



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.5.4.2024

Maciej Rakowicz  
Wójt Gminy Jeżewo  
Urząd Gminy Jeżewo  
ul. Świecka 12  
86-131 Jeżewo

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz  
tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy Jeżewo <sup>1</sup> , ul. Świecka 12, 86-131 Jeżewo                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Maciej Rakowicz, Wójt Gminy Jeżewo <sup>2</sup> , od 21 listopada 2018 r.                                                                                                                                                                                                                          |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL.</li><li>2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.</li><li>3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) <sup>3</sup> , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.                                                                                                                                                                    |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>                                                                                                                                                                                                            |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Bydgoszczy                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Karolina Lahutta, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/47/2024 z 6 marca 2024 r.</li><li>2. Mikołaj Rumiński, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/48/2024 z 6 marca 2024 r.</li></ol>                                   |

(akta kontroli str. 1-6)

# II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

## OCENA OGÓLNA

Izba pozytywnie ocenia wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych<sup>6</sup> w Gminie Jeżewo<sup>7</sup> wyłącznie na wydatki majątkowe, tj. zgodnie z wymogami uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Związane z nimi operacje finansowe dokonywane były z wykorzystaniem odrębnego dla tego celu rachunku bankowego. Badanie realizacji największej pod względem wartości inwestycji dofinansowanej z RFIL wykazało, że prowadzono ją na podstawie ważnego pozwolenia na budowę, przy udziale wykonawcy wyłonionego w toku prawidłowo dobranej procedury przewidzianej ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup>. W wyniku inwestycji zrealizowano zakładany zakres rzeczowy umożliwiający użytkowanie budynku zgodnie z jego nowym przeznaczeniem.

NIK jako nieprawidłowe ocenił jednak m.in.:

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Burmistrz”.

<sup>3</sup> Do 5 lipca 2024 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: „RFIL”.

<sup>7</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>8</sup> M.P. z 2022 r., poz. 22. Dalej: „uchwała nr 102”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1605, ze zm. Dalej: „uPzp”.

- a. nieopracowanie planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku RFIL;
- b. poniesienie części wydatków w kwocie co najmniej 56,5 tys. zł brutto na cele nieprzewidziane uchwałą budżetową, tj. niezgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup> (rozszerzono zakres rzeczowy inwestycji polegającej na przebudowie budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole o rozbudowę na potrzeby żłobka i gminnego ośrodka kultury, co jednak nie zostało ujęte w budżecie ani w formie słownej ani poprzez zapis klasyfikacji budżetowej);
- c. dopuszczenie w toku przetargu na realizację badanej inwestycji do naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych, w tym nie wezwanie oferenta do uzupełnienia oferty, skutkiem czego jako najkorzystniejszą wybrano ofertę niekompletną;
- d. dopuszczenie w ramach nadzoru nad badaną inwestycją do realizacji rozwiązań niezgodnych z dokumentacją projektową oraz warunkami technicznymi; nie powierzenie nadzoru inwestorskiego nad częścią robót osobom posiadającym uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności, wbrew wymogom pozwolenia na budowę; przyznanie wykonawcy dodatkowego wynagrodzenia w kwocie 134,1 tys. zł brutto za roboty zaklasyfikowane jako dodatkowe, pomimo że były one częścią zamówienia podstawowego; wypłacenie wykonawcy pełnego wynagrodzenia pomimo niewykonania prac o wartości 33,6 tys. zł brutto; dokonanie zmian umownych o wartości co najmniej 1 184,5 tys. zł brutto, pomimo braku zastosowania wymaganej procedury wyceny robót.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

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

##### Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie złożono trzy wnioski o wsparcie ze środków z RFIL. W pierwszym, na kwotę 749,2 tys. zł z 30 lipca 2020 r. nie wskazano celu inwestycji. Drugi wniosek na kwotę 5 000 tys. zł z 24 września 2020 r. dotyczył przebudowy budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury, a trzeci na kwotę 560 tys. zł z 29 stycznia 2021 r. obejmował budowę boiska na terenie Szkoły Podstawowej w Kraplewicach wraz z placem zabaw, terenem rekreacyjnym oraz torem pumptrack. W odpowiedzi na wszystkie wnioski przyznano wsparcie, w przypadku pierwszego wniosku wysokość dofinansowania była zgodna z wnioskiem, tj. 749,2 tys. zł, a w pozostałych dwóch przypadkach niższa niż wnioskowana, tj. odpowiednio 4 500 tys. zł oraz 400 tys. zł. Łącznie wnioskowano o 6 309,2 tys. zł z RFIL, a otrzymano 90% tej kwoty, tj. 5 649,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 12)

Badaniem w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji objęto zadanie polegające na przebudowie budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm. Dalej: „uofp”.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Dalej: „Inwestycja”.

1.2. Gmina dokonała analizy potrzeb w zakresie realizowanej inwestycji. Wskazywała ona na demograficzne przesłanki zwiększania liczby miejsc w przedszkolach, konieczność poprawy jakości opieki przedszkolnej dla dzieci, wyeliminowania zmianowości w funkcjonowaniu dotychczasowych oddziałów szkolnych. Rozważano alternatywną wersję inwestycji polegającą na budowie nowego budynku z miejscem na oddziały przedszkolne oraz szkolne, jednakże z przyczyn demograficznych (liczba urodzeń wskazywała na możliwą potrzebę wygaszania jednej ze szkół) oraz finansowych uznano potrzebę organizacji przedszkola w zaadaptowanym budynku po gimnazjum w Laskowicach. Dokonane analizy uwzględniały koszty opieki przedszkolnej ponoszone na rzecz gmin ościennych, warunki lokalowe, którymi dysponowała Gmina oraz przewidywane kierunki rozwoju Gminy. Teren nie był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a studium zakładało dla działki strefę funkcjonalną rolniczo-osadniczą ze wskazaniem stosowania wielofunkcyjnej zwartej zabudowy wsi. Wcześniejsze zagospodarowanie terenu obejmowało funkcje oświatowe (szkoła ponadpodstawowa).

(akta kontroli str. 844, 848)

Wyznaczono następujące wskaźniki i mierniki efektu inwestycji: liczba dzieci, która uzyska dostęp do nowoczesnego obiektu przedszkola (125), liczba rodziców, którzy zyskają możliwość wysłania dzieci do nowoczesnego obiektu przedszkola (200) oraz liczba osób mogących korzystać z nowej infrastruktury rekreacyjnej udostępnionej publicznie dla dzieci (500).

(akta kontroli str. 20)

Zadania w zakresie realizacji i nadzoru nad realizacją inwestycji gminnych, w tym kontrolowaną inwestycją, nie były przyporządkowane w Regulaminie Organizacyjnym do żadnej z komórek Urzędu. Jednocześnie zakres obowiązków Kierownika Referatu Rolnictwa i Budownictwa w Urzędzie wskazywał na powierzenie jemu tych zadań. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 165-182)

1.3. Przygotowując realizację Inwestycji zorganizowano proces budowy poprzez:

- zlecenie opracowania dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót<sup>13</sup>, niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę oraz opisu przedmiotu zamówienia;
- uzyskanie pozwolenia na budowę;
- wyłonienie wykonawcy robót budowlanych i zobowiązanie go do zapewnienia kierownika budowy;
- ustanowienie inspektorów nadzoru inwestorskiego. Nie zapewniono przy tym nadzoru w pełnym zakresie planowanych robót budowlanych, co szczegółowo opisano w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

Przygotowana na potrzeby Inwestycji dokumentacja projektowa:

- składała się z trzech elementów niezbędnych do opisu przedmiotu zamówienia w ramach postępowania przetargowego, określonych w § 4 ust. 1 pkt 1-3 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-użytkowego<sup>14</sup> i zawierała niekompletną informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, tj. nieodnoszącą się do prac związanych

<sup>13</sup> Dalej: „STWiORB”.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1129. Dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej”. Obowiązujące do dnia 31 grudnia 2021 r.

z wewnętrznymi instalacjami sanitarnymi. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

- w części dotyczącej projektu budowlanego - zawierała elementy określone art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>15</sup>, lecz ich zakres nie odpowiadał w pełni wymogom rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>16</sup>. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w zakresie architektury - zagospodarowania terenu, konstrukcji, instalacji elektrycznych i sanitarnych została sporządzona i sprawdzona przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane. Warunku tego nie dopełniono w odniesieniu do projektu instalacji teletechnicznych, błędnie zaliczanych w projekcie technicznym i wykonawczym do instalacji elektrycznych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zawierała niezbędne uzgodnienia w zakresie zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej oraz wymaganiami higieniczno-sanitarnymi, w tym zgodę Państwowej Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej na odstępstwo od przepisów dotyczących urządzenia pomieszczeń pracy poniżej poziomu terenu<sup>17</sup>;
- po uzupełnieniu, na wezwanie organu architektoniczno-budowlanego, o decyzję na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów ornych klasy IIIB, stanowiła podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę
- była niespójna i zawierała błędy przedmiarowe i projektowe, w tym dotyczące sposobu uwzględnienia wymagań w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 1109-1118, 1131-1177, 1857-1860)

**1.4. Wykonawców usług i robót budowlanych niezbędnych do zrealizowania Inwestycji wyłoniono w prawidłowych trybach, tj.:**

- wykonawcę robót budowlanych - jako zadania o wartości szacunkowej 10 198,5 tys. zł<sup>19</sup> - przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji<sup>20</sup>. W planie zamówień publicznych Urzędu podano jednakże nierzetelne dane co do wartości, a od lipca 2021 r. – również przewidywanego terminu wszczęcia przedmiotowego postępowania, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wykonawców usługi projektowania oraz nadzoru inwestorskiego – jako zamówień o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł – poza trybami przewidzianymi uPzp. W Urzędzie w latach 2020-2023 nie obowiązywały procedury wewnętrzne wyłaniania wykonawców w zamówieniach o wartości poniżej 130 tys. zł. Biuro projektowe wyłoniono w drodze rozeznania rynku, w sytuacji niewywiązania się poprzedniego wykonawcy z umowy. Jak wskazał Wójt - po zasięgnięciu opinii na temat prac projektowych podobnych obiektów w okolicznych miejscowościach

<sup>15</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 725, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1679 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2021 r. Dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego”.

<sup>17</sup> Nie obejmowała zgód na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych wydanych w trybie art. 9 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1225, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków”.

<sup>19</sup> Ustalonej w oparciu o kosztorysy inwestorskie z okresu kwiecień-maj 2021 r.

<sup>20</sup> Postępowanie, któremu nadano tytuł Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole wielooddziałowe oraz numer RRIb.271.10.2021.

Urząd nawiązał kontakt z projektantami tych obiektów i jedynie jeden wykonawca złożył ofertę na wykonanie dokumentacji w zakładanym czasie. Osoby, którym powierzono funkcje inspektorów nadzoru inwestorskiego wyłoniono wybierając najkorzystniejszą cenową ofertę spośród otrzymanych na telefoniczne zaproszenia do składania ofert<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 14, 29-78, 974-983, 1067-1090, 1094-1098)

Badanie zgodności przeprowadzenia postępowania na roboty budowlane z przepisami uPzp wykazało, że:

- zgodnie z art. 276 ust. 1 uPzp przekazano ogłoszenie o zamówieniu do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych;
- stosownie do wymogu art. 277 ust. 1 uPzp opracowano specyfikację warunków zamówienia<sup>22</sup> i od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu zapewniono do niej bezpłatny, bezpośredni i nieograniczony dostęp na stronie internetowej zamówienia. Dostęp ten nie był jednak pełny, gdyż na ww. stronie nie zamieszczono części elementów dokumentacji projektowej, za pomocą której opisano przedmiot zamówienia, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Opracowane SWZ zawierało ponadto błędy. Szczegółowe ustalenia opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- od osób wykonujących czynności w postępowaniu pobrano oświadczenia wymagane art. 56 ust. 4 uPzp;
- mimo niekompletności oferty nie wezwano wykonawcy do jej uzupełnienia, lecz dokonano jej wyboru jako najkorzystniejszej. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- stosownie do art. 71 ust. 1 uPzp udokumentowano postępowanie w protokole na wzorze określonym rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>23</sup>. Zawarto w nim jednakże dane częściowo nierzetelne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- stosownie do wymogów art. 309 ust. 1 w zw. z art. 266 i art. 448 uPzp zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu zamówienia oraz o wykonaniu umowy. Wcześniej jednakże nie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach w postępowaniu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 974-1066)

Z wykonawcami, których wybrano, zawarto pisemne umowy cywilnoprawne umieszczając w nich zapisy zabezpieczające jednostkę kontrolowaną, w szczególności dotyczące kar umownych (w umowach z projektantem i wykonawcą robót budowlanych) lub zobowiązania wykonawcy do pokrycia w pełnej wysokości szkody na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zlecenia (w umowach z inspektorami nadzoru). W umowie z wykonawcą robót budowlanych zamiast zapisów chroniących Gminę przed nieterminowym wykonaniem przedmiotu

<sup>21</sup> W Urzędzie w latach 2020-2023 nie obowiązywały procedury wewnętrzne wylaniania wykonawców w zamówieniach o wartości poniżej 130 tys. zł. Do Urzędu wpłynęły trzy oferty od osób z uprawnieniami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, dwie oferty od osób z uprawnieniami w specjalności inżyniersko-instalacyjnej w zakresie instalacji elektrycznych, jedna oferta od osoby z uprawnieniami w specjalności inżyniersko-instalacyjnej w zakresie instalacji sanitarnych.

<sup>22</sup> Dalej: „SWZ”.

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 2434, ze zm.

zamówienia z winy wykonawcy wpisano klauzule abuzywne dotyczące kar za opóźnienia, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 46-63, 70-78, 1103)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono pełnego wykonania umowy przez projektanta<sup>24</sup>, tj. przygotowania wszystkich dokumentów wymaganych do uzyskania pozwolenia na budowę. W ramach II etapu prac odebrano bez uwag dokumentację zawierającą braki formalne, tj. wymagającą uzupełnienia o decyzję zezwalającą na trwałe wyłączenie gruntów ornych klasy IIIb, na których miała być realizowana Inwestycja. Tymczasem art. 11 ust. 4a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>25</sup> jednoznacznie wskazywał, że decyzję dotyczącą wyłączenia z produkcji użytków rolnych należało dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę. Dopiero na wezwanie organu architektoniczno-budowlanego do usunięcia braków formalnych wniosku o wydanie pozwolenia na budowę podjęto działania zmierzające do uzyskania brakującego zezwolenia. Skutkiem powyższego wydłużył się proces uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Wójt wyjaśnił, że Gmina udzieliła pełnomocnictwa projektantowi do przygotowania i złożenia stosownej dokumentacji do organów wymaganych przepisami, w celu uzgodnienia dokumentacji i uzyskania pozwolenia na budowę. Gmina dopiero na etapie postanowienia o konieczności uzupełnienia dokumentacji dowiedziała się o braku uzyskania przez pełnomocnika stosownego dokumentu.

(akta kontroli str. 29-36, 79, 197-213, 1103, 1857-1860, 1950-1951)

2. Od wykonawcy dokumentacji projektowej odebrano bez uwag przedmiot zamówienia mimo że była ona niespójna<sup>26</sup>, zawierała błędy projektowe<sup>27</sup> i przedmiarowe<sup>28</sup> oraz nie odpowiadała:

- w części opisowej projektu zagospodarowania działki i projektu architektoniczno-budowlanego – wymogom odpowiednio § 14 pkt 5 lit. b oraz § 20 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. nie zawierała odpowiednio: informacji w zakresie wpisu działki do gminnej ewidencji zabytków oraz analizy technicznych i ekonomicznych możliwości wykorzystania urządzeń, które automatycznie regulują temperaturę oddzielnie w poszczególnych pomieszczeniach lub strefach;

<sup>24</sup> Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 3 umowy z 3 grudnia 2020 r. do zakresu zadań projektanta należała Konsultacja i obsługa urzędowa, a wśród wymaganych do opracowania dokumentów wymieniono „wszystkie uzgodnienia i decyzje zgodnie z obowiązującymi przepisami ogólnymi i szczegółowymi niezbędne do uzyskania decyzji pozwolenia na budowę, tj. przygotowanie materiałów do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Korespondowało z nim udzielone pełnomocnictwo z 27 stycznia 2021 r., na mocy którego projektant złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 82.

<sup>26</sup> Np. brak zaprojektowania instalacji RTV/SAT w projekcie wykonawczym oraz ujęcia jej w przedmiarach przy wskazaniu na jej istnienie w projekcie architektoniczno-budowlanym oraz opisanie założeń w części opisowej projektu technicznego (powtórzenie zapisów z części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego), odmienne parametry wewnętrznej linii zasilającej budynek w projekcie zagospodarowania terenu i rysunkach E/Z1 projektu technicznego i wykonawczego a schematem strukturalnym zasilania na rysunkach E/S1 i E/S2 projektu technicznego i wykonawczego instalacji elektrycznych,

<sup>27</sup> Brak zaprojektowania kanału wentylacyjnego; nieprawidłowe zaprojektowanie odpływu wody z dachu i liczby rur spustowych oraz w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami: brak odpowiedniej przestrzeni manewrowej w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych oraz brak pochylni przy schodach do części administracyjnej przedszkola.

<sup>28</sup> Brak uwzględnienia w dokumentacji przedmiarowej: instalacji zasilającej i sterującej przepompownią przewidzianą w piwnicy, części zaprojektowanego systemu odprowadzania wody z dachu, jednego klimakonwektora, zbiornika na olej opałowy, ścianki mobilnej

- w części dotyczącej projektu technicznego – wymogom § 24 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. nie zawierała w części rysunkowej zasadniczych elementów wyposażenia instalacyjno-budowlanego - instalacji i urządzeń budowlanych elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych<sup>29</sup>;
- w części dotyczącej przedmiarów dla instalacji elektrycznych, teletechnicznych i sanitarnych – wymogom § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, tj. nie zawierała odniesienia do numeru specyfikacji technicznych warunków i odbioru robót budowlanych<sup>30</sup>, opisujących wymagania dla danej pozycji przedmiaru;
- w części dotyczącej projektu budowlanego<sup>31</sup> i projektu wykonawczego branży telekomunikacyjnej (w zakresie instalacji internetowej, CCTV i domofonowej) – wymogom art. 34 ust. 2b w zw. z art. 20 ust. 1a i 2 Prawa budowlanego oraz § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, tj. zaprojektowanej i sprawdzonej przez osoby nieposiadające uprawnień budowlanych w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Projekty te znalazły się w opracowaniach branżowych instalacji elektrycznych, podpisane i sprawdzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych;
- wymogom § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, tj. nie zawierała informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do prac związanych z robotami sanitarnymi wewnątrz budynku.

Wójt wyjaśnił m.in., że pracownicy Urzędu nie mieli kompetencji do podważania przyjętych rozwiązań technicznych i zapisów w przedmiarze na etapie postępowania. W kwestii braku elementów obligatoryjnych przedmiaru i niekompletności informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia wyjaśnił m.in., że nieprawidłowości nie wychwycono przez niedopatrzenie. Podał również, że sprawdzanie poprawności projektu z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego nie leży w gestii inwestora, a dokumentacja została zweryfikowana pod względem ogólnej przydatności do wykorzystania.

W kwestii odebrania dokumentacji sporządzonej częściowo przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień Wójt wyjaśnił, że nastąpiło to nieświadomie. Podał, że pod opracowaniem znajdowały się podpisy osób sprawdzających oraz projektanta, do których obowiązków należało sprawdzenie tak podstawowych kwestii jak uprawnienia.

(akta kontroli str. 984-1032, 1102-1103, 1037-1043, 1109-1118, 1122-1123, 1147, 1156-1177, 1235-1263, 1296, 1881-1946, 1950)

<sup>29</sup> Na braki w tym zakresie wskazywali na etapie postępowania wykonawcy ubiegający się o zamówienie. Zostało to uzupełnione jedynie w projekcie wykonawczym – i to nie w pełnym zakresie. Na projekcie wykonawczym trasy instalacji domofonowej również nie zostały bowiem rozrysowane.

<sup>30</sup> Dalej: „STWiORB”.

<sup>31</sup> Z opisaną wyżej nieprawidłowością polegającą na nienaniesieniu instalacji w części rysunkowej projektu technicznego.

Skutkiem powyższego wadliwie dokonano opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane.

3. Nieprawidłowo przygotowano i przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane badanej Inwestycji. Polegało to na:

- a. niezaktualizowaniu planu postępowań o udzielenie zamówień na 2021 r. w zakresie wartości zamówienia i przewidywanego terminu wszczęcia postępowania, co naruszało art. 23 ust. 4 uPzp<sup>32</sup>. Nieprawidłowe informacje widoczne były: w odniesieniu do wartości przewidzianych robót budowlanych – przez około dziewięć miesięcy, a w zakresie wszczęcia postępowania – przez około dwa i pół miesiąca<sup>33</sup>.

Wójt wyjaśnił, że omyłkowo umieszczono błędną orientacyjną wartość, a informacji o przewidywanym terminie wszczęcia postępowania nie zaktualizowano w planie zamówień przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 1067-1090, 1094, 1122)

- b. nieprawidłowym opracowaniu SWZ, w którym oprócz wadliwego opisu przedmiotu zamówienia wynikającego z błędów w odebranej dokumentacji projektowej:

- wpisano<sup>34</sup> wymóg opatrzenia oświadczenia w trybie art. 117 ust. 4 uPzp kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podczas gdy zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie<sup>35</sup> dopuszczalny był również podpis zaufany lub podpis osobisty.

Wójt wyjaśnił, że nastąpiło to z uwagi na niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 1001-1002, 1094)

- do projektowanych postanowień umowy, a w rezultacie również do umowy wpisano klauzule abuzywne określone w art. 433 pkt 1 uPzp przewidujące odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie<sup>36</sup>.

Wójt wyjaśnił, że klauzule przewidujące odpowiedzialność za opóźnienie wpisano omyłkowo, a umowa winna zawierać kary umowne za zwłokę.

(akta kontroli str. 90, 1020-1032, 1094)

Skutkiem powyższego w umowie zabrakło instrumentów zabezpieczających interesy Gminy na wypadek niewykonania umowy w terminie z winy wykonawcy, tj. sytuacji która rzeczywiście miała miejsce w toku realizacji Inwestycji.

- c. niezapewnieniu, wbrew wymogom art. 280 ust. 1 uPzp, pełnego dostępu do SWZ, z uwagi na niezamieszczenie na stronie internetowej zamówienia STWiORB dla branży elektrycznej oraz projektu budowlanego (poza rysunkami branży elektrycznej), tj. elementów wymaganych do opisu zamówienia na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej w zw. z art. 103 ust. 1 i 4 uPzp i art. 266 uPzp.

<sup>32</sup> Wartość ujęta w planie wynosiła 101,6 tys. zł, podczas gdy poczynszy od uchwały XXXIII/256/2021 Rady Gminy Jeżewo z dnia 29 kwietnia 2021 r. zadanie było zadaniem o wartości co najmniej 4 625,0 tys. zł. Przewidywany termin wszczęcia postępowania określono na II kwartał 2021 r., podczas gdy postępowanie ogłoszono dopiero w październiku 2021 r.

<sup>33</sup> Licząc do dnia ogłoszenia o zamówieniu.

<sup>34</sup> Dział XIII ust. 4 pkt 5.

<sup>35</sup> Dz. U. poz. 2452. Dalej: „rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia”.

<sup>36</sup> Przewidujące, że wykonawca będzie zobowiązany zapłacić zamawiającemu kary umowne za opóźnienie w wykonaniu robót budowlanych za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia (§ 11 ust. 1 pkt 2 umowy) oraz opóźnienie w usunięciu wad ujawnionych (§ 11 ust. 1 pkt 3 umowy).

Wójt wyjaśnił m.in., że podczas procesu przygotowania załączników załączono komplet posiadanej dokumentacji w wersji elektronicznej, w której przez niedopatrzenie nie wychwycono braków w stosunku do dokumentacji projektowej w wersji papierowej.

(akta kontroli str. 1103, 1126-1130)

- d. nieprzekazaniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach w postępowaniu, czym naruszono art. 81 ust. 1 uPzp zobowiązujący do tej czynności nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia otwarcia ofert albo unieważnienia postępowania.

Wójt wyjaśnił, że nastąpiło to przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 974-983, 1094)

- e. nieprzedłużeniu terminu składania ofert, mimo zmiany SWZ polegającej na uzupełnieniu dokumentacji o projekt wykonawczy na instalacje elektryczne i teletechniczne oraz wniosków w tym zakresie od potencjalnych wykonawców, co naruszało art. 286 ust. 3 uPzp.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną braku wydłużenia była presja czasu realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 1004, 1037-1043, 1094)

- f. niewezwaniu wykonawcy, wbrew art. 128 ust. 1 uPzp, do uzupełnienia oferty o wymagany w SWZ<sup>37</sup> harmonogram rzeczowo-finansowy oraz pełnomocnictwo do złożenia oferty w imieniu wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia, lecz dokonaniu wyboru ww. oferty, pomimo że w ww. zakresie była ona niekompletna. Do oferty załączono:

- dokument przedstawiony jako harmonogram rzeczowo-finansowy, który nie zawierał odniesień do terminów (był w istocie zestawieniem kosztów),
- dokument pełnomocnictwa, który nie był dokumentem elektronicznym z podpisem kwalifikowanym, a jego odwzorowanie cyfrowe nie zostało potwierdzone przez mocodawcę lub notariusza, co było wymagane § 7 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Wartość zawartej umowy w wyniku wyboru ww. niekompletnej oferty wyniosła 10 497,4 tys. zł.

Według wyjaśnień Wójta uznano, że przedstawiony przez wykonawcę harmonogram spełniał warunki ujęte w SWZ. W kwestii pełnomocnictwa wskazał, że uznano je za prawidłowe przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 113-162, 996-1002, 1094)

NIK zauważa, że podstawową cechą harmonogramu jest odniesienie do jednostek czasu. Trudno zatem uznać za spełniający warunki SWZ dokument, który nie wskazuje terminów ani kolejności wykonywanych prac.

- g. podaniu w protokole postępowania nieprawidłowych informacji o osobach, które złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 uPzp, oraz ofertach odrzuconych<sup>38</sup>.

Wójt wyjaśnił, że nastąpiło to omyłkowo.

(akta kontroli str. 974-983, 1055-1066, 1094)

<sup>37</sup> Dział XIII ust. 4 pkt 2 w zw. z Działem IX ust. 1 oraz Dział XIII ust. 4 pkt 6.

<sup>38</sup> Wśród osób mogących wpłynąć na wynik postępowania wpisano osobę sporządzającą kosztorys inwestorski do oszacowania wartości zamówienia, która oświadczenia nie złożyła oraz nie podano informacji o drugiej odrzuconej z postępowania ofercie.

4. Nierzetelnie przyporządkowano zadania w zakresie prowadzenia inwestycji gminnych, gdyż w Regulaminie Organizacyjnym zadań tych nie przyporządkowano do żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu, a jednocześnie z zakresu obowiązków Kierownika Referatu Rolnictwa i Budownictwa wynikało powierzenie mu tych zadań. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej<sup>39</sup> pkt II A 3 Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w sposób przejrzysty i spójny. Takiej spójności i przejrzystości w Urzędzie nie było. Pomimo, że do zadań Referatu Rolnictwa i Budownictwa nie należał nadzór i koordynacja nad prowadzeniem inwestycji gminnych, to zadania te były powierzone Kierownikowi tego Referatu.

Wójt wyjaśnił m.in., że było to wynikiem przeoczenia i wprowadzone zostaną odpowiednie zmiany.

(akta kontroli str. 165-182, 964-969)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że Urząd przygotował proces budowy zapewniając opracowanie dokumentacji projektowej, uzyskanie pozwolenia na budowę oraz wykonawcę robót budowlanych. Wykonawców usług i robót budowlanych niezbędnych do zrealizowania Inwestycji wyłoniono w prawidłowych trybach.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone istotne naruszenia przy udzieleniu zamówienia przeprowadzanego na zasadach określonych w uPzp. Polegały one przede wszystkim na wyborze oferty niekompletnej, nieodpowiadającej wymogom SWZ, bez wcześniejszego wezwania do jej uzupełnienia.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych

#### Opis stanu faktycznego

2.1. Wykonawca zrealizował zakres rzeczowy Inwestycji, tj. dokonał przebudowy i rozbudowy budynku dawnego gimnazjum i zmiany przeznaczenia na przedszkole, żłobek oraz gminny ośrodek kultury. Zgodnie z zawartą umową nr 119/2021 wykonawca był zobowiązany do wykonania robót w terminie 12 miesięcy od daty zawarcia umowy, a wartość przedmiotu umowy wynosiła 10 497,4 tys. zł brutto. Zakres prac określała dokumentacja projektowa stanowiąca załącznik do SWZ. Umowę zmieniono pisemnie zawierając sześć aneksów. Aneksem pierwszym i szóstym (odpowiednio z 24 stycznia 2022 r. i 20 kwietnia 2023 r.) zwiększono liczbę częściowych płatności za wykonane roboty – ostatecznie do 14, tj. 13 częściowych (o łącznej wartości do 90% wartości zamówienia) i jednej końcowej. Aneksem drugim i piątym (z 25 maja 2022 r. oraz 30 marca 2023 r.) zwiększono zakres robót i wartość zamówienia – ostatecznie do 10 872,3 tys. zł. Aneksem: trzecim, czwartym i szóstym (odpowiednio z 26 września 2022 r., 22 grudnia 2022 r. oraz 20 kwietnia 2023 r.) przedłużono termin zakończenia robót - ostatecznie do 31 maja 2023 r. Wyznaczanie terminu realizacji zamówienia poprzez wskazanie daty było działaniem nieprawidłowym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 82-102, 216, 914-916)

Zgłoszenie zakończenia robót budowlanych nastąpiło 31 maja 2023 r., a ich odbioru dokonano 12 czerwca 2023 r., wskazując na usterki i wymagane prace do wykonania (były to m.in.: malowanie ścian w jednej z sal, dodatkowe prace w łazience, uzupełnienie kostki brukowej przy ogrodzeniu). Protokół z 16 czerwca 2023 r. potwierdzał wykonanie wymaganych prac. Trzykrotnie przedłużano termin wykonania

<sup>39</sup> Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. poz. 84), dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

zadania, co uzasadniano błędami w dokumentacji i koniecznością dokonania dodatkowych prac.

(akta kontroli str. 98, 99, 102, 107, 108, 216-217, 582-585, 882)

W trakcie realizacji prac dokonywano zmian w przedmiocie zamówienia. Zmiany dotyczyły m.in. stolarki okiennej i drzwiowej, technologii izolacji, podniesienia stropu nad kuchnią, technologii wykonania stropu nad częścią dobudowaną obiektu, rezygnacji z odnowienia ogrodzenia na rzecz wykonania nowego, lokalizacji pomp ciepła ze zmianą zastosowanej technologii, materiału użytego do wykonania obiektu. Część dokonanych zmian w zakresie zwiększania wartości wynagrodzenia była nieuzasadniona, część zmian została dokonana bez zachowania formy pisemnej, a część bez zastosowania wymaganej procedury ustalenia wartości robót zamiennych. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 842-843)

Na terenie realizacji Inwestycji nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i dla Inwestycji wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzja nr 12/2021 z 17 lutego 2021 r.) określająca warunki dla prowadzonej inwestycji. Inwestycja została zrealizowana na podstawie decyzji nr 376/2021 z 14 czerwca 2021 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Teren budowy przekazano wykonawcy 3 stycznia 2022 r., a zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy została ona zakończona 31 maja 2023 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świeciu 29 sierpnia 2023 r. przeprowadził kontrolę obowiązkową zakończonej budowy i 31 sierpnia 2023 r. wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

(akta kontroli str. 193-227)

Układ pomieszczeń budynku był zgodny z projektem i obejmował przedsionek, szatnię, hol, część administracyjną, sale przedszkolne, toalety, pomieszczenia socjalne, salę logopedyczną, część ośrodka kultury oraz biblioteki, część żłobka z salą do zabaw, toaletami, a także częścią gospodarczą w piwnicy z kuchnią i magazynami żywności. W zakresie zagospodarowania terenu brak było części piknikowej obejmującej wiatę (altanę), stoły i ławy piknikowe oraz wiaty gospodarczej do przechowywania urządzeń i narzędzi na placu gospodarczym. Ogrodzenie frontowe wykonane było z pręseł metalowych mocowanych śrubami zakotwionymi, w podmurówce betonowej. Furtka nie była wyposażona w samozamykacz i brakowało obok niej panelu instalacji domofonowej. Brakowało ponadto części wyposażenia szafek teletechnicznych. Pomieszczenia budynku położone były na dwóch poziomach, tj. część administracyjna była położona wyżej niż pozostałe części i prowadziły do niej schody (dwa stopnie o wysokości odpowiednio 20 cm i 18 cm). Drzwi do 14 pomieszczeń w budynku posiadały progi o wysokości od 15 mm do 20 mm. Zastosowanie wewnątrz budynku użyteczności publicznej progów w drzwiach oraz brak wykonania części prac było niezgodne z umową. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Budynek był częściowo dostosowany do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Zapewniono m.in. dogodne dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich ukształtowanie terenu wokół budynku, utwardzenia terenu prowadzące do wejść oraz strefy rekreacyjnej za budynkiem, główne wejścia do budynku z poziomu terenu, szerokie drzwi zewnętrzne i wewnętrzne, pomieszczenia higienicznosanitarne z wyposażeniem dla osób z niepełnosprawnościami, mapy tyflograficzne. Budynek nie posiadał jednak pochylni przy schodach zewnętrznych prowadzących do części administracyjnej oraz kontrastowego oznakowania stopni schodów zewnętrznych, co było niezgodne z wymogami. Ponadto zapewniono za małą przestrzeń manewrową

w pomieszczeniach higienicznosanitarnych dostosowanych dla osób z niepełno-  
sprawnościami oraz zbyt krótkie miejsce postojowe dla ww. osób. Szczegółowe  
ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 914-916)

W Urzędzie weryfikowano osiągnięcie ustalonych we wniosku wskaźników. Jak m.in.  
wyjaśnił Wójt wszystkie wskaźniki zostały osiągnięte. Realizacja inwestycji zapewniła  
136 dzieciom (przy wymaganych 125) i 267 rodzicom (przy wymaganych 200) dostęp  
do nowoczesnego przedszkola. Wskaźnik w zakresie liczby osób mogących  
korzystać z nowej infrastruktury rekreacyjnej udostępnionej publicznie dla dzieci  
wyniósł 969 (przy wymaganych 500) i został zapewniony poprzez funkcjonowanie  
Centrum Biblioteki i Kultury mającego siedzibę w obiekcie<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 964-969)

**2.2.** W ramach inwestycji zapewniono sprawowanie nadzoru inwestorskiego. W tym  
celu zawarto 22 grudnia 2021 r. umowy nr: 120/2021 (dot. branży konstrukcyjno-  
budowlanej); 121/2021 (dot. instalacji elektrycznych) i 122/2021 (dot. instalacji  
sanitarnych). Zakres nadzoru obejmował m.in.: sprawowanie kontroli prawidłowości  
robót pod względem technicznym, zgodności z projektem, przepisami, normami  
i zasadami wiedzy technicznej, udziału w odbiorach, informowanie inwestora  
o postępach robót i wszelkich okolicznościach mających wpływ na wydłużenie  
terminu realizacji inwestycji. Osoby, którym zlecono ww. funkcje miały łącznie  
uprawnienia budowlane do nadzorowania robót w zakresie: konstrukcji budynków,  
instalacji elektrycznych, instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłych. Mimo  
przewidzianych w projekcie budowlanym robót w zakresie instalacji wentylacyjnych,  
klimatyzacyjnych i telekomunikacyjnych nie powierzono nadzoru nad tymi pracami  
osobom posiadającym uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności, co  
szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zapewniono także  
nadzór autorski projektu zawierając umowę nr 10/2022 z 27 stycznia 2022 r.  
w zakresie m.in.: zapewnienia zgodności wykonania robót z opracowanym projektem,  
wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu, uzgadniania możliwości zastosowania  
rozwiązań zamiennych. Część z zadań nadzoru autorskiego nie była wykonywana,  
gdyż osoba sprawująca nadzór autorski nie brała udziału w żadnym z 13 odbiorów  
częściowych, ani w odbiorze końcowym. Jednakże brak działań w tym zakresie wiązał  
się z brakiem wypłaty wynagrodzenia z tego tytułu. Szczegółowe informacje zawarto  
w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 46-67, 70-78, 418-419, 428-429, 441-442, 457-458, 467-468,  
481-482, 496-497, 509-510, 524-525, 534-535, 547-548, 563-564, 572-573,  
582-585, 862-873)

Podczas realizacji Inwestycji wykonywano zadania w zakresie zapewnienia jakości  
realizowanych robót. Kontroli poddano pięć rodzajów robót<sup>41</sup>, co do których wymogi  
określała Szczegółowa Specyfikacja Techniczna. Wykonywanie robót w zakresie prac  
betonowych i żelbetowych były odnotowywane w dzienniku budowy i odbierane przez  
inspektora nadzoru<sup>42</sup>. Przedstawiono także wyniki badań i certyfikaty. Wpisy  
w dzienniku budowy potwierdzały prowadzenie prac murowych, umożliwiając  
inspektorom nadzoru weryfikowanie ich prawidłowości. Brakowało potwierdzenia  
odbioru tych robót, ale z uwagi na ich charakter nie było zagrożenia ich niewykonania.  
Roboty malarskie, izolacyjne oraz hydroizolacyjne były wykonywane, zgłaszane przez  
kierownika budowy i potwierdzane przez inspektora nadzoru. W zakresie

<sup>40</sup> Do frekwencji wliczono uczestników m.in.: lekcji bibliotecznych, spotkania autorskiego, uczestników zajęć  
gitarowych, wokalnych.

<sup>41</sup> Były to roboty: betonowe i żelbetowe, murowe, malarskie, termoizolacyjne i hydroizolacyjne.

<sup>42</sup> Kontrolą objęto roboty w dniach: 24 lutego 2022 r., 29 marca 2022 r., 1 kwietnia 2022 r., 11 maja 2022 r.,  
16 sierpnia 2022 r. i 26 sierpnia 2022 r.

zapewnienia jakości materiałów używanych w procesie budowlanym przedstawiono m.in. deklaracje ich właściwości użytkowych.

(akta kontroli str. 814)

Sporządzono dokumentację powykonawczą Inwestycji. Poddana kontroli dokumentacja powykonawcza w zakresie instalacji CCTV, domofonowej, internetowej wykazała, że nie naniesiono na niej zmian dokonanych w toku wykonywania robót. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1866-1867, 1881-1932)

Po zakończonej inwestycji dokonano 13 października 2023 r. przeglądu gwarancyjnego, w którym zidentyfikowano usterki w wykonanych robotach, w tym m.in.: zacieki na suficie, uszkodzony kran, plamy i zabrudzenia drzwi, parapetów. Usterki te zostały usunięte. Jednocześnie w kwestiach montażu i funkcjonowania pompy ciepła prowadzono korespondencje z wykonawcą i podejmowano działania w celu ustalenia źródeł ewentualnych nieprawidłowości i odpowiedzialności za nie. Wójt wyjaśnił m.in., że trwało ustalenie przyczyn złego funkcjonowania układu pomp ciepła.

(akta kontroli str. 885-905, 964-969)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W umowie nr 119/2021 na roboty budowlane termin realizacji przedmiotu zamówienia wskazano poprzez podanie daty dziennej, mimo że zgodnie z art. 436 pkt 1 uPzp umowa powinna zawierać postanowienia określające w szczególności planowany termin zakończenia robót budowlanych określony w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach, chyba że wskazanie daty wykonania umowy było uzasadnione obiektywną przyczyną. Takiej uzasadnionej przyczyny nie było w przedmiotowym przypadku.

(akta kontroli str. 82-94, 98, 99, 102)

Wójt wyjaśnił m.in., że obiekt musiał zacząć funkcjonować od 1 września 2023 r. i termin ten determinował istnienie obiektywnej przyczyny dla wskazania daty jako terminu zakończenia realizacji robót budowlanych.

(akta kontroli str. 1099, 1102)

NIK wskazuje, że pierwotny termin był trzykrotnie zmieniany, co oznacza, że termin ten nie był obiektywnie uzasadniony. Czas potrzebny na uruchomienie placówki po okresie zakończenia robót budowlanych nie miał charakteru obiektywnego, gdyż wynikał z oceny jednostki.

2. Dopuszczono do nieprawidłowych działań w przedmiocie realizacji umowy nr 119/2021, gdyż:

a. dokonano zmian tej umowy przyznając dodatkowe wynagrodzenie o łącznej wartości 134,1 tys. zł brutto<sup>43</sup> za roboty zaklasyfikowane jako dodatkowe, pomimo że były one przewidziane w projekcie architektoniczno-wykonawczym i były przewidziane na etapie postępowania. Przyznanie dodatkowego wynagrodzenia uzasadniano błędami w przedmiarach.

(akta kontroli str. 860)

Wójt wyjaśnił m.in., że w przypadku ścianki mobilnej oraz dodatkowych elementów orynnowania, w związku z błędami przedmiarowymi uznano, że z powodu rozbieżności między dokumentacją projektową oraz przedmiarami należało dokonać odpowiednich zmian w wysokości wynagrodzenia. W przypadku prac na

<sup>43</sup> Za realizację ścianki mobilnej o wartości 90,2 tys. zł netto (111 tys. zł brutto), za realizację prac w obrębie systemu orynnowania obiektu o wartości 2,4 tys. zł netto (3 tys. zł brutto), oraz za wykonanie prac na dachu kuchni (izolacje cieplne oraz dwukrotne pokrycie papą dachu) o wartości łącznej 16,4 tys. zł netto (20,1 tys. zł brutto).

dachu kuchni, w związku ze zmianami technologii wykonania nie wychwycono różnic realizacyjnych i kosztorysowych dla robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 844, 846, 849, 850)

NIK zauważyła, że mimo braków w przedmiarach, dokumentacja projektowa udostępniona przy postępowaniu o udzielenie zamówienia przewidywała powyższe elementy. Zgodnie z SWZ (RRiB.271.10.2021) wynagrodzenie miało charakter ryczałtowy (część IV. Opis Przedmiotu Zamówienia pkt 9), przedmiary miały charakter pomocniczy i służyły do uszczegółowienia przedmiotu zamówienia. Nie mogły być więc podstawą dokonania wyceny. Ponadto pkt 10 ww. umowy wskazywał, że w przypadku niejasności lub wieloznaczności wykonawca nie mógł ograniczyć zakresu zobowiązania. Taką wieloznacznością były niespójne rozwiązania pomiędzy rysunkami projektowymi i przedmiarami, ale należało je rozpatrywać jako całość. Należyta staranność profesjonalnego uczestnika rynku, jakim był przedsiębiorca budowlany, stanowiła podstawę do uwzględnienia niezbędnego zakresu prac w celu realizacji inwestycji jako całości.

- b. zlecono roboty zamienne oraz dodatkowe<sup>44</sup> o łącznej wartości co najmniej<sup>45</sup> 1 184,5 tys. zł brutto, bez ustalenia wartości poszczególnych robót oraz bez sporządzenia protokołów konieczności.

Zgodnie z § 15 ust. 11 ww. umowy w przypadku robót zamiennych, jeżeli zmiana dotyczyła części robót, to obliczenie wartości robót podlegających zamianie nastąpić miało na podstawie kosztorysu różnicowego sporządzonego przez wykonawcę, w oparciu o średnie stawki robocizny, materiałów i sprzętu ujęte w wydawnictwie Sekocenbud za dany kwartał. W konsekwencji, pomimo zmiany zakresu prac, wynagrodzenie wykonawcy pozostawiono bez zmian. Mogło to narazić gminę na zapłatę wyższych, niż ustalone we wskazanym trybie, wartości należności, a tym samym miało charakter działania niegospodarnego.

(akta kontroli str. 82-102, 842-843, 914-916)

Wójt wyjaśnił m.in., że decyzje o robotach zamiennych zapadały na naradach budów i były przedmiotem zgód inwestora. W toku ustaleń inspektorzy nadzoru potwierdzali wspólnie, że wykonywane roboty zamienne nie są niższej wartości, a często ta wartość była wyższa. Szacowanie wartości ograniczało się do zweryfikowania różnic kosztu materiału i robocizny, co przez niedopatrzanie czyniono bez użycia średnich stawek Sekocenbudu.

(akta kontroli str. 845-846, 849-850, 964-969)

<sup>44</sup> Były to: wykonanie dodatkowych chodników z kostki betonowej na placu zabaw; zmiana płyt warstwowych na dachu budynku na pokrycie papowe na izolacji ze styropianu; zmiana płyt warstwowych na dachu budynku istniejącego na izolację z wełny mineralnej granulowanej; zmiana konstrukcji stropów nad częścią dobudowaną z żelbetowych wylewanych na prefabrykowane; zmiana schodów zewnętrznych przy wejściu do segmentu adm.; zmiana trasy przewodów wentylacyjnych do centrali dachowych; zmiana trasy przewodów wentylacyjnych w kuchni; nowe panele ogrodzeniowe zamiast odnawiania poprzedniego; zmiana ściany przeszklonej na murowaną (sekretariat a gabinet logopedy); wykonanie magazynu jaj w piwnicy; zmiana zadaszenia nad schodami do piwnicy (kuchni); zmiana podciagu żelbetowego na stalowy; zmiana lokalizacji części klimakonwektorów; zmiana lokalizacji pomp ciepła z zamianą na monobloki; zmiana technologii kuchni i rezygnacja z pomieszczenia na odpadki; zmiana lokalizacji komory na śmietniki; zmiana płyt elewacyjnych; zmiana materiału wykonania nowego obiektu (z porotherm na beton komórkowy), zmiana lokalizacji instalacji domofonowej oraz zmiana materiału wykonania przęsła płotu frontowego (z płyt cementowo-włóknowych na przesła metalowe).

<sup>45</sup> Części robót nie sposób wycenić z uwagi na brak określania wartości robót i odpowiednich pozycji kosztowych w kosztorysach.

- c. dokonano 20 zmian przedmiotu ww. umowy<sup>46</sup> bez zachowania formy pisemnej wymaganej art. 432 uPzp.

(akta kontroli str. 82-102, 842-843, 914-916)

Wójt wyjaśnił m.in., że zmiany w dokumentacji technicznej (załącznikach do SWZ) nie miały bezpośredniego przełożenia do treści umowy. W przypadku zmian obejmujących ogrodzenie frontowe oraz domofon wyjaśnił m.in., że był to wynik przeoczenia.

(akta kontroli str. 846, 850, 964-969)

NIK zauważyła, że zgodnie z § 1 ust. 2 ww. umowy jej zakres określono w szczególności SWZ. Wskazane zmiany przedmiotu zamówienia wymagały usankcjonowania tego stanu w umowie, tak jak miało to miejsce w przypadku zmian rozszerzających zakres robót i wprowadzonych aneksami nr 2 i nr 5.

- d. wykonawcy wypłacono na podstawie 13 faktur częściowych<sup>47</sup> łącznie 9 790,3 tys. zł brutto, tj. kwotę o 5,2 tys. zł brutto wyższą niż wynosił limit wartości płatności faktur częściowych wynikający z § 9 ust. 5 ww. umowy<sup>48</sup>, ustalony na poziomie 90% wartości wynagrodzenia (wynoszący 9 785,1 tys. zł brutto).

(akta kontroli str. 859)

Wójt wyjaśnił m.in., że przyczyną takiego działania było niedopatrzenie, a skala przekroczenia wynosiła 0,047%

(akta kontroli str. 875, 877)

- e. dopuszczono do niepełnej realizacji przedmiotu zamówienia, gdyż wykonawca nie zamontował jednego z dwóch paneli domofonu, samozamykacza przy bramce wejściowej<sup>49</sup>, serwera i switcha w szafce teletechnicznej ST2, trzech stojaków na rowery oraz nie dokonał zagospodarowania terenu w części piknikowej, tj. dostawy i montażu: wiaty, stołów i ław piknikowych (9 szt.), pomimo że dokumentacja projektowa będąca częścią SWZ to przewidywała<sup>50</sup>, a zgodnie z §1 ust. 2 ww. umowy przedmiot zamówienia określała w szczególności SWZ. Wartość przedmiotowych robót zgodnie z kosztorysem ofertowym wyniosła 11,9 tys. zł<sup>51</sup>. Pomimo braku realizacji przedmiotu zamówienia w tej części wynagrodzenie

<sup>46</sup> Kontroli poddano 24 zmiany projektowe, z których 18 nie były dokonane w formie pisemnych zmian umowy. Ponadto dwie zmiany ujawniono w wyniku oględzin. Zmiany obejmowały: wykonanie dodatkowych chodników z kostki betonowej na placu zabaw; zmianę płyt warstwowych na dachu budynku na pokrycie papowe na izolacji ze styropianu; zmianę płyt warstwowych na dachu budynku istniejącego na izolację z wełny mineralnej granulowanej; zmianę konstrukcji stropów nad częścią dobudowaną z żelbetonowych wylewanych na prefabrykowane; zmianę schodów zewnętrznych przy wejściu do segmentu adm.; zmianę trasy przewodów wentylacyjnych do centrali dachowych; zmianę trasy przewodów wentylacyjnych w kuchni; ogrodzenie terenu - nowe panele ogrodzeniowe zamiast odnawiania poprzedniego; zmiana ściany przeszklonej na murowaną (pomiędzy sekretariatem i gabinetem logopedy); wykonanie magazynu jaj w piwnicy; zmianę zadaszenia nad schodami do piwnicy (kuchni); zmianę podciagu żelbetowego na stalowy; zmianę lokalizacji części klimakonwektorów; zmianę lokalizacji pomp ciepła z zamianą na monobloki; zmianę technologii kuchni i rezygnację z pomieszczenia na odpadki; zmianę lokalizacji komory na śmietniki; zmianę płyt elewacyjnych; zmianę materiału wykonania nowego obiektu (z porotherm na beton komórkowy), zmianę lokalizacji instalacji domofonowej oraz zmianę materiału wykonania przesł pło frontowego (z płyt cementowo-włóknowych na przesła metalowe).

<sup>47</sup> Faktury numer: 0068/22/V (10 lutego 2022 r.); 0143/22/V (15 marca 2022 r.); 0244/22/V (19 kwietnia 2022 r.); 0353/22/V (30 maja 2022 r.); 0354/22/V (30 maja 2022 r.); 0472/22/V (15 lipca 2022 r.); 0611/22/V (5 września 2022 r.); 0734/22/V (19 października 2022 r.); 0818/22/V (18 listopada 2022 r.); 0898/22/V (13 grudnia 2022 r.); 0939/22/V (27 grudnia 2022 r.); 0215/23/V (11 kwietnia 2023 r.); 0259/23/V (4 maja 2023 r.). W nawiasie podano datę dokonania płatności.

<sup>48</sup> W brzmieniu zmienionym aneksem nr 6 z 20 kwietnia 2023 r.

<sup>49</sup> Tj. elementu mającego wpływ na bezpieczeństwo dzieci opuszczających teren przedszkola.

<sup>50</sup> W zakresie: samozamykacza w furtce rys. PZT 3; zagospodarowania części piknikowej: rys. PZT 1, SST.B-17;

<sup>51</sup> Wartość nie uwzględnia samozamykacza, serwera i switcha, które nie stanowiły osobnej pozycji kosztorysowej

wypłacono w pełnej wysokości. Wartość niezrealizowanych robót zgodnie z kosztorysem inwestorskim wyniosła co najmniej 33,6 tys. zł brutto<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 82-94, 875, 877, 914-921, 925-932, 957, 1878-1879, 1911)

Wójt wyjaśnił m.in., że przez niedopatrzenie nie wyegzekwowano powyższych elementów. Wskazał, że skierowano do wykonawcy pismo w sprawie realizacji brakujących elementów zamówienia.

(akta kontroli str. 964-969, 1950)

3. Nie podjęto skutecznych działań w związku z nienależytą realizacją umowy z 3 grudnia 2020 r. w postaci błędów projektowych<sup>53</sup> i przedmiarowych<sup>54</sup>, stwierdzonych w toku realizacji Inwestycji. Skutkiem tych błędów były rozbieżności w dokumentacji projektowej, które stanowiły podstawę dla wykonawcy do roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia oraz były jednym z powodów przedłużenia realizacji zamówienia. To z kolei miało wpływ m.in. na wydłużenie terminów realizacji umów na nadzór inwestorski i zwiększenie poniesienie z tego tytułu dodatkowych kosztów w wysokości 27,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 46-63, 70-77, 861, 1122)

Wójt wyjaśnił m.in., że uzasadnieniem przedłużenia umów inspektorów nadzoru nie były wyłącznie kwestie błędów projektowych i że rozważał wystąpienie o odszkodowanie z tytułu błędów w dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 845, 849)

4. Nie zapewniono przekazania przez projektanta dokumentacji projektowej z naniesionymi zmianami konstrukcji stropów nad częścią dobudowaną obiektu z konstrukcji żelbetowej wylewanej na konstrukcję z elementów prefabrykowanych (tj. w szczególności rysunków zamiennych do dokumentacji powykonawczej). Zgodnie z art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane do projektanta należało dokonanie kwalifikacji zamierzonego odstępiania od projektu architektoniczno-budowlanego, a w przypadku uznania, że było ono nieistotne, dołączenie do dokumentacji budowy odpowiednich informacji (rysunku i opisu) dotyczących tego odstępiania.

(akta kontroli str. 328-339)

Wójt wyjaśnił m.in., że wystąpił w przedmiotowej sprawie do projektanta, który przekazał, że zmiana miała charakter nieistotny, co potwierdzono w oświadczeniu w sprawie. Dodał także, że kwestia nie otrzymania rysunków była w trakcie wyjaśniania.

(akta kontroli str. 846, 850, 1101, 1103)

NIK wskazuje, że dokumentacja powykonawcza nie zawiera rysunków zamiennych<sup>55</sup>, mimo że dokumentacja wskazuje na dokonanie zmian technologii wykonania stropu.

<sup>52</sup> Zgodnie z kosztorysem inwestorskim obejmującym: koszt altany, trzech stojaków na rowery, stolów z ławami oraz panelu domofonowego. Nie obejmuje samozamykacza bramki wejściowej, switchów i serwera, które nie stanowiły odrębnej pozycji kosztorysowej.

<sup>53</sup> Brak zaprojektowania kanału wentylacyjnego (15 tys. zł); nieprawidłowe zaprojektowanie odpływu wody z dachu i liczby rur spustowych (0,8 tys. zł). W nawiasie podano wartość robót netto.

<sup>54</sup> Brak uwzględnienia instalacji zasilającej i sterującej przepompownią przewidzianą w piwnicy (8,7 tys. zł); brak części zaprojektowanego systemu odprowadzania wody z dachu (2,4 tys. zł); wskazanie nieprawidłowej liczby klimakonwektorów w dokumentacji przedmiarowej (5,8 tys. zł); brak w dokumentacji przedmiarowej zbiornika na olej opałowy (2,9 tys. zł); brak w dokumentacji przedmiarowej ścianki mobilnej (90,2 tys. zł). W nawiasie podano wartość robót netto.

<sup>55</sup> Oznaczonych w dokumentacji projektowanej symbolami: K03; K10; K11 i K12. Dotyczą one konstrukcji stropu.

5. Nie zapewniono realizacji umowy nr 10/2022 z 27 stycznia 2022 r. w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego, gdyż osoba sprawująca nadzór autorski nie brała udziału w żadnym z 13 odbiorów częściowych, ani w odbiorze końcowym robót.

(akta kontroli str. 46-48, 55-57, 64-67, 70-72, 418-419, 428-429, 441-442, 457-458, 467-468, 481-482, 496-497, 509-510, 524-525, 534-535, 547-548, 563-564, 572-573, 582-585)

Wójt wyjaśnił m.in., że odstąpiono od realizacji tej części umowy w porozumieniu z wykonawcą.

(akta kontroli str. 964-969)

NIK zauważył, że zmian umowy należało dokonać pisemnie pod rygorem nieważności (§ 10 ww. umowy). Jednocześnie odstąpienie o tej części umowy mogło mieć negatywny wpływ na możliwość realizacji całej umowy, w tym w zakresie stwierdzania zgodności robót budowlanych z projektem (§ 2 ust. 1 ww. umowy), gdyż bez obecności projektanta na placu budowy było to niemożliwe. W przypadku potrzeby zmiany, w szczególności ograniczenia, zakresu zadań projektanta należało dostosować zapisy umowne do nowych warunków.

(akta kontroli str. 64-67)

6. Dopuszczono do realizacji przy budynku rozwiązań niezgodnych z wymogami technicznymi, tj.:

- a. w części zajętej na potrzeby przedszkola zastosowano schody ze stopniami o wysokości 18 cm i 20 cm, pomimo że zgodnie z § 68 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków maksymalna wysokość stopni w budynkach przedszkoli i żłobków wynosiła ok. 15 cm<sup>56</sup>. Jednocześnie takie rozwiązanie było niezgodne z zatwierdzonym projektem budowlanym<sup>57</sup>;
- b. drzwi do 14 pomieszczeń<sup>58</sup> posiadały progi o wysokości od 15 mm do 20 mm, pomimo że zgodnie z § 75 ust. 3 w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków nie dopuszczalne było stosowanie progów w drzwiach. Było to jednocześnie niezgodne z przedmiotem zamówienia określonym w SWZ (RRiB.271.10.2021) część IV. Opis Przedmiotu Zamówienia<sup>59</sup>;
- c. nie oznakowano, kontrastowo w stosunku do posadzki, schodów zewnętrznych do części administracyjnej przedszkola, pomimo wymogu wprowadzonego dla budynków użyteczności publicznej w § 71 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków;
- d. wyznaczono miejsce parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami o długości ok. 4,75 m, pomimo że zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków długość ta powinna wynosić co najmniej 5 m<sup>60</sup>;
- e. nie wybudowano pochylni dla osób z niepełnosprawnościami przy schodach zewnętrznych do części administracyjnej budynku zajętej na potrzeby przedszkola, pomimo wymogu przewidzianego w § 66 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Rozwiązania tego nie przewidywała dokumentacja projektowa;
- f. w obu pomieszczeniach higienicznosanitarnych, dedykowanych zgodnie z projektem dla osób z niepełnosprawnościami, umiejscowionych w części

<sup>56</sup> Stopnie były wyższe o 20% i 33% niż dopuszczalna wysokość.

<sup>57</sup> Projekt przewidywał, że część administracyjna położona będzie 30 cm wyżej niż pozostała część pomieszczeń parteru, co przy zastosowaniu projektowanych dwóch schodów dałoby 15 cm, tj. wartość zgodną z wymogami.

<sup>58</sup> Były to pomieszczenia P 0.4 do P: 0.3; 0.14; 0.15; 0.9; 0.10; 0.18; 0.19; z P 0.1 do P 0.3; z GOK 0.2 do GOK 0.1, z GOK 0.2 do Ż 0.7; oraz z Ż 0.7 do Ż 0.10; z GOK 0.2 do GOK 0.11 (pomieszczenie), z GOK 0.11 (pomieszczenie) do GOK: 0.12 oraz 0.11 (sala warsztatowa). Oznaczenia za dokumentacją projektową.

<sup>59</sup> Pełna dostępność obiektu miała być zapewniona przez to, że wszystkie wejścia, przejścia w obrębie poruszania się osób z niepełnosprawnościami miały być zaprojektowane jako bezprogowe.

<sup>60</sup> Dokumentacja projektowa do długości miejsca postojowego zaliczała również szerokość odwodnienia liniowego. Jednakże zaprojektowane ono było z kratką, tymczasem wykonano je jedynie w formie ścieku przykrawężnikowego z kostki betonowej o korytku półokrągłym.

budynku przeznaczonej na przedszkole (pomieszczenie P.07<sup>61</sup> i P.08<sup>62</sup>) nie zapewniono minimalnej przestrzeni manewrowej przed sanitariatami (1,5 m x 1,5 m)<sup>63</sup>, wbrew wymogom § 86 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Ponadto tylko jedno z tych pomieszczeń, wyposażone w WC i prysznic, było oznakowane jako dostosowane do osób z niepełnosprawnościami, podczas gdy drugie z nich, wyposażone w WC i umywalkę, nie zostało w ten sposób oznakowane;

- g. w jednej z łazienek dla osób z niepełnosprawnościami, zlokalizowanej w części budynku zajętej przez żłobek i GOK, nie zainstalowano przy umywalce uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych, wbrew wymogom § 86 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Było to jednocześnie niezgodne z dokumentacją projektową, która w zakresie dostosowania obiektu dla osób ze szczególnymi potrzebami wskazywała na pomieszczenia wc z wyposażeniem dla osób z niepełnosprawnościami<sup>64</sup>.

(akta kontroli str. 914-921, 991, 1155, 1159-1160, 1176-1177, 1269-1273, 1278, 1296, 1310)

Wójt wyjaśnił m.in., że w toku realizacji robót nie zidentyfikowano nieprawidłowości wskazanych w ppkt a-c. Kwestia wysokości schodów wynikała z błędnych założeń co do wysokości części administracyjnej, której z uwagi na piwnicę nie można było obniżyć. Wystosowano pismo do wykonawcy w celu usunięcia nieprawidłowości. W odniesieniu do długości miejsca postojowego wskazał, że związane to było z nieoznaczeniem korytka odpływu liniowego jako elementu miejsca postojowego. W kwestii braku pochylni, przestrzeni manewrowej i uchwytów w toaletach wyjaśnił natomiast, że rozwiązania takie wynikały z dokumentacji projektowej, a pracownicy Urzędu nie analizowali ich pod względem zgodności z przepisami.

(akta kontroli str. 964-969, 1102-1103)

7. Wypłacono łącznie 550,6 tys. zł brutto za roboty budowlane, których wykonanie nie zostało potwierdzone w protokołach odbioru. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 6 i 7 umowy nr 119/2021, zgodnie z którym zaliczenie do fakturowania danego etapu następować miało na podstawie zakresu zrealizowanych robót, a podstawą do płatności miał być podpisany protokół odbioru zawierający wykaz wykonanych robót. Tymczasem w protokołach odbiorów częściowych oraz protokole końcowym potwierdzano wykonanie robót budowlanych, które faktycznie nie były zrealizowane, tj. z których zrezygnowano lub które zastąpiono innymi. W szczególności, w załączniku do protokołu:

- a. nr 7 z 1 września 2022 r. potwierdzono wykonanie stropu z konstrukcji żelbetowej wylewanej<sup>65</sup> o wartości 165,5 tys. zł netto, pomimo że strop wykonano w innej technologii (płyty prefabrykowane),
- b. nr 3 z 13 kwietnia 2022 r. potwierdzono wykonanie belki i nadproża żelbetowego z zastosowaniem pompy do betonu o wartości 32,1 tys. zł netto, pomimo że wykonano go w innej technologii (podciąg stalowy),

<sup>61</sup> Tj. pomieszczenie z WC oraz umywalką.

<sup>62</sup> Tj. pomieszczenie z WC oraz prysznicem.

<sup>63</sup> Zaprojektowana szerokość wynosiła 145 cm – por. projekt architektoniczno-budowlany rysunek A2b Rzut parteru, Projekt wykonawczy rysunek A2 Rzut parteru.

<sup>64</sup> Projekt architektoniczno-budowlanego część opisowa str. A3-A4, projekt architektoniczno-wykonawczy część opisowa str. A3; projekt wnętrz rys. WN-b 8 Toaleta dla niepełnosprawnych.

<sup>65</sup> Obejmowało to potwierdzenie wykonania następujących prac: żelbetowe płyty stropowe, grubości 24 cm płaskie - z zastosowaniem pompy do betonu, ściany żelbetowe - dodatek za obramowanie otworów w ścianie; przygotowanie i montaż zbrojenia elementów budynków i budowli - pręty żebrowane o średnicach: 8 mm; 10 mm; 20 mm i 25 mm; stalowe obejmy otworów.

- c. nr 9 z 14 listopada 2022 r. potwierdzono montaż dwóch jednostek pomp ciepła, o wartości 56,6 tys. zł netto, pomimo że zamontowano cztery jednostki, gdyż zastosowano inne rozwiązania technologiczne,
- d. nr 6 z 7 lipca 2022 r. oraz nr 7 z 1 września 2022 r. potwierdzono wykonanie ścian murowanych z cegły pełnej oraz porothermu o wartości 104,2 tys. zł, pomimo że ściany wykonane były z innego materiału (beton komórkowy),
- e. końcowego z 12 czerwca 2023 r. potwierdzono:
  - odnowienie istniejącego ogrodzenia<sup>66</sup> o wartości 80 tys. zł netto, pomimo że z robót tych zrezygnowano i wykonano nowe ogrodzenie,
  - montaż stołów z ławami (dziewięć sztuk), altany oraz montażu stojaków na rowery (pięć sztuk), pomimo że zamontowano tylko dwa stojaki rowerowe. Wartość, według kosztorysu powykonawczego, brakujących trzech stojaków, stołów z ławami oraz altany wyniosła 9,2 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 82-94, 582-588, 591-610, 841, 914-916)

W zakresie punktów od a do e (tiret pierwszy) Wójt wyjaśnił m.in., że rozliczając poszczególne etapy robót potwierdzano wartość wykonanych prac, pomimo braku zmian w pozycjach kosztorysowych. Roboty były wykonane, ale przez niedopatrzenie nie dokonywano zmian w kosztorysach. W odniesieniu do kwestii opisanych w punkcie e (tiret drugi) wyjaśnił m.in., że przez nieuwagę przyjęto niezmienione kosztorysy ze wskazanymi elementami. Zwrócono się do wykonawcy o uzupełnienie brakujących elementów.

(akta kontroli str. 846-847, 850, 966, 969)

8. Wydłużono termin realizacji robót budowlanych, nie zapewniając jednocześnie przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy od 31 grudnia 2022 r. do 16 czerwca 2023 r., czym naruszono art. 452 ust. 9 uPzp. Ewentualne roszczenia Gminy w zakresie nienależytego wykonania umowy pozostawały więc w ww. okresie niezabezpieczone. Przed wygaśnięciem w grudniu 2022 r. zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego przez wykonawcę w formie poręczenia, przy braku wyegzekwowania jego przedłużenia lub zmiany, nie dokonano zmiany formy zabezpieczenia (poprzez wypłatę z dotychczasowego zabezpieczenia środków w kwocie 524,9 tys. zł). Analogicznie nie zostało wydłużone poręczenie z tytułu z gwarancji lub rękojmi za wady<sup>67</sup>.

Wójt wyjaśnił m.in., że nie zmieniono formy zabezpieczenia z uwagi na niedopatrzenie terminu na dokonanie tej zmiany, tj. 30 dni przed upływem jego ważności. Wskazał ponadto, że przez przeoczenie nie podjęto czynności w celu zapewnienia przedłużenia roszczeń z tytułu gwarancji lub rękojmi za wady.

(akta kontroli str. 89-90, 582-590, 1048-1049, 1122)

9. Mimo obowiązku nałożonego pozwoleniem na budowę, dla robót w zakresie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnych i telekomunikacyjnych nie ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności<sup>68</sup>. Tym samym naruszono art. 42 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Wójt wyjaśnił m.in., że realizując obowiązek ustanowienia inspektora w branży sanitarnej, na etapie weryfikacji oferty i uprawnień poprzez niedopatrzenie nie zweryfikowano konieczności posiadania uprawnień klimatyzacyjno-wentylacyjnych. W związku z tylko jedną ofertą na nadzór w branży sanitarnej nie posiadano wiedzy

<sup>66</sup> Czyszczenie mechaniczne ogrodzenia (odpylenie), odłuszczenie ogrodzenia przed malowaniem, czyszczenie mechaniczne (szczotkami), odpylenie oraz dwukrotne malowanie farbą olejną siatek.

<sup>67</sup> Poręczenie wygasa 14 stycznia 2028 r., mimo iż okres gwarancji liczący 60 m-cy upływa 16 czerwca 2028 r.

<sup>68</sup> Nadzór nad robotami wentylacyjno-klimatyzacyjnymi objęła osoba, która nie posiadała wymaganych uprawnień budowlanych. Wskazała ona, że współpracowała ona w tym zakresie z osobą posiadającą stosowne uprawnienia. Dokumentacja budowy nie potwierdzała jednakże udziału tej osoby w nadzorze.

o konieczności dodatkowych uprawnień w tym zakresie. W kwestii nadzoru nad robotami branży telekomunikacyjnej Wójt wyjaśnił, że nie zwrócono uwagi na konieczność wyznaczenia inspektora nadzoru branży telekomunikacyjnej.

(akta kontroli str. 46-63, 70-78, 202-205, 1124-1125, 1639-1648, 1861-1867, 1950)

10. Gmina odebrała nierzetelnie sporządzoną dokumentację powykonawczą dla instalacji telekomunikacyjnych. Mimo wprowadzonych w toku wykonywania robót zmian w odniesieniu do instalacji CCTV oraz domofonowej, jako dokumentację powykonawczą w tym zakresie przyjęto dokładne powielenie dokumentacji wykonawczej.

Wójt nie odniósł się do nienaniesienia na dokumentację powykonawczą zmian w zakresie wykonania instalacji CCTV. W zakresie instalacji domofonowej wskazał, że nastąpiło to przez przeoczenie. Dodał również, że obecnie – w związku z doprowadzeniem nowych przyłączy światłowodowych oraz prac informatycznych w celu dostosowania funkcjonalności do potrzeb zmian użytkowych i strukturalnych – nie można już ocenić, które odstępstwa w zakresie wyposażenia szafek teletechnicznych stanowiły elementy objęte Inwestycją.

(akta kontroli str. 968, 1866-1867, 1881-1932, 1950)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zrealizowano zakładany zakres rzeczowy inwestycji w zakresie rozbudowy obiektu oraz umożliwienia nowego jego przeznaczenia. Negatywnie należy jednak ocenić, że nieprawidłowo nadzorowano prowadzenie inwestycji i dopuszczono do realizacji rozwiązań niezgodnych z projektem oraz warunkami technicznymi. Postępowaniem niegospodarnym było przyznanie dodatkowego wynagrodzenia o łącznej wartości 134,1 tys. zł brutto za roboty zaklasyfikowane jako dodatkowe, pomimo że były częścią zamówienia podstawowego oraz dokonanie zmian umownych o wartości co najmniej 1 184,5 tys. zł brutto, pomimo braku zastosowania wymaganej procedury wyceny robót. Zamówienie nie zostało przez wykonawcę wykonane w całości, wartość stwierdzonych niewykonanych robót wyniosła 33,6 tys. zł, a pomimo to potwierdzono wykonanie tych zadań i wypłacono wykonawcy pełne wynagrodzenie. Nieprawidłowe w toku realizacji inwestycji było także dokonanie zmian w umowach bez sporządzenia protokołów konieczności, bez zastosowania pisemnej formy oraz potwierdzanie w protokołach odbioru wykonania robót, z których faktycznie zrezygnowano lub które zastąpiono innymi.

#### OBSZAR

### 3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL

#### Opis stanu faktycznego

3.1. Gmina otrzymała z RFIL środki w łącznej kwocie 5 649,2 tys. zł, z tego 749,2 tys. zł z puli kierowanej wyłącznie do gmin<sup>69</sup>, 4 500 tys. zł z puli kierowanej do jednostek samorządu terytorialnego<sup>70</sup>, 400 tys. zł z puli kierowanej do gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej<sup>71</sup>. Otrzymane środki stanowiły odpowiednio: 100%, 90%, 71,4% kwoty wnioskowanej.

(akta kontroli str. 12, 15-28)

3.2. Otrzymane z RFIL środki Gmina przeznaczyła na dofinansowanie pięciu inwestycji, tj.:

a. środki otrzymane z puli wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały nr 102 przeznaczono na kontynuację zadań wieloletnich:

<sup>69</sup> Wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały w sprawie wsparcia.

<sup>70</sup> Wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały w sprawie wsparcia

<sup>71</sup> wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały w sprawie wsparcia.

- Budowa drogi gminnej nr 030604C Nowe Kraplewice – Ostonowo od skrzyżowania z drogą gminną nr 030618C do skrzyżowania z drogą gminną nr 030611C;
- Budowa drogi gminnej nr 030613C Taszewskie Pole-Ciemniki na odcinku około 920 mb;
- Rekultywacja gminnego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Białych Błotach gmina Jeżewo.

Były one ujęte w Wieloletnich Prognozach Finansowych Gminy co najmniej od stycznia 2020 r., a uzyskane z RFIL dofinansowanie pozwoliło na zmniejszenie o 538,2 tys. zł środków przekazanych na ww. inwestycje z budżetu Gminy jako wkładu własnego do zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg<sup>72</sup> oraz rezygnację z finansowania kredytem w kwocie 211,0 tys. zł trzeciego z ww. zadań, realizowanego bez wsparcia środkami zewnętrznymi.

b. środki otrzymane z puli wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały nr 102 przeznaczono na zadanie *Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole wielooddziałowe*, ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy i Planie finansowym wydatków majątkowych Gminy od stycznia 2020 r. Dzięki uzyskanemu z RFIL dofinansowaniu w grudniu 2020 r. zwiększono planowaną wartość inwestycji z 2 080 tys. zł do 4 425 tys. zł. W momencie zawierania umowy z wykonawcą robót budowlanych, tj. w grudniu 2021 r., planowany koszt inwestycji wynosił 11 000,0 tys. zł i miał być obok RFIL pokryty z kredytu długoterminowego w kwocie 4 500 tys. zł i środkami własnymi z budżetu Gminy. Ostatecznie środki z kredytu zastąpione zostały otrzymaną w 2022 r. dotacją z budżetu państwa.

c. środki otrzymane z puli wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały nr 102 przeznaczono na zadanie *Budowa boiska wielofunkcyjnego na terenie miejscowości Kraplewice przy Szkole Podstawowej wraz z placem zabaw, terenem rekreacyjnym oraz torem typu pumptrack* o planowanym koszcie 800 tys. zł, wprowadzone do Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz Planu finansowego wydatków majątkowych Gminy już po uzyskaniu dofinansowania z RFIL, z założeniem finansowania pozostałej części zadania środkami własnymi z budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 1311-1315)

**3.3.** Środki przyznane z pul, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1a i ust. 1 pkt 3 uchwały nr 102, przeznaczone zostały na inwestycje o wartościach kosztorysowych odpowiednio: 534 tys. zł i 12 544,1 tys. zł, tj. spełniających kryteria określone § 2 ust. 1a i ust. 2 ww. uchwały.

(akta kontroli str. 12, 15-28, 974, 1356-1367)

**3.4.** Środki z RFIL w łącznej kwocie 538,2 tys. zł przeznaczone zostały na wniesienie wkładu własnego Gminy w ramach zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg pn. *Budowa drogi gminnej nr 030613C Taszewskie Pole-Ciemniki na odcinku około 920 mb* oraz *Budowa drogi gminnej nr 030604C Nowe Kraplewice – Ostonowo od skrzyżowania z drogą gminną nr 030618C do skrzyżowania z drogą gminną nr 030611C*. Udział środków z RFIL stanowił odpowiednio 22,8% i 23,8% wartości kosztów kwalifikowalnych, przy zobowiązaniu Gminy do przekazania na realizację zadań wkładu własnego w kwocie nie niższej niż 25% wartości kosztów kwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 1316-1351, 1543)

**3.5.** Zgodnie z art. 65 ust. 11 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

<sup>72</sup> Dawnej Fundusz Dróg Samorządowych.

kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>73</sup> środki otrzymane z RFIL gromadzone były na wydzielonym rachunku dochodów. Rachunek ten był oprocentowany według zmiennej stopy procentowej opartej na WIBID 1M, przy czym w okresie od stycznia do października 2021 r. w związku z ujemną stawką ww. indeksu nie uzyskano dochodów z tytułu odsetek.

Urząd nie wpłacał środków z RFIL na oprocentowane lokaty. Jak wskazał Wójt powyższe wynikało z braku uregulowań prawnych oraz informacji dotyczących możliwości transferu środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym, podanym we wniosku o dofinansowanie, na inne rachunki banków, w tym rachunki lokat.

(akta kontroli str. 1095, 1315, 1352-1355)

**3.6.** Dla żadnego z lat budżetowych 2020-2022 Wójt nie opracował planu finansowego dla wydzielonego rachunku dochodów z RFIL i w konsekwencji nie przedłożył Radzie Gminy sprawozdań z wykonania tego planu. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1543-1544)

Środki z RFIL zaprezentowane zostały w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy:

a. po stronie dochodów jako środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin pozyskane z innych źródeł (rozdział 75816 § 6290) wykonane w roku 2020 w kwocie 5 249,2 tys. zł (700,6% planu), w roku 2021 w kwocie 400 tys. zł (nieplanowane);

b. po stronie wydatków jako mieszczące się w przyjętym limicie:

- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050) wykonane w roku 2020 w kwocie 538,2 tys. zł w rozdziale 60016 oraz w roku 2021 w kwocie 211,0 tys. zł w rozdziale 90026,

- wydatki na zadanie inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (§ 6100) w roku 2022 w kwocie 4 500 tys. zł w rozdziale 80104 (100% planu) oraz w kwocie 400 tys. zł w rozdziale 92601 (100% planu).

(akta kontroli str. 1368-1476, 1557-1567, 1592-1604)

**3.7.** Środki otrzymane z RFIL w kwocie 5 649,2 tys. zł wraz z uzyskanymi od nich odsetkami w łącznej kwocie 8,7 tys. zł, wydatkowane w całości. Finansowano nimi wyłącznie wydatki majątkowe, w tym w odniesieniu do środków przyznanych w ramach drugiego i trzeciego naboru – wyłącznie na cele określone we wnioskach o dofinansowanie<sup>74</sup>. Nie stwierdzono refinansowania wydatków poniesionych wcześniej.

(akta kontroli str. 1314-1315, 1734-1816)

**3.8.** Wydatki poniesione z RFIL mieściły się w limitach ustalonych w umowach z wykonawcami. Środki wydatkowane terminowo, na podstawie kompletnych i rzetelnych dokumentów księgowych, sprawdzonych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Do każdej faktury dotyczącej robót budowlanych dołączony był protokół komisijnego odbioru prac.

(akta kontroli str. 1314, 1734-1816)

Wydatki na zadania majątkowe finansowane z pierwszej i trzeciej puli RFIL mieściły się w limitach przewidzianych uchwałami budżetowymi. Zrealizowany zakres

<sup>73</sup> Dz. U., poz. 568, ze zm. Dalej „ustawa zmieniająca ustawę o zwalczaniu COVID-19”.

<sup>74</sup> W pierwszym ze złożonych przez Gminę wniosków nie wskazano zakresu przedmiotowego inwestycji.

Inwestycji badanej szczegółowo w obszarze 2 niniejszego wystąpienia wykraczał poza upoważnienie do jej przeprowadzenia ustalone uchwałami budżetowymi i wprowadzonymi w niej limitami wydatków dla określonych celów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

**3.9.** Realizacja jednej z dofinansowanych ze środków RFIL inwestycji objęta była kontrolą zewnętrzną. Została ona przeprowadzona w maju 2023 r. przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego<sup>75</sup> w zakresie prawidłowości zadania realizowanego w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg pn. *Budowa drogi gminnej nr 030613C Taszewskie Pole-Ciemniki na odcinku około 920 mb*. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie realizacji i rozliczenia inwestycji.

Realizacja pozostałych inwestycji dofinansowanych z RFIL i/lub ich rozliczenie nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych/zewnętrznych lub audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 1543, 1548-1555)

**3.10.** Z zachowaniem terminów wynikających z § 13 uchwały nr 102 Urząd przekazał Wojewodzie informacje o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID 19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego<sup>76</sup>, według stanu na koniec lat 2021-2023. Terminowo przesłał również informacje o wykorzystaniu środków po zakończeniu realizacji czterech z pięciu inwestycji dofinansowanych z RFIL. Z opóźnieniem wysłał informację o wykorzystaniu środków według stanu na koniec 2020 r. oraz informację o wykorzystaniu środków po zakończeniu budowy przedszkola, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Składane informacje były nierzetelne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1314-1315, 1477-1517)

**3.11.** Wszystkie inwestycje dofinansowane z RFIL oznaczone zostały w sposób niezgodny z wymogami uchwały nr 102, w sposób niekompletny lub za pomocą nieprawidłowego loga, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1605-1627)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie opracowano na lata 2020-2023 planów finansowych dla wydzielonego rachunku dochodów z RFIL, a po zakończeniu poszczególnych lat budżetowych nie przedłożono Radzie Gminy sprawozdań z ich wykonania, czym naruszono art. 65 ust. 11-13 ustawy zmieniającej ustawę o zwalczaniu COVID-19.

Wójt wyjaśnił m.in., że Gmina nie posiadała wydzielonego planu finansowego z uwagi na informację z Ministerstwa Finansów, w której wskazano, że środki z RFIL mają charakter budżetowy i powinny być ujmowane w budżecie jednostki samorządu terytorialnego z zachowaniem ich wyodrębnienia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu jst. Podał m.in., że otrzymane kwoty wykazane zostały w wykonaniu planu dochodów oraz wprowadzone po stronie przychodów z tytułu niewykorzystanych środków w 2020 r. do budżetu gminy uchwałą Rady Gminy

<sup>75</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>76</sup> Dalej: „informacja o wykorzystaniu środków”.

z 29 kwietnia 2021 r. W planie wydatków środki zostały zaplanowane w ogólnym planie wydatków.

(akta kontroli str. 1543-1544, 1556-1604)

NIK zauważa, że mimo udzielanych beneficjentom środków wyjaśnień, norma prawna nakazująca opracowanie planów finansowych wydzielonego rachunku bankowego nie została uchylona. Tym samym istniał obowiązek opracowania planów finansowych dla wydzielonego rachunku dochodów z RFIL.

2. Wójt nie wystąpił do Rady Gminy z projektem uchwały zmieniającej przedmiot zadania inwestycyjnego zdefiniowanego w budżecie jako *Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole wielooddziałowe* (rozdział 80104). W rezultacie w 2022 r. środki z RFIL w kwocie co najmniej 56,5 tys. zł wydatkowano na cele nieprzewidziane uchwałą budżetową, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2 uofp. Wynikało to z rozszerzenia zakresu Inwestycji o rozbudowę budynku na potrzeby żłobka i gminnego ośrodka kultury, mimo iż w budżecie Gminy na lata 2021-2022 nie zaplanowano na ww. cele wydatków majątkowych w działach 855 *Rodzina* i 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, a zadanie inwestycyjne występowało pod nazwą, która nie wskazywała na ich budowę. Wszystkie zrealizowane na Inwestycję wydatki, zarówno dotyczące przebudowy na cele przedszkola, jak i rozbudowy na potrzeby żłobka i GOK, wprowadzono do budżetu w dziale 801 *Oświata i wychowanie* rozdziale 80104 *Przedszkola*. Tym samym naruszono art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>77</sup> oraz art. 60 ust.2 pkt.1 usg w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp.

Wójt wyjaśnił m.in., że pierwotna koncepcja zakładała przeznaczenie obiektu tylko na przedszkole. Jednakże po analizie potrzeb mieszkańców i pojawieniu się możliwości finansowania opieki nad dziećmi do lat trzech w ramach programu Maluch+, jak również z uwagi na wieloletnią dzierżawę dla podmiotu prywatnego budynku domu kultury będącego własnością gminy i brak możliwości użytkowania tego budynku do zakończenia umowy dzierżawy, postanowiono o przystosowaniu dwóch pomieszczeń na potrzeby żłobka oraz o użyczeniu tymczasowym części pomieszczeń przedszkola na działalność domu kultury. Wobec powyższego zdecydowano już na etapie ponownego planowania wskazać sposób użytkowania planowanej inwestycji, ujmując możliwość funkcjonowania domu kultury oraz żłobka bez zbędnej zwłoki, celem uniknięcia procedury zmiany sposobu użytkowania po oddaniu obiektu do użytkowania. Podmioty prowadzące działalność w budynku są tylko tymczasowymi użytkownikami. Docelowo pomieszczenia planuje się wykorzystać na gabinety terapeutyczne, salę gimnastyczną i pomieszczenia magazynowe dla potrzeb przedszkola. Środki trwale w budowie zostały przekazane z Urzędu do Przedszkola Samorządowego „Pod Kasztankiem”.

(akta kontroli str. 82-94, 1314-1315, 1422-1476, 1633-1634, 1646-1733)

NIK wskazuje, że decyzje w sprawach majątkowych Gminy dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów należą do wyłącznej kompetencji Rady Gminy. Zawierane są one w uchwale budżetowej. Rolą Wójta jest natomiast przygotowanie projektów tych uchwał, a następnie ich wykonywanie. Abstrahując od celowości wprowadzanych zmian należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie Rada Gminy nie wyraziła formalnie woli na rozbudowę budynku na potrzeby żłobka i GOK, ograniczając zakres – zarówno w warstwie słownej, jak i poprzez zapis klasyfikacji budżetowej – jedynie do przebudowy na potrzeby przedszkola. Bez znaczenia pozostaje tu przyszłe użytkowanie obiektu. Zauważyć bowiem należy, że przyszłe wykorzystanie tych pomieszczeń na potrzeby przedszkola będzie wymagało

<sup>77</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 609, ze zm., dalej „usg”.

przeprowadzenia procedury uzyskania zgody organu architektoniczno-budowlanego na zmianę sposobu użytkowania obiektu.

3. Dwie informacje o wykorzystaniu środków z RFIL przekazane zostały Wojewodzie z naruszeniem terminów określonych § 13 uchwały nr 102. I tak:

- informacja o wykorzystaniu środków według stanu na koniec 2020 r. przekazana została dopiero na wezwanie, 10 lutego 2021 r., mimo iż ww. uchwała zobowiązywała do jej złożenia w ciągu 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który jest sporządzana;
- informacja o wykorzystaniu środków na zadanie *Przebudowa gimnazjum na przedszkole wielooddziałowe* złożona została 16 stycznia 2023 r., mimo iż ww. uchwała zobowiązywała do jej złożenia w ciągu 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania przekazanych środków, tj. licząc od dnia 28 października 2022 r.

Wójt wyjaśnił, że niezłożenie w pierwszym terminie informacji o wykorzystaniu środków z RFIL wg stanu na koniec 2020 r. było wynikiem niedopatrzenia. Wyjaśniając termin złożenia informacji o wykorzystaniu środków na zadanie *Przebudowa gimnazjum na przedszkole wielooddziałowe* podał, że zasięgając telefonicznej informacji u opiekuna inwestycji z RFIL w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim otrzymano instrukcję, aby taką informację składać raz w roku w terminie do 30 stycznia w zależności od tego, w którym roku inwestycja została zakończona.

(akta kontroli str. 1314-1315, 1477-1483, 1506-1513, 1633)

4. Informacje o wykorzystaniu środków sporządzano nierzetelnie, gdyż według stanu na koniec lat:

- 2021 i 2022 w rubrykach „Wartość wydatku majątkowego” oraz „Udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” podawano kwoty wydatków, które nie zostały do końca danego okresu wykorzystane<sup>78</sup>;
- 2020-2023 w rubryce „Wartość wydatku majątkowego” podawano kwoty zaniżone, tj. pomijające kwoty wydatków ze środków innych niż RFIL<sup>79</sup>;
- 2020 oraz w informacjach po zakończeniu dwóch inwestycji polegających na budowie dróg w rubryce „Udział wydatków środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” – podawano kwoty łącznie z dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>80</sup>.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że przyczyną powyższego były instrukcje i wyjaśnienia na temat sposobu wypełniania druków uzyskiwane telefonicznie od pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 1477-1480, 1488-1494, 1498-1505, 1510-1513, 1550)

<sup>78</sup> Dotyczyło to podania: [1] w informacji wg stanu na koniec 2021 r. (złożonej 7 lutego 2022 r.) a) w rubryce „Udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” kwoty 400.000 zł w rozdziale 92601 oraz kwoty 4.500.000 zł w rozdziale 80104 mimo iż zrealizowane do końca 2021 r. wydatki z RFIL wyniosły 0 zł; b) w rubryce „Wartość wydatku majątkowego” kwoty 10.600.000 zł w rozdziale 80104 mimo iż zrealizowane do końca 2021 r. wydatki wyniosły 118.941 zł, kwoty 560.000 zł w rozdziale 92601 mimo iż zrealizowane do końca 2021 r. wydatki wyniosły 0 zł; [2] w informacji wg stanu na koniec 2022 r. w rubryce „Wartość wydatku majątkowego” kwoty 10.600.000 zł w rozdziale 80104 mimo iż zrealizowane do końca 2022 r. wydatki wyniosły 9.436.246,39 zł.

<sup>79</sup> Dotyczyło to podania: [1] w informacjach wg stanu na koniec 2020 r., koniec 2021 r. (złożonej 7 lutego 2022 r.), koniec 2022 r. i koniec 2023 r. w rozdziale 60016 kwoty łącznie 2.341.368 zł mimo iż zrealizowane wydatki zgodnie z OT dwóch inwestycji wyniosły 2.588.844,94 zł, [2] w informacjach wg stanu na koniec 2022 r. i wg stanu na koniec 2023 r. w rozdziale 92601 kwoty 560.000 zł mimo iż zrealizowane wydatki wyniosły wg OT 693.674,08 zł, [3] w informacji wg stanu na koniec 2023 r. w rozdziale 80104 kwoty 10.600.000 zł mimo iż zrealizowane wydatki wg OT wyniosły 11.150.790,38 zł.

<sup>80</sup> Wpisano łącznie 1.756.025 zł, podczas gdy z zapisów na rachunku bankowym wynika, że z RFIL wydatkowano kwotę 538.210 zł.

5. Inwestycje dofinansowane z RFIL oznaczano niezgodnie z zasadami określonymi uchwałą nr 102. Polegało to na:

- nieoznakowaniu jednej z pięciu dofinansowanych inwestycji za pomocą loga umieszczonego na tablicy informacyjnej w terenie, co naruszało § 15 uchwały nr 102 oraz pkt 3 załącznika nr 6 do ww. uchwały;
- oznakowaniu jednej z dwóch inwestycji liniowych za pomocą tylko jednej tablicy informacyjnej, co naruszało pkt 10 załącznika nr 6 do ww. uchwały, wymagającego zamieszczenia przynajmniej dwóch tablic;
- oznakowaniu jednej inwestycji na tablicy informacyjnej oraz pięciu inwestycji na stronie internetowej za pomocą loga nieodpowiadającego wymogom pkt 2 załącznika nr 6 do ww. uchwały, tj. niezawierającego informacji o kwocie dofinansowania i całkowitej wartości inwestycji;
- zamieszczeniu na dwóch tablicach informacyjnych – obok loga – również innych treści<sup>81</sup>, co naruszało pkt 4 załącznika nr 6 do ww. uchwały;
- niewyeksponowaniu na stronie głównej Urzędu dostępu do zakładki, na której zamieszczano informacje o inwestycjach zrealizowanych z dofinansowaniem, co naruszało pkt 13 ww. uchwały oraz umieszczenia informacji o jednej inwestycji poza tą zakładką.

W kwestii braku tablic informacyjnych Wójt wyjaśnił, że nie zamontowano ich przez omyłki. Odnośnie loga niezawierającego informacji o kwotach dofinansowania i wartości inwestycji, jak również zamieszczania na tablicach obok loga innych treści, powołał się natomiast na zapisy § 5 i 7 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 celowych<sup>82</sup>. W kwestii niewyeksponowania dostępu do zakładki/podstrony, na której znajdują się informacje o dofinansowaniu z RFIL podał natomiast, że zamieszczane są one na stronie w zakładce *Zrealizowane inwestycje*.

(akta kontroli str. 1605-1627, 1634-1635)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że, jak wynika z informacji zamieszczonej na rządowej stronie RFIL<sup>83</sup>, zasady dotyczące działań informacyjnych określone w rozporządzeniu w sprawie działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania z dofinansowaniem nie mają zastosowania do zadań realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych w ramach RFIL. Ponadto część z ww. inwestycji realizowana była przed jego uchwaleniem.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że zgodnie z zasadami wprowadzonymi uchwałą 102 jednostka w całości wydatkowała środki z RFIL oraz uzyskane od nich odsetki na wydatki majątkowe. Dobrane do dofinansowania inwestycje spełniały kryteria ustanowione ww. uchwałą. Nie naruszono przy tym zasad dofinansowania z innych źródeł zewnętrznych. Środki z RFIL, stosownie do wymogów uchwały nr 102, gromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym. Negatywnie należy jednak ocenić, że w żadnym z badanych lat nie sporządzono dla niego planu finansowego. Ponadto doszło do wydatkowania środków na cele niewynikające z uchwały budżetowej. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w wypełnianiu obowiązków informacyjno-sprawozdawczych. Polegały one w szczególności na przekazywaniu odbiorcom sprawozdań nierzetelnych danych, niemających odzwierciedlenia

<sup>81</sup> O innych dofinansowaniach.,

<sup>82</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 953. Dalej: „rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania z dofinansowaniem”.

<sup>83</sup> [Rządowa strona RFIL](#) Dostęp 29 maja 2024 r.

w prowadzonej dokumentacji księgowej oraz nieoznakowywaniu inwestycji dofinansowanych z RFIL lub oznakowywaniu ich w sposób niezgodny z wymogami uchwały nr 102.

## 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 zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze nadzoru nad realizacją inwestycji, ich liczba, skala, charakter i deklarowane przyczyny mogą wskazywać na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie. Istniejący system nie zapobiegł powstaniu licznych nieprawidłowości przy realizacji przedmiotowej inwestycji mających wymierną wartość ekonomiczną.

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad odbiorem dokumentacji projektowej.
2. Zwiększenie nadzoru nad procesem udzielania zamówień publicznych.
3. Przypisanie zadań dotyczących inwestycji gminnej właściwej komórce organizacyjnej.
4. Zwiększenie nadzoru nad rozliczaniem umów z wykonawcami robót budowlanych.
5. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych prawidłowej realizacji zamówienia.
6. Uzyskiwanie od wykonawców wydłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
7. Zapewnienie dyscypliny budżetowej w wydatkowaniu środków publicznych.
8. Oznakowanie inwestycji dofinansowanych z RFIL.
9. Skorygowanie przekazanych Wojewodzie informacji o wykorzystaniu środków z RFIL.

## 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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, 22 sierpnia 2024 r.

Kontrolerzy  
(-) Karolina Lahutta  
gł. specjalista k.p.

Dyrektor  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Bydgoszczy

z up. (-) Adam Kończak  
p.o. Wicedyrektor

(-) Mikołaj Rumiński  
specjalista k.p.