



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.5.7.2024

Jacek Żurawski
Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie
ul. Konopnickiej 13
87-410 Kowalewo Pomorskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim ¹ , ul. Konopnickiej 13, 87-410 Kowalewo Pomorskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Żurawski Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie ² (akta kontroli str. 683)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL 2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych 3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL
Okres objęty kontrolą	2020 – 2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/53/2024 z 11 marca 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Od 21 listopada 2018 r.; dalej: „Burmistrz” lub „Burmistrz Kowalewa Pomorskiego”.

³ tj. do 17 lipca 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do prowadzenia inwestycji finansowanych w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych⁶.

W ramach badanej inwestycji finansowanej z RFIL, tj. Modernizacji i przebudowy świetlicy wiejskiej w Chełmoniu⁷, niezwłocznie pozyskano dokumentację projektową, a także prawidłowo wylądowano wykonawców robót budowlanych oraz usług projektowych i nadzoru. W badanym Zadaniu prawidłowo zapewniono nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych, w szczególności poprzez ustanowienie nadzoru inwestorskiego i oddelegowanie do odbiorów pracownika o odpowiednim wykształceniu. W rezultacie przebieg inwestycji był sprawny, a zrealizowane roboty zgodne z zakresem zleconym wykonawcy i w ramach przewidzianych umową kosztów. Ustalono, że otrzymane z RFIL środki gromadzono zgodnie z wymaganiami, na wyodrębnionym rachunku, dla którego opracowano stosowny plan finansowy. Wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem i wymogami, a także rzetelnie sporządzano informacje w tym zakresie. W szczególności pozytywnie należy ocenić wydatkowanie i rozliczanie środków na Modernizację świetlicy w Chełmoniu.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które na etapie przygotowania inwestycji dotyczyły niewłaściwego trybu uzyskiwania decyzji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na działce objętej Zadaniem, a także wyłączenia z zakresu projektowania m.in. wymaganych przepisami odpowiednich stanowisk postojowych dla osób z niepełnosprawnościami, jak również na etapie realizacji inwestycji polegające na nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków w latach 2022-2023, przez co wykorzystanie środków z RFIL nie było widoczne w sprawozdawczości budżetowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (do 19 czerwca 2024 r.) Gmina Kowalewo Pomorskie⁹ uzyskała dofinansowanie z RFIL w wysokości ogółem 4 947,2 tys. zł, z czego wykorzystano 4 190,7 tys. zł¹⁰. Ponadto uzyskano 43,4 tys. zł odsetek od środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku, z czego wykorzystano 20,4 tys. zł. Przy czym:

- w 2020 r. Gmina uzyskała¹¹ środki z RFIL w wysokości 1 847,2 tys. zł, które wykorzystano w całości wraz z odsetkami w kwocie 20,4 tys. zł zgromadzonymi na rachunku (łącznie 1 867,6 tys. zł) na realizację ogółem

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

⁶ Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; dalej: „RFIL”.

⁷ Dalej: „Zadanie” lub „Modernizacja świetlicy w Chełmoniu”.

⁸ 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.

⁹ Dalej: „Gmina”.

¹⁰ Dane o wykorzystaniu środków na 19 czerwca 2024 r.

¹¹ Środki z puli, dla których samorząd nie był zobowiązany do określenia przeznaczenia, w przypadku Kowalewa Pomorskiego, środki otrzymano też bez składania wniosków.

- pięciu inwestycji, w tym czterech polegających na budowie lub przebudowie dróg gminnych¹² i jednej polegającej na budowie linii elektroenergetycznej¹³;
- w 2020 r., na wniosek z 25 września Gmina uzyskała wsparcie w wysokości 2 500 tys. zł w realizacji zadania pn. Budowa centrum kultury i integracji społecznej w Wielkiej Łące, z czego do 19 czerwca 2024 r. wykorzystano 1 763,9 tys. zł¹⁴;
 - w 2021 r. Gmina złożyła trzy wnioski o dofinansowanie na kwotę łączną 1 600 tys. zł dotyczące zadań: Modernizacja świetlicy w Chelmoniu; Przebudowa (modernizacja) stacji uzdatniania wody we wsi Piątkowo, terenu po byłym PGR Piątkowo; Poprawa jakości życia społeczności z miejscowości Sierakowo, terenu po byłym PGR w Gminie Kowalewo Pomorskie, poprzez modernizację obiektu pełniącego funkcję społeczno-kulturalną. Uzyskano wsparcie na pierwsze z ww. zadań w wysokości 600 tys. zł, które wykorzystano w całości. Pozostałe zadania nie uzyskały rekomendacji.

Dane o środkach otrzymanych z RFIL i wykorzystanych, opisano dalej w punktach 3.1-3.2 niniejszego wystąpienia.

Do kontroli badań opisanych dalej w niniejszym wystąpieniu wybrano zadanie Modernizacja świetlicy w Chelmoniu, na które 18 czerwca 2021 r. uzyskano środki z RFIL w wysokości 600 tys. zł. Łączne wydatki na badaną inwestycję wyniosły 1 102,6 tys. zł, sfinansowane ze środków z RFIL, a w pozostałej części z budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 3-5, 533, 646-661, 665-667)

1.1. Celem badanego zadania, zgodnie z wnioskiem, była „poprawa jakości życia społeczności z miejscowości Chelmonie, terenu po byłym PGR w Gminie Kowalewo Pomorskie, poprzez modernizację obiektu pełniącego funkcję społeczno-kulturalną wraz z kształtowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni publicznej”. Wniosek zakładał poprawę warunków ww. obiektu, poprzez jego modernizację wraz m.in. z rozbudową, remontem sanitariatów, pomieszczeń gospodarczych, instalacji elektrycznej, pokrycia dachowego, przystosowanie obiektu dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz zagospodarowanie terenu przyległego.

Jako spodziewany efekt inwestycji wskazano wzrost aktywności społeczno-kulturalnej i ożywienie społeczne oraz modernizację obiektu infrastruktury społeczno-kulturalnej. W zakresie zapewnienia dostępności w rozumieniu ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁵, wskazano na wykonanie obiektu bez barier poziomych i pionowych, z dostępnością wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem technicznych¹⁶. Planowano, że 100% wydatków zostanie pokrytych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 124-127)

¹² Na poszczególne zadania przeznaczano następującą kwotę środków z RFIL: „Budowa drogi gminnej w miejscowości Piątkowo, gmina Kowalewo Pomorskie w km od 0+0,000 do 0+250,67” - 201,1 tys. zł; „Przebudowa drogi gminnej relacji Mlewo-Mlewiec, gmina Kowalewo Pomorskie w km od 0+0,000 do 2+128,72 oraz w km od 0+0,000 do 0+326,35” - 1 547,4 tys. zł.; „Budowa drogi gminnej w m. Szewa” - 39,4 tys. zł.; „Przebudowa części dróg gminnych nr 110161C i 110162C w m. Wielkie Rychnowo” - 38,4 tys. zł.

¹³ Zadanie: „Budowa linii elektroenergetycznej kablowej do zasilania istniejących opraw LED w m. Sierakowo”, na co wykorzystano ze środków RFIL 41,4 tys. zł.

¹⁴ W tym przypadku otrzymano 2 500 tys. zł z wnioskowanej kwoty 3 500 zł. Wsparcie uzyskano w dniu 14 grudnia 2020 r. Zadanie zostało także dofinansowane dotacją celową z budżetu państwa. Według stanu na 19 czerwca 2024 r. zaawansowanie rzeczowe i finansowe ww. inwestycji wynosiło 79,9%.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2240, dalej: „ustawa o dostępności”.

¹⁶ Wskazano jednak, że w przypadku braku technicznych możliwości zapewnienia dostępności, będą stosowane alternatywne metody zapewnienia dostępu. Wskazano także na możliwy dostęp dla osoby korzystającej z psa asystującego.

W okresie realizacji Zadania w strukturze organizacyjnej Urzędu¹⁷ wyodrębniono Referat Techniczno-Inwestycyjny i Gospodarki Gruntami¹⁸, do zadań którego należało m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad robotami budowlano-montażowymi, inwestycyjnymi i remontami finansowanymi z budżetu Gminy, a także nadzór nad zewnętrznymi zleceńbiorcami sprawującymi nadzory;
- ustalanie potrzeb inwestycyjnych oraz opracowanie projektów planów zadań inwestycyjnych;
- wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem inwestycji;
- zapewnianie efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje;
- opracowanie wniosków w celu pozyskania środków finansowych z zewnątrz na realizację m.in. inwestycji z zakresu odpowiedzialności referatu¹⁹.

W Urzędzie 1 lipca 2021 r. utworzono także Samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych²⁰.

(akta kontroli str. 6-111, 286-288)

Zadania w powyższym zakresie przypisano kierownikom i pracownikom ww. komórki i osobie zatrudnionej na powyższym stanowisku.

(akta kontroli str. 106-123, 286-288)

1.3. Zadanie przewidziano do realizacji²¹ na obszarze nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Gmina wystąpiła 6 grudnia 2021 r. o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, którą Burmistrz wydał 3 stycznia 2022 r. Brak było podstawy prawnej do występowania o powyższą decyzję (a także jej wydania), co opisano dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 289-300)

Umową z 23 września 2021 r. Gmina zleciła wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej dla Zadania. Umowa określała dwa etapy opracowania dokumentacji²², a także obowiązki wykonawcy w zakresie pełnienia nadzoru autorskiego w toku realizacji inwestycji, a także aktualizowania kosztorysów inwestorskich.

Poszczególne etapy prac projektowych zakończono w terminach przewidzianych ww. umową. Na wniosek o pozwolenie na budowę z 27 stycznia 2022 r. stosowną decyzję uzyskano 21 lutego 2022 r., co pozwoliło na uruchomienie procedury wyłaniania wykonawcy w I kwartale 2022 r. (tj. zgodnie z pierwotnym planem postępowań na ten

¹⁷ Strukturę organizacyjną Urzędu określały w ww. okresie regulaminy organizacyjne wprowadzane Zarządzeniami Burmistrza: obowiązującym do 30 grudnia 2021 r. zarządzeniem z 1 września 2020 r. nr 94/2020 (ze zm.); obowiązującym do 13 marca 2022 r. zarządzeniem z 31 grudnia 2021 r. nr 164/2021 (ze zm.); zarządzeniem z 14 marca 2022 r. nr 37/2022 (ze zm.).

¹⁸ Dalej: „RTIiGG”.

¹⁹ Powyższy zakres zadań obowiązywał od 31 grudnia 2021 r. we wcześniejszym okresie do zadań ww. referatu należało w szczególności: koordynacja działań zmierzających do pozyskiwania środków pochodzących z UE i innych źródeł; koordynowanie wykonawstwa inwestycji przyjętych do realizacji wraz z zapewnieniem ich prawidłowego przebiegu.

²⁰ Stanowisko to pozostawało nieobsadzone, pierwszy zakres zadań osoby zajmującej to stanowisko nadano 17 stycznia 2023 r. W okresie, w którym stanowisko to pozostawało nieobsadzone, zadania związane z prowadzeniem postępowań przypisano pracownikom merytorycznym w poszczególnych referatach, w tym RTIiGG.

²¹ Biorąc pod uwagę przedmiot badanej inwestycji, tj. modernizację i przebudowę istniejącego obiektu świetlicy, nie było potrzeby dokonywania analiz w zakresie lokalizacji inwestycji. Świetlica znajdowała się na działce nr 132/39 obręb Chelmonie, gm. Kowalewo Pomorskie.

²² Pierwszy – polegający na wykonaniu m.in. ekspertyzy stanu technicznego budynku wraz z koncepcją przebudowy i rozbudowy; drugi – polegający na opracowaniu m.in. projektu budowlanego, wniosku o pozwolenie na budowę, przedmiarów i kosztorysów inwestorskich

rok²³). Termin ten nie stał w sprzeczności z określonym we wniosku o środki z RFIL planowanym zakończeniem zadania 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 158-163, 366-381)

Przygotowana na potrzeby Zadania dokumentacja projektowa²⁴:

- zawierała części wskazane w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁵,
- w części dotyczącej projektu budowlanego – zawierała elementy określone art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego, jednak zakres zaprojektowanych prac nie obejmował wymaganych miejsc postojowych dla osób z niepełnośprawnościami oraz utwardzonego dojścia do budynku, wymaganych §18 ust. 1 oraz §16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶. Powyższe naruszało także §20 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁷; co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zawierała projekty techniczne o szczegółowości projektów wykonawczych (w branży architektoniczno-budowlanej, sanitarnej i elektrycznej), które spełniały wymagania określone zarówno w §5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, jak i §§22-24 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego;
- zawierała elementy specyfikacji technicznych wymagane §§12-14 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej;
- w przypadku przedmiarów – nie spełniała dwóch wymogów formalnych, określonych w §6 ust. 1 oraz §10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dokumentacja projektowa zawierała niezbędne uzgodnienia, a w jej skład wchodziły także dowody potwierdzające właściwe kwalifikacje i uprawnienia autorów, odpowiednie do zakresu projektowanych lub sprawdzanych robót. Dokumentacja nie wskazywała na występujące odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

(akta kontroli str. 158-166, 192-240, 311-336, 366-381, 697-757)

1.4. Wykonawców usług związanych z realizacją Zadania, tj. projektowych i nadzoru budowlanego, wyłoniono z zachowaniem ustalonych w Urzędzie przepisów

²³ Opublikowanym [na stronie internetowej bip Urzędu](#) (wgląd na 26 czerwca 2024 r.).

²⁴ Z zastrzeżeniem, że zakres dokumentacji dotyczył przebudowy i rozbudowy obiektu, a w związku z tym z zakresu opracowania wyłączono elementy obiektu oraz części instalacji i niektóre urządzenia.

²⁵ Dz. U. poz. 2454; dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej”; przy czym projekty techniczne wykonano z uwzględnieniem wymagań dla projektów wykonawczych.

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”.

²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm. (w brzmieniu obowiązującym w okresie od 25 grudnia 2021 r. do 9 sierpnia 2022 r.) dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego”.

wewnętrznych dotyczących zamówień podprogowych²⁸. Dopełniono tym także wymogów art. 44 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹.

(akta kontroli str. 133-136, 155-176, 268-285)

W 2021 r. ogłoszono dwa postępowania na wyłonienie wykonawców robót budowlanych w ramach Zadania, w trybie określonym w art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁰ (tj. podstawowym bez negocjacji).

Pierwsze z ww. postępowań zostało unieważnione 12 maja 2022 r. na podstawie art. 255 pkt 3 pzp, w związku z tym, że cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia³¹.

Po unieważnieniu ww. postępowania, planowane wydatki na Modernizację świetlicy w Chelmoniu zostały zwiększone 29 września oraz 15 listopada 2022 r. do odpowiednio 973,0 tys. zł i 1 130,0 tys. zł, przy czym wzrost nakładów miał być pokryty ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego. Powyższe rozstrzygnięcie postępowania uniemożliwiło realizację zadania w pierwotnie przewidywanym terminie, tj. do 31 grudnia 2022 r.

Burmistrz Kowalewa Pomorskiego wskazał, że w okresie planowania i realizacji Zadania znacząco rosły koszty robót budowlanych, czego nie można było przewidzieć. Wyjaśnienia potwierdzają kosztorysy inwestorskie, wskazujące na wzrost kosztów między lutym a wrześniem 2022 r. o 17,6%³².

(akta kontroli str. 177-187, 190-191, 268-285, 679-678)

Drugie z przeprowadzonych postępowań zostało ogłoszone 7 października 2022 r., a rozstrzygnięte 16 listopada 2022 r. Umowę z prawidłowo wyłonionym wykonawcą zawarto 24 listopada 2022 r.³³

W obu postępowaniach:

- stosownie do wymogu art. 277 ust. 1 pzp opracowano specyfikację warunków zamówienia³⁴, do której załączono m.in. wzór umowy i całość kompletnej dokumentacji przetargowej;
- zgodnie z art. 276 ust. 1 pzp ogłoszenia o zamówieniu przekazano do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych;
- postępowania odpowiednio udokumentowano, sporządzając m.in. protokoły, o których mowa w art. 71 ust. 1 pzp i zgodne z wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁵;
- od kierownika zamawiającego, członków komisji przetargowych i innych osób wykonujących czynności w postępowaniu pobrano oświadczenia wymagane art. 56 ust. 4 pzp.

²⁸ Zarządzenia nr 8/2021 Burmistrza z 12 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 130 tys. zł.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.; dalej „pzp”.

³¹ W budżecie Kowalewa Pomorskiego zaplanowano na Zadanie kwotę 600 tys. zł (tj. odpowiednią do uzyskanego dofinansowania), a przed otwarciem ofert określono kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania – na 520 tys. zł (ww. nakłady po odliczeniu poniesionych kosztów prac projektowych i planowanego nadzoru budowlanego). Tymczasem cena najkorzystniejszej oferty wyniosła 894,5 tys. zł brutto.

³² Jednocześnie dane statystyczne, tj. wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej na koniec czerwca 2022 r. określał w zakresie budowy budynków średni wzrost o 14,7% względem cen z końca czerwca 2021 r. (dane dostępne w tablicy 37 Biuletyn Statystyczny Nr 8/2022, dostępnego [na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego](#) – wgląd 27 czerwca 2024 r.).

³³ Wartość umowy brutto wyniosła 979,5 tys. zł. Umowa określała wynagrodzenie ryczałtowe.

³⁴ Dalej „SWZ”.

³⁵ Dz. U. poz. 2434, ze zm.

W drugim z badanych postępowań, zakończonym wyborem wykonawcy, stosownie do wymogów art. 81, art. 309 ust. 1 w zw. z art. 266 i art. 448 pzp, przekazywano informacje do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu zamówienia oraz o wykonaniu umowy. W postępowaniu tym dokonano także prawidłowej weryfikacji i oceny ofert, z zachowaniem art. 204 w zw. z art. 266 pzp. W powyższym postępowaniu nie zostało złożone odwołanie. Umowę zawarto po wniesieniu przez wykonawcę wymaganego zabezpieczenia należytego jej wykonania.

(akta kontroli str. 190-285)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina wystąpiła 6 grudnia 2021 r. o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla działki na jakiej zamierzano realizować Zadanie, pomimo że przepisy art. 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ nie miały w tym przypadku zastosowania, gdyż działalność świetlic wiejskich nie została wymieniona wśród celów publicznych. Pomimo tego Burmistrz 3 stycznia 2022 r. wydał w odniesieniu do Zadania decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 289-300)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nieprawidłowo zakwalifikował ww. obiekt świetlicy jako instytucję kultury, nie będąc świadomy orzecznictwa sądów interpretujących dopuszczalny zakres inwestycji celu publicznego. W przyszłości, przy modernizacji i przebudowie świetlic wiejskich, stosowana będzie odpowiednia procedura.

(akta kontroli str. 386)

2. Zlecony zakres prac projektowych dla Zadania³⁷, nie pozwalał na spełnienie wymagań odnoszących się do urządzenia miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienia utwardzonego dojścia do budynku poprzez wykonanie m.in. parkingu z kostki brukowej wraz ze zjazdem na drogę powiatową. Tym samym w projekcie nie ujęto warunków określonych w §18 ust. 1 oraz §16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Naruszało to §20 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, który stanowi, iż część opisowa projektu architektoniczno-budowlanego powinna zawierać opis zapewnienia niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w tym osoby starsze. Powyższe skutkowało wydaniem warunkowej decyzji pozwolenia na użytkowanie dla Zadania, wskazującej termin wykonania utwardzonych miejsc postojowych dla niepełnosprawnych oraz wyrównania gruntu przy dojściu do budynku. Wymóg powyższy został zrealizowany, nadal jednak do obiektu nie prowadzi utwardzone dojście.

(akta kontroli str. 158-166, 306-333, 348-353, 394-405)

Burmistrz wyjaśnił, że rezygnacja z budowy utwardzonego parkingu na rzecz wykonania miejsc parkingowych z nawierzchni naturalnej wynikała z ograniczonych środków finansowych przewidzianych na realizację inwestycji.

(akta kontroli str. 386-387)

3. Gmina odebrała od wykonawcy dokumentacji projektowej³⁸ przedmiot zamówienia pomimo, że zawierał on braki formalne (poza nieprawidłowością opisaną w pkt.2), tj.:

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

³⁷ Po zmianie aneksem z 31 stycznia 2022 r.

³⁸ Stanowiąca opis przedmiotu zamówienia i [opublikowana na stronie internetowej bip](#) (wgląd 26 czerwca 2024 r.)

- przedmiar uwzględniał roboty wyłączone z zakresu prac, dotyczące wykonania boiska do piłki ręcznej, co naruszało §6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej;
- w przedmiarze w poszczególnych pozycjach nie uwzględniono numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, wymaganego §10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 166, 192-240, 697-757)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że specyfikacja warunków zamówienia wskazywała wprost na wyłączenie boiska do siatkówki z przedmiotu zamówienia³⁹, a niewielki zakres zleczanych prac powodował, że wykonawca powinien podchodzić całościowo do dokumentacji projektowo-przedmiarowej. Podkreślił, że żaden wykonawca nie zgłaszał wątpliwości do zlecanego zakresu robót.

(akta kontroli str. 387-388)

NIK zauważa, że wprawdzie nie stwierdzono negatywnych skutków ww. braków, niemniej jednak opracowana dokumentacja projektowa powinna być w całym zakresie zgodna z obowiązującymi wymogami.

4. Dokumentacja postępowań o zamówienie publiczne⁴⁰ na wyłonienie wykonawców
Zadania zawierała dwa błędy formalne:

- w pkt XXVII SWZ pominięto zapis odnoszący się do podstaw wykluczenia wykonawcy, odpowiedni do zawartego w art. 108 ust. 1 pkt. 1 lit. c pzp⁴¹;
- w §4 pkt 20 załączonego do SWZ wzoru umowy, zawarto zapis niedozwolony w świetle art. 433 pkt 3 pzp, tj. zobowiązanie wykonawcy do usunięcia na własny koszt niezinwentaryzowanych kolizji; nakładało to na wykonawcę odpowiedzialność za okoliczności leżące wyłącznie po stronie zamawiającego⁴².

(akta kontroli str. 192-240)

Burmistrz wyjaśnił, że omyłkowo pominięto zapis w zakresie podstaw wykluczenia, jednak w SWZ i załącznikach wskazywano na prawidłową podstawę prawną, odnoszącą się do wszystkich podstaw wykluczenia wykonawców. Wyjaśniający wskazał ponadto, że będzie stosował przepis zakazujący nakładania na wykonawcę odpowiedzialność za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający.

(akta kontroli str. 388)

OCENA CZĄSTKOWA

Izba pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Urzędu do prowadzenia badanej inwestycji. Działania poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych były prawidłowe m.in. w odniesieniu do niezwłocznego pozyskania dokumentacji projektowej oraz prawidłowego wylaniania wykonawców robót budowlanych i usług związanych z Zadaniem. Stwierdzono, że opóźniające rozpoczęcie inwestycji trudności związane z wyłonieniem wykonawcy robót budowlanych były następstwem okoliczności niezależnych od Urzędu, tj. nieprzewidywalnego wzrostu kosztów robót i materiałów budowlanych. Wymagało to zapewnienia dodatkowego finansowania dla Zadania ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego. Nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego trybu uzyskiwania decyzji w zakresie planowania i zagospodarowania

³⁹ Wskazywała ponadto, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym – przedmiar miał charakter pomocniczy.

⁴⁰ Opublikowana na stronach internetowych bip odpowiednio dla [pierwszego \(unieważnionego\)](#) i [drugiego \(rozstrzygniętego\)](#) postępowania (wgląd 26 czerwca 2024 r.).

⁴¹ jednak do SWZ załączono wzór oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu z postępowania o prawidłowej treści – odwołujący się do wszystkich obligatoryjnych podstaw wykluczenia;

⁴² Zgodnie z art. 99 ust. 1 pzp na zamawiającym leży obowiązek dokonania wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia.

przestrzennego na działce objętej Zadaniem, a także wyłączenia z zakresu projektowania m.in. wymaganych przepisami odpowiednich stanowisk postojowych dla osób z niepełnosprawnościami. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na dalszą realizację Zadania.

OBSZAR

2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W toku oględzin przeprowadzonych w dniu 16 maja 2024 r.⁴³ nie stwierdzono niewykonania robót lub zmian w stosunku do zakresu zleconego wykonawcy umową z 24 listopada 2022 r. i określonych dokumentacją projektową na Modernizację świetlicy w Chełmoniu⁴⁴.

Powyższa umowa przewidywała 12 miesięczny okres realizacji, od podpisania do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Prace zakończono 13 kwietnia 2023 r., a pozwolenie na użytkowanie (warunkowe, w związku m.in. niezaprojektowaniem stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych) zostało wydane 8 maja 2023 r.⁴⁵ Prace protokolarnie odebrano 11 maja 2023 r. bez uwag. Dochowano także harmonogramów określonych dla zadania, z uwzględnieniem wprowadzonych zmian.

(akta kontroli str. 257-267, 342-343, 345-355, 408-426, 366-381)

Sporządzona i przekazana protokolarnie przez wykonawcę dokumentacja powykonawcza zawierała naniesione na rysunkach zmiany, w szczególności w zakresie przesunięcia ścianki działowej i drzwi wewnętrznych, w zakresie kanałów i rozwiązań dotyczących wentylacji. Zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy⁴⁶, potwierdzonym w ramach nadzoru autorskiego przez projektanta, były to zmiany nieistotne.

Za wykonane prace wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w kwocie określonej umową z 24 listopada 2022 r.

W związku z wskazanym w decyzji pozwoleniu na użytkowanie obowiązkiem wykonania do 31 sierpnia 2023 r. miejsc parkingowych w tym dla osób z niepełnosprawnościami wraz z wyrównaniem poziomu terenu w otoczeniu budynku, Urząd zlecił wykonanie odpowiednich prac⁴⁷, co zostało zrealizowane do 24 sierpnia 2023 r. i o czym poinformowano nadzór budowlany 30 sierpnia 2023 r.

Oprócz powyższych robót, po wykonaniu prac określonych umową z 24 listopada 2022 r., zlecono i wykonywano odwodnienie z korytek betonowych o długości 15 m, modernizację przyłącza energetycznego i rozdzielni głównej budynku, wykonanie dodatkowych gniazd siłowych⁴⁸. W każdym przypadku były to prace nieprzewidziane dokumentacją projektową. Zakończono je w grudniu 2023 r. Opisane wyżej roboty sfinansowano ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego.

(akta kontroli str. 342-347, 366-381, 393-405, 427-473)

⁴³ Badaniu poddano wybrany zakres zleconych robót, w szczególności: wykonanych na zewnątrz budynku (tarasu, chodników, opasek, masztów, materiałów i kolorystyki elewacji, stolarki okiennej/drzwiowej), zweryfikowano także układ pomieszczeń wewnętrznych, wyposażenie budynku w klimatyzatory, urządzenia sanitarne, w szczególności w pomieszczeniach higienicznosanitarnych i kuchni (tzw. biały montaż), utworzenie i wyposażenie pomieszczenia chłodni, montaż grzejników w dobudowanej części obiektu oraz przebudowywanej części kuchni-magazynu-chłodni.

⁴⁴ Z uwzględnieniem nieistotnych zmian wskazanych w dokumentacji powykonawczej.

⁴⁵ Decyzję wydano po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowej.

⁴⁶ Kierownikiem budowy w całym okresie wykonywania robót była osoba wskazywana przez wykonawcę w postępowaniu o zamówienie publiczne.

⁴⁷ Innemu wykonawcy, niż realizujący zasadniczą część prac, za kwotę 27 tys. zł.

⁴⁸ Na kwoty odpowiednio 2,5 tys. zł, 1,0 tys. zł, 0,9 tys. zł, 2,2 tys. zł, przy czym dwa pierwsze zakresy prac zlecono innym wykonawcom, a ostatnie dwa – wykonawcy robót podstawowych.

Dokonana w toku oględzin z 16 maja 2024 r. weryfikacja spełnienia wybranych wymogów wskazanych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych⁴⁹ w odniesieniu do budynku i terenu świetlicy wiejskiej w Chelmoniu nie wykazała odstępstw, z jednym wyjątkiem. Pomimo wykonania dwóch miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych (stosownie oznakowanych i o odpowiednich wymiarach), a także wyrównania powierzchni przed budynkiem, rezygnacja z zaprojektowania utwardzonego parkingu wraz z wjazdem z drogi powiatowej (opisana w nieprawidłowości nr 2 w obszarze 1 niniejszego wystąpienia) spowodowała, że nie zapewniono wskazanego w §16 ust. 1 ww. rozporządzenia utwardzonego dojścia o szerokości minimalnej 1,5 m⁵⁰. Podejście od bramy budynku było wyrównane do poziomu miejsc parkingowych oraz wysypane tłuczniem i piaskiem, co umożliwiało dostęp do budynku przy dobrej pogodzie, jednak nie było utwardzone.

W pozostałym zakresie budynek był w pełni dostosowany do wymogów w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami o ograniczonych możliwościach ruchowych, w szczególności: drzwi spełniały wymagania w zakresie wymiarów, powierzchnia wewnątrz budynku była płaska i pozbawiona progów (budynek jednokondygnacyjny), wykonano przeznaczone dla tych osób pomieszczenie higieniczno-sanitarne o odpowiedniej powierzchni i z odpowiednim wyposażeniem (pochwyty, dostosowany uchwyt baterii itp.).

(akta kontroli str. 408-426)

W toku oględzin i weryfikacji dokumentacji powykonawczej stwierdzono, że zrealizowano większość założeń określonych we wniosku o środki z RFIL, w szczególności w zakresie rozbudowy obiektu, prac w zakresie sanitariatów i pomieszczeń gospodarczych, instalacji elektrycznej, pokrycia dachowego, zastosowania energooszczędnego oświetlenia, materiałów budowlanych zgodnych z współczesnymi normami. Pomimo ograniczenia zakresu inwestycji (niezrealizowane pozostało z boisko do siatkówki, a wykonano dwa z pierwotnie planowanych 10 stanowisk postojowych) zagospodarowano także teren przyległy⁵¹. Obiekt zapewniał także wskazywany we wniosku dostęp dla osób z niepełnosprawnościami (bez barier), jednak z ograniczeniem wskazanym w akapicie powyżej.

(akta kontroli str. 124-127, 366-381, 408-426)

2.2. Umowę na nadzór inwestorski dla Zadania zawarto 29 listopada 2022 r. Wskazywała ona na trzy osoby (o odpowiednich kwalifikacjach) sprawujące nadzór w każdej z branż, w których opracowano dokumentację projektową. Umowa przewidywała zadania nadzoru, w tym m.in.: sprawowanie kontroli zgodności z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi i obowiązującymi przepisami oraz normami i zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonanych robót i wbudowanych wyrobów, sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; uczestniczenie w odbiorze końcowym; potwierdzanie wykonania robót i usuwania wad; ustalanie zakresu niezbędnych zmian z nadzorem autorskim; weryfikacja kosztorysów, w tym dotyczących prac zamiennych i dodatkowych. Analiza dokumentacji powykonawczej potwierdziła, że inspektorzy nadzoru budowlanego uczestniczyli w procesie budowlanym, a w szczególności: dokonywali odbiorów robót zanikających i podlegających zakryciu, prowadzili kontrole prac i wydawali polecenia poprzez wpis do dziennika budowy, akceptowali materiały

⁴⁹ Zakres badania obejmował spełnienie wymogów wskazanych w: §16 ust. 1, §18, §§20-21, §§41-43, §§45-49, §53, §55 ust. 2, §61 ust. 1, §62 ust. 1 i 3, §64, §71, §§74-75, §84 ust. 1, §86 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w tym w szczególności w zakresie dostosowania obiektu i terenu przyległego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

⁵⁰ Chodnik prowadził od dwóch miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych do wejścia do budynku.

⁵¹ We wniosku nie wskazano szczegółowo na przewidywany zakres prac w zakresie zagospodarowania terenu.

wbudowane, uczestniczyli w odbiorze końcowym⁵². Czynności tych dokonywały osoby wskazane w umowie na nadzór budowlany.

(akta kontroli str. 171-176, 337-346, 366-381, 684)

W odbiorze zadania uczestniczył pracownik Urzędu, który posiadał wykształcenie wyższe techniczne w dziedzinie budownictwa.

(akta kontroli str. 345-346, 633-634)

W toku oględzin przeprowadzonych 16 maja 2024 r. stwierdzono, że w miejscu po zdemontowanym piecu kaflowym w sali głównej świetlicy płytki na posadzce były luźne i wybrzuszone ponad poziom, a ponadto na przylegającej ścianie, na styku z posadzką, widoczne były złuszczenia farby i tynku.

Powyższe zostało także wskazane w protokole przeglądu gwarancyjnego z 25 maja 2024 r. Do 14 czerwca 2024 r. w ramach napraw gwarancyjnych dokonano rozbiórki uszkodzonego fragmentu podłoża i odtworzono posadzkę. Przewidziano uzupełnienie płytek.

(akta kontroli str. 416-417, 425, 474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Gmina uzyskiwała dofinansowanie z RFIL w wysokości ogółem 4 947,2 tys. zł. Otrzymane środki obejmowały: 1 847,2 tys. zł z puli kierowanej wyłącznie do gmin⁵³, 2 500 tys. zł z puli kierowanej do jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴, 600 tys. zł z puli kierowanej do gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej⁵⁵. Otrzymane środki obejmowały: całość kwoty z puli kierowanej wyłącznie do gmin, wskazanej w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie wsparcia, 71,4% kwoty wnioskowanej do wsparcia z puli kierowanej do jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶ oraz 37,5% kwoty wnioskowanej do wsparcia z puli kierowanej do gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej⁵⁷. Urząd nie został poinformowany o przyczynach nieprzyznania wsparcia w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 12, 15-28, 662, 665-667)

3.2. Gmina przeznaczyła środki otrzymane z RFIL na dofinansowanie inwestycji wskazanych w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, przy czym: środki z puli kierowanej wyłącznie do gmin wykorzystano w 100%, a ponadto na te zadania wykorzystano środki z odsetek, pokrywając łącznie wydatki w wysokości 1 867,6 tys. zł; spośród otrzymanych środków z puli kierowanej do jednostek samorządu terytorialnego do

⁵² Z tym, że na stronach 2-5 dziennika budowy ogółem pięć wpisów (trzech kierownika budowy i dwóch przez inspektora nadzoru) dokonano bez podania daty.

⁵³ Wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały w sprawie wsparcia.

⁵⁴ Wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały w sprawie wsparcia

⁵⁵ Wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 1a uchwały w sprawie wsparcia.

⁵⁶ Wniosek złożono o wsparcie 3 500 tys. zł dla jednego zadania, a uzyskano dofinansowanie na to zadanie o wartości 2 500 tys. zł.

⁵⁷ O środki z powyższym przeznaczeniem zwrócono się trzema wnioskami na trzy zadania, z których akceptację otrzymało jedno, objęte szczegółowym badaniem, na całość wnioskowanej kwoty 600 tys. zł. Akceptacji nie otrzymały dwa wnioski na kwotę łączną 1 000 tys. zł.

dnia kontroli (19 czerwca 2024 r.) wykorzystano 1 763,9 tys. zł, tj. 70,5%, natomiast środki z puli kierowanej do gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej wykorzystano w 100%, tj. w wysokości 600 tys. zł⁵⁸.

(akta kontroli str. 3-5, 504-557, 662, 665-667)

W odniesieniu do badanego zadania, tj. Modernizacji świetlicy w Chelmoniu, wpływy środków z RFIL zostały wprowadzone do budżetu Kowalewa Pomorskiego 26 sierpnia 2021 r.⁵⁹, a w kolejnych okresach planowane do wykorzystania w danym roku środki z RFIL przewidziane były jako przychody budżetu⁶⁰, w stosownych załącznikach do uchwał budżetowych⁶¹.

Wydatki na Zadanie były planowane począwszy od pierwotnego budżetu Kowalewa Pomorskiego na 2021 r.⁶² Odpowiednio Zadanie było ujmowane w Wieloletnich Prognozach Finansowych Kowalewa Pomorskiego, począwszy od pierwotnej na lata 2021-2035. Początkowo na Zadanie przewidziano nakłady w wysokości 300 tys. zł do wydatkowania w latach 2021-2022, następnie 30 września 2021 r. nakłady zostały zwiększone do 600 tys. zł do poniesienia w ww. okresie. W kolejnych Wieloletnich Prognozach Finansowych (z perspektywą odpowiednio od 2022 r. i od 2023 r.) ww. Zadanie także było ujmowane w kwotach przewidywanych wydatków⁶³. Zmiany w ww. prognozach były w zakresie planowanych nakładów na Zadanie w danym roku jednocześnie i spójne z dokonywanymi odpowiednimi zmianami w uchwałach budżetowych na poszczególne lata.

Stwierdzono jednak, że w uchwale budżetowej na 2022 i 2023 r. wydatki na kontrolowane Zadanie, a także na pozostałe zadania finansowane ze środków RFIL były planowane w §605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, a nie w przeznaczonym na nie §610 Wydatki na zadania inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z RFIL, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 662, 665-667, 674-678)

3.3. Środki przyznane na badane Zadanie Gmina uzyskała przed opracowaniem kosztorysów inwestorskich. Ustalona po raz pierwszy w lutym 2022 r. wartość kosztorysowa Zadania wynosiła 776,6 tys. zł brutto, tj. zawierała się w przedziale wskazanym w §2 ust. 1a uchwały nr 102 Rady Ministrów w sprawie

⁵⁸ Na powyższe zadanie nie przeznaczano środków z odsetek zgromadzonych na rachunku RFIL.

⁵⁹ Uchwałą nr XXXII/265/21 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2021 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4494). Początkowo dochody ujęto w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75816 wpływy do rozliczenia, §629 środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (...) pozyskane z innych źródeł; Odpowiednią uchwałą nr XXXIV/286/21 z dnia 28 października 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 5409) przesunięto dochody w ww. dziale i rozdziale z §629 na §610 Dofinansowanie z RFIL. Wynikało to zmiany w klasyfikacji dochodów wprowadzonej §1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1382), które powinny zostać wprowadzone do budżetu jednostek samorządów terytorialnych w okresie 3 miesięcy od ogłoszenia, tj. od 29 lipca 2021 r. (§2 ust. 1 ww. rozporządzenia).

⁶⁰ Postępowano zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów, zawarłą m.in. w piśmie z 21 października 2020 r. nr ST9.4761.54.2020, [opublikowanym w internecie przez Urząd Wojewódzki w Katowicach](#).

⁶¹ Tj. w załączniku pn. Przychody i rozchody budżetu, gdzie środki z RFIL ujmowano w §905 Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków niemi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi odrębnymi ustawami.

⁶² Uchwałą nr XXV/210/20 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu na 2021 rok (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 165).

⁶³ Przy czym z pierwotnych wydatków 600 tys. zł, nakłady zwiększono 29 września 2022 r. do 973,0 tys. zł; 15 listopada 2022 r. do 1 130 tys. zł; 28 grudnia 2023 r. zmniejszono nakłady do faktycznego wykonania, tj. do 1 102,6 tys. zł.

wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego z dnia 23 lipca 2020 r.⁶⁴

(akta kontroli str. 3, 190)

3.4. Badane Zadanie objęte było dofinansowaniem wyłącznie ze środków RFIL (w kwocie 600 tys. zł), a w pozostałym zakresie wydatki pokrywano ze środków własnych (w kwocie 502,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 665-667, 674-678)

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 kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁶⁵ środki otrzymane z RFIL gromadzone były na wydzielonym rachunku dochodów. Rachunek ten był oprocentowany, ogółem w okresie do 31 grudnia 2023 r. uzyskano z tego tytułu odsetki w wysokości 43,4 tys. zł⁶⁶, które to środki w kwocie 20,4 tys. zł przeznaczono na wydatki majątkowe na zadania objęte dofinansowaniem z RFIL, a w pozostałej części pozostawały do wykorzystania.

Nie wpłacano środków z RFIL na oprocentowane lokaty. Jak wskazał Burmistrz, założenie lokaty wiązałoby się z przelaniem środków na inny rachunek bankowy, niż podany we wniosku o uzyskanie środków, co uznano w Urzędzie za działanie niedozwolone.

(akta kontroli str. 533, 540-551, 567, 665-667)

3.6. Burmistrz, zgodnie z art. 65 ust. 12 ustawy zmieniającej ustawę o szczególnych rozwiązaniach, ustalił plan finansowy wydzielonego rachunku dochodów, wskazanego w pkt 3.5 niniejszego wystąpienia⁶⁷. Powyższy plan był na bieżąco aktualizowany, w szczególności w związku ze zmianą przeznaczenia środków z puli kierowanej wyłącznie do gmin, w związku z przyznaniem nowej transzy wsparcia, a także wskutek przesuwania terminów realizacji inwestycji⁶⁸.

Burmistrz wskazał m.in., że informację o wykonaniu ww. planu finansowego przedkładał Radzie Miejskiej w Kowalewie Pomorskim w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu, wraz z pozostałymi dochodami/wydatkami. Podał m.in., że w obowiązujących przepisach prawa nie określono sposobu w jakim należy przedkładać informację organowi stanowiącemu ani jakie dane ma ona zawierać.

(akta kontroli str. 475-498, 567)

3.7. W ramach badanej Modernizacji świetlicy w Chełmoniu ze środków RFIL sfinansowano wydatki w kwocie 600 tys. zł, tj. całości przyznanego wsparcia. Nie przeznaczono na ten cel środków z odsetek zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów. Finansowano nimi wyłącznie wydatki majątkowe, na zadanie i zakres opisany we wniosku o dofinansowanie⁶⁹. Nie stwierdzono refinansowania wydatków poniesionych przed uzyskaniem wsparcia z RFIL.

(akta kontroli str. 568-582, 662, 679-682)

⁶⁴ M.P. z 2022 r. poz. 22, dalej: „Uchwała nr 102”.

⁶⁵ Dz. U. poz. 568, ze zm. Dalej „ustawa zmieniająca ustawę o szczególnych rozwiązaniach”.

⁶⁶ Z czego: 3,0 tys. zł w 2020 r., 17,4 tys. zł w 2021 r., 12,5 tys. zł w 2022 r. oraz 10,5 tys. zł w 2023 r.

⁶⁷ Pierwszy plan ww. rachunku został ustalony zarządzeniem Burmistrza nr 141/2020 z 21 grudnia 2020 r.

⁶⁸ Aktualizacji dokonywano zarządzeniami Burmistrza: trzykrotnie w 2021 r., dwukrotnie w 2022 r., jednokrotnie w 2023 r. i jednokrotnie w 2024 r. (do 19.06.2024 r.)

⁶⁹ Ogółem ze środków RFIL sfinansowano całość dokumentacji projektowej zadania, w tym 9,7 tys. zł płatne w 2021 r. i 38,8 tys. zł w 2022 r.; a także w 2024 r. 551,5 tys. zł za roboty budowlane (objęte umową 24 listopada 2022 r.). Ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego zadanie finansowano w 2023 r. w następującym zakresie: część robót budowlanych – 428 tys. zł (objętych umową z 24 listopada 2022 r.), koszty nadzoru – 39,4 tys. zł, koszty wykonania miejsc parkingowych i wyrównania terenu – 27,1 tys. zł, inne drobne roboty budowlane łącznie 6,6 tys. zł. Ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego sfinansowano koszt tablicy informacyjnej wynoszący 1,5 tys. zł., który nie wszedł w koszty wytworzenia środka trwałego.

3.8. Wydatki poniesione z RFIL na Zadanie były zgodne z planem wydzielonego rachunku. Wydatki ogółem na Zadanie mieściły się w limitach ustalonych w budżetach Kowalewa Pomorskiego, zgodne z umową zawartą z wykonawcą i usługodawcami. Środki wydatkowano terminowo, na podstawie kompletnych i rzetelnych dokumentów księgowych, sprawdzonych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Rozliczenie finansowe prac projektowych oraz robót budowlanych następowało po protokolarnym odbiorze dokumentacji/obiektu.

Stwierdzono jednak, że w latach 2022-2023 księgowano wydatki na Zadanie pochodzące z RFIL w nieprawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 568-582, 679-682)

3.9. Badane Zadanie objęte było kontrolą obowiązkową związaną z procedurą wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, przeprowadzoną przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Golubiu-Dobrzyniu⁷⁰. Nie stwierdzono innych kontroli Zadania, wewnętrznych lub zewnętrznych.

(akta kontroli str. 342, 403-404)

3.10. W kontrolowanym okresie przedkładano informacje o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego⁷¹, na wzorach stanowiących załącznik nr 5 do Uchwały nr 102. Przy czym informacje roczne składano w pakietach odrębnie dla poszczególnych puli środków (opisanych w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia). Urząd składał także informacje o zakończeniu realizacji inwestycji, w ramach danej puli przyznanych środków. Powyższe dokumenty przekazywano w wymaganej formie do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, przy czym informacje za trzy lata oraz dwie informacje na zakończenie inwestycji przekazano z zachowaniem terminów wynikających z § 13 Uchwały nr 102. Natomiast informację za 2023 r. przekazano z opóźnieniem dwóch dni, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza przedkładanych informacji⁷² w zestawieniu z dowodami potwierdzającymi terminy i kwoty ponoszenia wydatków nie wykazała przypadków niezgodności lub wykazania błędnych danych.

(akta kontroli str. 499-538, 568-578, 616-662)

3.11. Oględziny potwierdziły umieszczenie tablicy informacyjnej, zgodnej ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do Uchwały nr 102, w bezpośredniej bliskości świetlicy w Chelmoniu. Odpowiednie oznaczenie graficzne zamieszczono także na stronie internetowej Urzędu⁷³.

(akta kontroli str. 409-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W okresie od 27 października 2022 r. do końca 2022 r. przy opracowywaniu planu wydatków w budżetach Gminy, w przypadku zadań finansowanych z RFIL nie wprowadzono⁷⁴ właściwego paragrafu 610. Powyższej podziałki klasyfikacji nie ujęto

⁷⁰ Wraz z rekontrolą przeprowadzoną po zrealizowaniu warunków określonych w decyzji pozwoleniu na użytkowanie (patrz pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁷¹ Dalej: „informacja o wykorzystaniu środków”.

⁷² Badaniem poddano całą sprawozdawczość składaną w odniesieniu do wydatków do 31 grudnia 2023 r., w zakresie całości otrzymanych środków.

⁷³ W szczególności w zakładce [realizowane projekty](#) (wgląd na 26 czerwca 2024 r.)

⁷⁴ W szczególności w projekcie zmian przyjętym Uchwałą nr XLIX/391/22 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2022 (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 5666) i kolejnych zmianach w 2022 r.

także w budżecie Gminy na 2023 r. i jego zmianach⁷⁵. Naruszono tym §1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷⁶. Planowanie wydatków w §610 wprowadzono w Gminie dopiero w uchwale budżetowej na rok 2024, tj. uchwale Rady Miejskiej nr LXVIII/519/24 z dnia 25 stycznia 2024 r.⁷⁷.

Związane z tym było też księgowanie w latach 2022-2023 ponoszonych wydatków w §605, a nie w przewidzianym dla tego celu §610. Skutkiem tego było sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28S, w których nie wydzielono §610, a przez to nie wyodrębniono wydatków inwestycyjnych finansowanych z RFIL pozostałych nakładów inwestycyjnych finansowych w szczególności ze środków własnych Kowalewa Pomorskiego⁷⁸.

(akta kontroli str. 545-549, 571-579, 628-636, 640-645, 662, 673-682, 685-696)

Burmistrz wyjaśnił, że §610 nie został wprowadzony do budżetu wskutek przeoczenia.

(akta kontroli str. 565-567)

2. Informację roczną o wykorzystaniu środków RFIL za 2024 r., odnoszącą się do puli kierowanej do jednostek samorządu terytorialnego, przekazano elektronicznie do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy z dwudniowym opóźnieniem, co naruszyło §13 Uchwały nr 102.

(akta kontroli str. 534-537)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że powyższe było następstwem nieporozumienia między pracownikami. Telefonicznie uzyskano informację, że nie będzie niosło to za sobą żadnych konsekwencji.

(akta kontroli str. 566)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL, za wyjątkiem nieprawidłowego klasyfikowania wydatków w tym zakresie w latach 2022-2023. Dwudniowe opóźnienie w przekazaniu informacji rocznej, ze względu na incydentalny charakter i nieznaczny zakres, nie miało wpływu na ocenę. Otrzymane środki gromadzono na wyodrębnionym rachunku, dla którego opracowano stosowny plan finansowy. Środki na badane Zadanie wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, z zachowaniem zasad określonych w Uchwale nr 102. Sporządzano także rzetelne informacje z wydatkowania środków RFIL.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁷⁵ W projekcie budżetu przyjętym uchwałą nr LIII/418/22 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu na 2023 rok (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2022 r. poz. 285), a także w kolejnych zmianach.

⁷⁶ Dz.U. z 2022, poz. 513 ze zm. Powyższy paragraf klasyfikacji wydatków wprowadzony został do załącznika nr 3 - §1 pkt 3 lit. „a” rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1571), a zgodnie z §2 ww. rozporządzenia, jednostki samorządu terytorialnego winny dostosować uchwały budżetowe na rok 2022 w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia rozporządzenia (tj. trzech miesięcy od 27 lipca 2022 r.).

⁷⁷ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 810.

⁷⁸ W 2022 r. z tego źródła sfinansowano wydatki o wartości ogółem 157,9 tys. zł, a w 2023 r. 1 022,0 tys. zł. Nieprawidłowo sklasyfikowano w szczególności 590,3 tys. zł wydatkowane na szczegółowo badaną Modernizację świetlicy w Chelmoniu.

- Wnioski
1. Prawidłowe występowanie o decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
 2. Zwiększenie nadzoru nad opracowywaniem dokumentacji projektowych i przetargowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 9 września 2024 r.

Kontroler

(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

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