporządzenie w sprawie elektronicznego dziennika budowy”.

⁵⁶ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, obecnie art. 47a ust. 1 Prawa budowlanego.

⁵⁷ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, obecnie art. 47e ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁵⁸ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, obecnie §§ 6-10 rozporządzenia w sprawie elektronicznego dziennika budowy.

budowy jest istotne także z tego powodu, że dokument ten podlega po zakończeniu inwestycji przekazaniu organom nadzoru budowlanego w celu dokonania stosownych czynności.

8. Roboty budowlane odebrano od wykonawcy inwestycji bez uwag, pomimo, że nie wyznaczył on, zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, dwóch miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnością, co uznano jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 250-251 254-268.)

Starosta wyjaśnił, m.in., że projekt zagospodarowania terenu nie zawierał projektu organizacji ruchu i projektu drogowego oraz informacji na temat sposobu oznaczenia miejsca postojowego. Wskazano jedynie miejsce postojowe przystosowane dla osoby z niepełnosprawnościami. Oznakowanie zostanie uzupełnione w ramach nadzoru administracyjnego nad obiektem.

(akta kontroli str. 435)

NIK zauważa, że wyznaczenie dwóch miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami zostało zawarte projekcie zagospodarowania terenu zarówno w części opisowej pkt 6.5 Układ komunikacyjny, jak i na planie sytuacyjno-wysokościowym. Oznakowanie pionowe i poziome należało wykonać zgodnie z załącznikiem nr 1 pkt. 5.2.18 oraz załącznikiem nr 2 pkt. 5.2.4, 5.2.6, 5.2.9.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach z dnia 3 lipca 2003 r.⁵⁹

OCENA CZĄSTKOWA

Właściwie zorganizowano proces budowy zapewniając wykonanie i nadzór nad robotami budowlanymi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Pozytywnie oceniono, że został osiągnięty zaplanowany cel zadania inwestycyjnego. Jako nieprawidłowe uznano m.in.: nierzetelne sporządzanie i zamieszczanie ze zwłoką ogłoszeń o zmianie i wykonaniu umowy; prowadzenie dziennika budowy niezgodnie z przepisami; niewyegzekwowania od wykonawcy robót obowiązku opracowania PZJ oraz wyznaczenia miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami.

OBSZAR

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL.

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą Starostwo posiadało zabezpieczone, w uchwałach budżetowych⁶⁰ oraz WPF dla Powiatu Toruńskiego na lata 2020-2026⁶¹, środki finansowe na realizację inwestycji. W poszczególnych latach wyniosły one: 2 526,8 tys. zł w 2021 r.; 5 299,3 tys. zł w 2022 r.; 90,9 tys. w 2023 r. Jako źródła finansowania wskazano środki własne i RFIL.

(akta kontroli str. 368)

3.2-3.4 We wniosku o uzyskanie środków z RFIL wskazano szacowany koszt inwestycji w kwocie 4 500,0 tys. zł. Dofinansowanie inwestycji wyniosło: w ramach RFIL

⁵⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

⁶⁰ Uchwały Rady Powiatu Toruńskiego nr: XII/85/2019 z 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2020; XXI/131/2020 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2021 wraz ze zmianami; XXXII/199/2021 z 14 grudnia 2021 w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2022 wraz ze zmianami; LII/312/2023 z 31 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu na rok 2023.

⁶¹ Uchwała Rady Powiatu Toruńskiego nr XII/86/2019 z 19 grudnia 2019 r.

I - 2 384,9 tys. zł (tj. 33,1% wartości końcowej inwestycji) oraz RFIL II - 4 500,0 tys. zł (62,4%). Szacowana wartość zadania mieściła się w progu, o którym mowa w § 2 ust. 2 Uchwały Nr 102 Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego⁶². Inwestycja nie była finansowana z innych zewnętrznych środków publicznych.

(akta kontroli str. 374, 422-423)

3.5-3.6 Analiza wykazała, że środki z RFIL, stosownie do art. 65 ust. 11 ustawy z 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 ustaw⁶³, gromadzone były na wydzielonym rachunku bankowym. Rachunek był oprocentowany a zgromadzone odsetki przeznaczone były na pokrycie wydatków majątkowych. W okresie objętym kontrolą nie opracowano dla ww. rachunku planu finansowego⁶⁴.

(akta kontroli str. 422)

3.7 Wartość inwestycji wyniosła 7 213,7 tys. zł z czego: 314,2 tys. zł (4,4%) stanowiły środki własne; 6 884,9 tys. zł (95,4%) RFIL I i II a 14,6 tys. zł (0,2%) naliczone odsetki z oprocentowanego rachunku bankowego. Otrzymane środki wydatkowano na cel określony we wniosku, na wydatki majątkowe, za wyjątkiem zakupu tablicy informacyjno-promocyjnej w kwocie 400 zł⁶⁵.

(akta kontroli str. 368, 422)

3.8 Wydatki poniesione na realizację inwestycji były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF oraz uchwałami budżetowymi. Środki wydatkowano terminowo za faktycznie wykonane roboty i usługi w wysokościach określonych w umowach z wykonawcami. Nie wystąpiły przypadki przestojów w pracach z uwagi na brak środków finansowych. Dowody księgowe opisano zgodnie z art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶. Dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Dwa wydatki na łączną kwotę 1,8 tys. zł zakwalifikowano⁶⁷ niezgodnie z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁸. Nie wystąpiły przypadku opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 368)

3.9 W latach 2020-2024 (I kw.) realizacja inwestycji nie była przedmiotem zarówno kontroli wewnętrznych/zewnętrznych jak i audytu wewnętrznego. Starosta podał, że funkcjonowanie Wydziału oraz realizacja zadania inwestycyjnego podlegała ciągłemu nadzorowi i kontroli przez członka zarządu Powiatu Toruńskiego.

(akta kontroli str. 432)

3.10 Starostwo wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych dotyczących wykorzystania środków z RFIL. Terminowo składano informacje roczne⁶⁹ za lata

⁶² M.P. z 2022 r. poz. 22, dalej: „uchwała w sprawie wsparcia”.

⁶³ Dz.U. z 2020 r. poz. 568 ze zm., dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach”.

⁶⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁶⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁶⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁶⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: „ufp”.

⁶⁹ Odpowiednio: 11 i 13 stycznia 2021 r.; 18 stycznia 2022 r.; 11 stycznia 2023 r.

2020-2022 oraz informację o wykorzystaniu środków⁷⁰. Dane wykazane w sprawozdaniach odpowiadały prowadzonej ewidencji.

(akta kontroli str. 380-409)

3.11 Na stronie internetowej Starostwa zamieszczono logo z nazwą Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Znajdowało się ono na podstronie przeznaczanej dla projektów realizowanych ze środków RFIL. Dostęp do zakładki/podstrony możliwy był ze strony głównej serwisu i odpowiednio wyeksponowany. Na terenie inwestycji zamontowano dwie tablice informacyjne: pierwszą siedem miesięcy po rozpoczęciu robót, co było niezgodne z pkt 7 załącznika nr 6 uchwały w sprawie wsparcia⁷¹ oraz drugą po zakończeniu inwestycji. Na tablicy informacyjnej nie zamieszczono innych niż logo znaków graficznych ani treści. Logo było widoczne i czytelne dla odbiorców, a jego rozmiar był zgodny z załącznikiem nr 6 ww. uchwały.

(akta kontroli str. 259-260, 426-427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla wydzielonego rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki RFIL nie opracowano planu finansowego, o którym mowa w art. 65 ust. 12 i 13 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. Zgodnie z ww. przepisami wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, o którym mowa w ust. 11. Po zakończeniu roku budżetowego organy, o których mowa powyżej, przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku.

(akta kontroli str. 422)

Starosta wyjaśnił m.in., że wybrano model planów finansowych połączonych z budżetem Powiatu. W wydatkach budżetowych inwestycyjnych wyodrębniono w kolejnych latach trwania programu wykaz inwestycji współfinansowanych ze środków RFIL. Takie rozwiązanie prezentowania planu finansowego tego funduszu dało Zarządowi Powiatu sprawniejsze zarządzanie procesem inwestycyjnym i nie dublowało tych samych procedur zmian budżetowych w dwóch dokumentach.

(akta kontroli str. 435)

2. Dwa wydatki w łącznej wysokości 1,8 tys. zł (na tablice informacyjno-promocyjne inwestycji), które nie były bezpośrednio związane z budową środka trwałego, ujęto jako wydatek majątkowy a nie jako koszty bieżące. Stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 2 ufp, który zobowiązuje do klasyfikowania wydatków publicznych według paragrafów określających rodzaj wydatku. Skutkiem niewłaściwej klasyfikacji było pokrycie jednego z ww. wydatków w kwocie 400 zł ze środków RFIL. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 uchwały w sprawie wsparcia, który stanowił, że wsparcie z ww. środków może być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe.

(akta kontroli str. 368, 413-421)

Starosta wyjaśnił m.in., że w przypadku inwestycji finansowanych ze środków RFIL nałożono na beneficjenta obowiązek oznaczenia inwestycji informacją o źródłach jej finansowania. Koszty poniesione na przygotowanie i ustawienie tablicy informacyjnej

⁷⁰ Sprawozdanie z 11 stycznia 2023 r. (ostatni wydatek ze środków RFIL 6 grudnia 2022 r.)

⁷¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

związane były w sposób bezpośredni z powstającym środkiem trwałym. Cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych obejmuje ogół kosztów z nimi związanych w sposób bezpośredni lub pośredni, poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania. Do kosztów wytworzenia środków trwałych zalicza się koszty, które mają wpływ na wartość początkową danego składnika majątku i dają się zaliczyć do wartości wytworzonego środka trwałego, to znaczy związane są bezpośrednio z realizacją inwestycji. Wobec powyższego wydatki związane z postawieniem tablicy informacyjnej o wysokości dofinansowania inwestycji z pozyskanych środków zewnętrznych są bezpośrednio związane z powstającym środkiem trwałym zaliczanym do wydatków inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 436)

NIK zauważył, że ww. koszty pośrednie nie miały charakteru wydatków majątkowych, ponieważ nie były to kwoty zwiększające wartość środka trwałego. Zgodnie z pkt 6.36 KSR⁷² do kosztu wytworzenia środka trwałego zalicza się wyłącznie koszty pozostające w związku przyczynowo - skutkowym z jego wytworzeniem, poniesione od dnia udokumentowanego rozpoczęcia budowy do dnia udokumentowanego przyjęcia środka trwałego do użytkowania. Ponadto, jeśli wydatki wynikają ze specyficznej formy finansowania, to noszą znamiona pozostałych kosztów operacyjnych⁷³, a wydatek dotyczący tablicy takim właśnie był. Mając na uwadze powyższe wydatki związane z zakupem tablic informacyjno-promocyjnych nie były kosztami bezpośrednio związanymi z wytworzeniem środka trwałego oraz nie były niezbędne do uczynienia środka trwałego zdolnym do używania.

3. Tablicę informacyjną stanowiącą o dofinansowaniu inwestycji ze środków RFIL umieszczono siedem miesięcy po jej rozpoczęciu, co było niezgodne z pkt 7 załącznika nr 6 uchwały w sprawie wsparcia. Zgodnie z ww. przepisem tablicę należało zamontować w momencie rozpoczęcia inwestycji.

(akta kontroli str. 426)

Starosta wyjaśnił, że tablica informacyjna została wykonana i zamontowana zgodnie z uchwałą w sprawie wsparcia niezwłocznie po otrzymaniu informacji dotyczącej wzoru tablicy, co nastąpiło po rozpoczęciu inwestycji.

(akta kontroli str. 437)

NIK zauważył, że przepisy uchwały w sprawie wsparcia wraz z załącznikiem nr 6 Wzór i zasady umieszczania logo weszły w życie 25 lipca 2020 r. Pierwsza transza środków RFIL została przekazana Powiatowi 2 września 2020 r. Przekazanie placu i rozpoczęcie robót nastąpiło 7 lipca 2021 r., a tablicę informacyjno-promocyjną zakupiono i zamontowano dopiero 31 stycznia 2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Poniesione wydatki na realizację inwestycji były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF oraz uchwałami budżetowymi. Środki z RFIL prawidłowo gromadzono na wydzielonym i oprocentowanym rachunku bankowym. Rozliczenia z wykonawcami przeprowadzone były należycie. Terminowo składano informacje roczne za lata 2020-2022 oraz informację o wykorzystaniu środków. Dane wykazane w sprawozdaniach odpowiadały prowadzonej ewidencji. Jako niezgodne z przepisami uznano niesklasyfikowanie według paragrafów określających ich rodzaj dwóch wydatków na łączną w wysokości 1,8 tys. zł, skutkiem czego było pokrycie jednego z nich ze

⁷² Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. MRiF poz. 105), dalej „KSR”.

⁷³ Interpretacja indywidualna z 22 grudnia 2014 r., sygn. IBPBI/2/423-1183/14/PC – Izba Skarbowa w Katowicach.

środków RFIL, co z kolei naruszało przepisy uchwały w sprawie wparcia, jak również montaż tablicy informacyjnej stanowiącej o dofinansowaniu inwestycji ze środków RFIL siedem miesięcy po jej rozpoczęciu oraz nieopracowanie planu finansowego dla wydzielonego rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki RFIL.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Odbiór kompletnych przedmiarów robót.
2. Sporządzanie umów na roboty budowlane zawierających termin zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom.
3. Wymaganie od wykonawców składania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy nie ograniczają uprawnień Starostwa.
4. Zawieranie umów z Wykonawcami w terminie związania z ofertą oraz w okresie ważności wadium.
5. Rzetelne sporządzanie i zamieszczanie bez zwłoki ogłoszeń o zmianie i wykonaniu umowy.
6. Rzetelne sporządzanie opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.
7. Dokonywanie zmian w umowach zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Starostwa.
8. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych opracowywania dokumentów wymaganych przez STWiOR.
9. Prawidłowe prowadzenie dziennika budowy.
10. Odbiór robót budowlanych zgodnie z zakresem dokumentacji projektowej.
11. Klasyfikowanie wydatków publicznych według paragrafów określających rodzaj wydatku.

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 NIK w Bydgoszczy. 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 dni 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.

Bydgoszcz, 9 września 2024 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki