



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.5.8.2024

Łukasz Kwiatkowski
Burmistrz Żnina
Urząd Miejski w Żninie
ul. 700-lecia 39
88-400 Żnin

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 Żninie ¹ , ul. 700-lecia 39, 88-400 Żnin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kwiatkowski, Burmistrz Żnina ² , od 7 maja 2024 r. Wcześniej, od 2014 r. funkcję tę pełnił Robert Luchowski.
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	Lata 2020 – 2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/44/2024 z 28 lutego 2024 r. (akta kontroli Tom I str. 1-2)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie w Urzędzie zapewniono przygotowanie merytoryczne i finansowe do realizacji zadania pn. „Budowa remizy Ochotniczej Straży Pożarnej wraz ze świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko”⁵. Pozytywnie należy ocenić, że Gmina Żnin⁶ posiadała zabezpieczone środki do sfinansowania całości ww. inwestycji, które pochodziły w szczególności z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych⁷. Płatności za poszczególne etapy Zadania były dokonywane zgodnie z zawartymi umowami, a dowody księgowe spełniały wymogi określone w art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Realizacja Zadania przebiegała zgodnie z pierwotną i zamienną dokumentacją projektową, a wprowadzone w niej zmiany i roboty dodatkowe nie zmieniły charakteru obiektu, co świadczy o osiągnięciu zaplanowanych celów inwestycji. Podpisane w trakcie budowy aneksy, zwiększające wartość inwestycji i przedłużające termin wykonania przedmiotu umowy, poprzedzono sporządzeniem protokołów konieczności, dokumentacji zamiennej i kosztorysów robót dodatkowych, które zaakceptował inspektor nadzoru inwestorskiego.

W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające m.in. na tym, że:

- w nowo wybudowanym obiekcie nie uwzględniono wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, słabowidzących, słabosłyszących oraz projektowania z przeznaczeniem dla ww. użytkowników;
- nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją Zadania, na skutek czego: dzienniki budowy nie zawierały wszystkich wymaganych elementów; wpisów dokonywały osoby do tego nieuprawnione; nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania PZJ; odbioru robót elektrycznych i sanitarnych dokonywała osoba nie posiadająca wymaganych uprawnień;
- nie zapewniono urządzenia stanowisk postojowych dla samochodów użytkowników nowo wybudowanego obiektu;
- nie opracowano odrębnego planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL, w konsekwencji czego nie przedłożono Radzie Miejskiej Żnina informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie Gmina złożyła dziewięć wniosków o dofinansowanie ze środków z RFIL na łączną kwotę 14 804,4 tys. zł. Pozytywnie zarekomendowane zostały cztery wnioski i uzyskano dofinansowanie w łącznej kwocie 6 923,4 tys. zł, z czego: [1] 2 303,4 tys. zł na przebudowę czterech dróg gminnych⁹; [2] 2 000 tys. zł na zadanie pn. „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. K. Janickiego w Żninie”; [3] 1 870 tys. zł na zadanie pn. „Budowa remizy

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

⁵ Dalej „Zadanie”.

⁶ Dalej: „Gmina”.

⁷ Dalej: „RFIL”.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: „uor”.

⁹ Tj.: nr 130259C Podgórzyń – Rydlewo; nr 130233C Kaczkowo-Uścikowo; nr 130214C Żnin-Skarbienie; 130241C Gorzyce-Dochanowo.

Ochotniczej Straży Pożarnej wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko¹⁰; [4] 750 tys. zł na zadanie pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej Sulinowo-Jaroszewo”.

(akta kontroli str. 153-200, 219-225)

1.2. W strukturze organizacyjnej Urzędu¹¹ wyodrębniono Wydział Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji¹², do zadań którego należało m.in.: [1] sprawowanie funkcji inwestora w stosunku do inwestycji realizowanych z budżetu Gminy i nadzoru technicznego nad realizacją inwestycji i remontów prowadzonych bezpośrednio przez Urząd; [2] przygotowywanie inwestycji i remontów w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie środków finansowych, ich przeprowadzanie i rozliczanie rzeczowo-finansowe; [3] realizacja zadań z zakresu zamówień publicznych oraz współpraca z innymi komórkami organizacyjnymi w tym zakresie.

Nadzór nad realizacją inwestycji ze środków RFIL sprawowany był bezpośrednio przez zespół składający się z czterech pracowników¹³ Wydziału Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu Miejskiego w Żninie¹⁴ oraz dwóch pracowników¹⁵ Wydziału Budżetu i Gospodarki Urzędu Miejskiego.

(akta kontroli str. 3-9, 153-200, 231-232)

Dla terenu objętego przedmiotowym projektem nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁶. Zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żnin¹⁷ przedmiotowy teren znajdował się w strefie wiejskiej, na terenach zabudowy wiejskiej (mieszkaniowej i zagrodowej) z towarzyszącą zabudową usługową. 12 lipca 2019 r. Burmistrz Żnina wydał Decyzję nr 18/19 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla Zadania.

Burmistrz podał, że Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. nie zakładała zawierania umów o dofinansowanie inwestycji, w związku z czym nie zostały określone mierniki ich monitorowania w postaci odrębnego dokumentu. Celem projektu było wybudowanie obiektu na potrzeby zapewnienia jednostce niezbędnych warunków do funkcjonowania strażnicy OSP, których dotychczas w ogóle nie posiadała. Przed złożeniem wniosku o dofinansowanie przeprowadzono analizę potrzeb oraz korzyści w zakresie planowanego przedsięwzięcia. Potrzeba realizacji tej inwestycji była podyktowana faktem, że jednostka nie posiadała budynku z zapleczem socjalno-sanitarnym niezbędnym do prowadzenia akcji ratunkowych. Jednostka OSP pozyskiwała nowy sprzęt, niezbędne było miejsce do jego przechowywania. Ponadto zwiększono ilość druhów wyjazdowych, utworzono także kobiecą drużynę pożarniczą.

(akta kontroli str. 40-47, 153-200)

¹⁰ Projekt badany w ramach niniejszej kontroli NIK.

¹¹ Zarządzenie Nr 148/2021 Burmistrza Żnina z 31 sierpnia 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Żninie.

¹² Dalej „Wydział Inwestycji”.

¹³ Tj.: [1] głównego specjalistę ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych – co do realizacji projektu i sprawozdawczości; [2] głównego specjalistę ds. zamówień publicznych – co do procedowania postępowania przetargowego; [3] głównego specjalistę ds. budownictwa inwestycyjnego – co do nadzoru nad robotami budowlanymi (obowiązki w zakresie inwestycji na końcowym etapie jego realizacji przejął starszy specjalista ds. infrastruktury i inwestycji); [4] Dyrektora Wydziału – co do nadzoru nad inwestycją, podejmującego wszystkie decyzje w procesie inwestycji.

¹⁴ Dalej „Wydział” lub „Wydział Inwestycji”.

¹⁵ Tj.: [1] M.N. – co do księgowania wydatków; [2] Skarbnika Gminy – co do nadzoru nad zakresem finansowym projektu.

¹⁶ Dalej „MPZP”.

¹⁷ Przyjętym uchwałą nr XXVI11/305/2020 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 29 grudnia 2020 r.

1.3. Gmina 4 grudnia 2018 r. zleciła podmiotowi zewnętrznemu¹⁸ opracowanie dokumentacji projektowej dla Zadania. Zakres obejmował: projekt architektoniczno - budowlany; kosztorys inwestorski wraz z przedmiarem robót oraz STWiORB. Protokołem z 27 czerwca 2019 r. odebrano zamówioną dokumentację, tj.: [1] Projekt (architektoniczno-budowlany, projekty wykonawcze, informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia); [2] kosztorys inwestorski wraz z przedmiarem robót; [3] STWiORB.

Projekt budowlany został opracowany przez zespół, w skład którego weszły osoby z uprawnieniami budowlanymi w zakresie architektonicznym, konstrukcyjno-budowlanym, instalacyjnym (obejmującym urządzenia ciepłne, wentylacyjne, gazowe, wodociągowe i kanalizacyjne).

(akta kontroli str. 201-207, 249-288)

Wydział Inwestycji 9 grudnia 2020 r. wnioskował do Burmistrza Żnina o zlecenie wykonania prac projektowych wykonawczych w zakresie odnawialnych źródeł energii dla czterech inwestycji, w tym dla Zadania. Umowę w tym przedmiocie zawarto 22 grudnia 2020 r. Przewidywała ona wykonanie projektu pompy ciepła, informacji BIOZ, przedmiaru robót i kosztorysu inwestorskiego. Przedmiot zamówienia odebrano 15 czerwca 2021 r.

Burmistrz Żnina 29 grudnia 2020 r. złożył w Starostwie Powiatowym w Żninie wniosek o pozwolenie na budowę dotyczący Zadania. Starosta Żniński 22 lutego 2021 r. wydał decyzję nr 125 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku remizy OSP wraz ze świetlicą.

(akta kontroli str. 155-200, 226-229, 249-288, 594-643)

Analiza dokumentacji projektowej, w tym STWiORB wykazała, że przedłożona dokumentacja nie zawierała wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁹. Stwierdzono braki w zakresie strony tytułowej dokumentacji projektowej, spisu działów przedmiaru robót, dwóch kart tytułowych przedmiaru robót, pozycji robót w przedmiarach²⁰.

(akta kontroli str. 249-288, 292-313, 571-573, 655-666)

1.4. Dla realizacji Zadania w Urzędzie przeprowadzono cztery postępowania mające na celu wyłonienie wykonawcy: dokumentacji projektowej, dokumentacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii, wykonawcy robót budowlanych i inspektora nadzoru inwestorskiego. Na podstawie dokumentacji dotyczącej tych postępowań stwierdzono w szczególności, że:

- zgodnie z § 2 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 153/2017 Burmistrza Żnina z 4 sierpnia 2017 r.²¹, zamówienie na opracowanie dokumentacji projektowej dla Zadania (na kwotę 14,6 tys. zł netto²², 17,9 tys. zł brutto), jako zamówienie o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty 3,5 tys. euro, zostało udokumentowane fakturą opatrzoną pieczęcią oraz podpisem osoby upoważnionej;

¹⁸ Bez stosowania przepisów PZP – kwota niższa niż wymagana.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, dalej „rozporządzenie w sprawie zakresu i formy dokumentacji projektowej”. Obowiązywało do 31 grudnia 2021 r.

²⁰ Szerzej w dalszej części wystąpienia – w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

²¹ Tj. zarządzenie w sprawie organizacji i nadzoru udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 30 tys. euro. Dalej: „Zarządzenie Burmistrza nr 153/2017”.

²² 3 384 euro.

- zgodnie z § 3 pkt 2 oraz § 5 pkt 1 i 2 załącznika nr 1 do Zarządzenia Burmistrza nr 153/2017, zamówienie na dokumentację dotyczącą odnawialnych źródeł energii (na kwotę 18,5 tys. zł netto i 22,7 tys. zł brutto), jako zamówienie o wartości szacunkowej mieszczącej się w przedziale od 10 tys. euro do 30 tys. euro, zostało udzielone w trybie zapytania ofertowego, na podstawie wniosku zaakceptowanego przez Burmistrza oraz Skarbnika Gminy; skierowano cztery zapytania do przedsiębiorców; oferty złożyły dwa podmioty; wybrano ofertę najkorzystniejszą finansowo;
- zamówienie na roboty budowlane (na kwotę 2 266 tys. zł netto, 2 787,2 tys. zł brutto)²³ zostało udzielone w trybie podstawowym, zgodnie z art. 275 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawa Zamówień Publicznych²⁴; dokumentacja przetargowa zawierała wszystkie wymagane elementy, a ogłoszenie o zamówieniu zostało w sposób prawidłowy opublikowane; prawidłowo oszacowano wartość zamówienia i powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane pisemne oświadczenia; umożliwiono bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do Specyfikacji Warunków Zamówienia²⁵; wyboru oferty najkorzystniejszej dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny ofert; w treści umowy zastosowano jednak klauzule abuzywne dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, a w opisie przedmiotu zamówienia nie ujęto wymagań dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych²⁶;
- zgodnie z § 3 i § 5 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 1/2021 Burmistrza Żnina z 4 stycznia 2021 r.²⁷, zamówienie na usługę nadzoru inwestorskiego nad realizacją Zadania (na kwotę 29,9 tys. zł netto, 36,9 tys. zł brutto), jako zamówienie o wartości szacunkowej powyżej 15 tys. zł, zostało udzielone w trybie zapytania ofertowego, na podstawie wniosku zaakceptowanego przez Burmistrza oraz Skarbnika Gminy; ogłoszenie o postępowaniu opublikowano na stronie internetowej²⁸, załączając wymagane dokumenty; w ogłoszeniu zawarto wszystkie wymagane elementy; oferty złożyło trzech przedsiębiorców, wybrano ofertę najkorzystniejszą finansowo.

(akta kontroli str. 155-200, 201-207, 314-330, 333-367, 387-399, 410-412, 574-580, 594-643)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowa z Wykonawcą robót budowlanych zawierała klauzule abuzywne, tj. wbrew zasadzie określonej w art. 433 pkt 1 PZP przewidywała odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie. Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 Umowy z Wykonawcą, był on zobowiązany do zapłaty Zamawiającemu kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania oraz nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, w szczególności: a) za niedotrzymanie terminu wykonania robót - w wysokości 0,2 % wynagrodzenia brutto określonego w § 2 ust. 1 umowy za każdy dzień opóźnienia, licząc od umownego terminu jego wykonania; b) za nieusunięcie wad ujawnionych przy odbiorze albo w okresie rękojmi i gwarancji jakości - w wysokości 0,1 %

²³ Wartość wynikająca z umowy nr IGPI.272.36.2021-MC z 26.10.2021 r. w brzmieniu nadanym aneksem nr 2 z 14.12.2022 r.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej „PZP”.

²⁵ Dalej „SWZ”.

²⁶ Szerzej w dalszej części; ci wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

²⁷ Tj. zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Żninie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej niższej niż 130 tys. zł.

²⁸ [Platforma zakupowa](#).

wynagrodzenia brutto określonego w § 2 ust. 1 umowy za zakres, którego dotyczy to naruszenie, każdy dzień opóźnienia, licząc od dnia wyznaczonego przez Zamawiającego na usunięcie wad.

(akta kontroli str. 155-200)

Burmistrz wyjaśnił, że dotychczasowe orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej dopuszczało zastrzeżenie kar umownych za opóźnienie w sytuacjach, w których:

a) wykonawca w dużym stopniu sam zarządza realizacją zamówienia, w szczególności zamówień na roboty budowlane w formule "zaprojektuj i buduj", jeżeli postanowienia SIWZ dają wykonawcy możliwość operowania czasem stosownie do potrzeb pojawiających się w trakcie wykonywania zamówienia (wyrok KIO z 3.07.2019 r., sygn. akt KIO 1100/19; wyrok KIO z 21.12.2018 r., sygn. akt KIO 2436/18).

b) terminowość realizacji zamówienia jest szczególnie istotna i uzasadniona okolicznościami sprawy ze względu na możliwość utraty dofinansowania, gdy zamówienie nie zostanie ukończone w terminie (wyrok KIO z 4.09.2018 r., sygn. akt KIO 1601/18).

NIK zauważyła, że Zadanie nie było realizowane w formule „zaprojektuj i buduj” oraz że nie istniało ryzyko utraty dofinansowania z uwagi na nieukończenie zamówienia w terminie. Ponadto cytowane wyroki KIO były wydane w innym stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie obowiązującego PZP, które wprost reguluje zakaz zastrzegania odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, czego nie regulowała poprzednia ustawa dotycząca zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 459-483)

2. Dokumentacja projektowa i STWiORB zostały opracowane z naruszeniem rozdziału 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy dokumentacji projektowej. Analiza przedłożonej dokumentacji projektowej, STWiORB i przedmiarów wykazała, że nie zawierała ona wszystkich wymaganych elementów, tj.: a) strona tytułowa dokumentacji projektowej nie zawierała nazw i kodów: grup robót; klas robót; kategorii robót – wymóg określony w § 11 pkt 3; b) opracowane przedmiary nie zawierały spisu działów przedmiaru robót – niezgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2; c) dwie karty tytułowe przedmiaru robót - Instalacje sanitarne zewnętrzne i zagospodarowanie terenu, nie zawierały nazw i kodów: grup robót; klas robót; kategorii robót – wymóg określony w § 7 pkt 2; d) poszczególne pozycje robót we wszystkich przedmiarach nie zawierały numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, zawierającej wymagania dla danej pozycji przedmiaru – niezgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3.

(akta kontroli str. 249-288, 292-313, 571-573, 655-666)

Burmistrz wyjaśnił, że przedmiary robót oraz w następstwie jego opracowane kosztorysy były wykonane w programie do kosztorysowania pn. Norma- Pro. Ze specyfiki i struktury tego programu wynikało, że nie posiadał on możliwości uruchomienia opcji do wydruku wyodrębniającej i zawierającej na karcie tytułowej wskazanych braków. Wyartykułowane braki nie miały żadnego wpływu na merytoryczną część zawartości wszystkich opracowań projektowych. Nie powodowały one żadnych trudności i przeszkód w procesie kształtowania - wyceniania branż przez wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego

(akta kontroli str. 589-593)

3. Wbrew wymogom art. 100 ust. 1 PZP w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane nie uwzględniono wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących oraz projektowania

z przeznaczeniem dla ww. użytkowników. Przeprowadzone oględziny nowo wybudowanego obiektu (w tym części obejmującej świetlicę wiejską) wykazały, że zastosowano w nim jedynie rozwiązania dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich.

(akta kontroli str. 155-200, 459-483, 574-580, 802-808, 820-826)

Burmistrz wyjaśnił, że norma z art. 100 ust. 1 PZP zawiera ogólną regułę uwzględniania w opisie przedmiotu zamówienia wymagań dotyczących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jeżeli natomiast inne akty prawne nakładają na zamawiającego podobne lub bardziej szczegółowe obowiązki związane z zapewnianiem dostępności dla takich osób (np. w art. 5 pkt 4 Prawa budowlanego, który dotyczy zapewnienia warunków do korzystania z obiektów przez osoby z niepełnosprawnościami), to należy przyjąć, że zamawiający, przestrzegając tych obowiązków, wypełnia także dyspozycję art. 100 ust. 1 PZP. W ramach dokumentacji projektowej ujęto wymagania w zakresie dostępności, a zadanie zrealizowano w uwzględnieniu wymagań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 393, 459-483)

NIK zauważa, że w przedłożonej dokumentacji skupiono się na osobach poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie uwzględniając potrzeb osób niewidomych, niedowidzących i słabosłyszących. Zgodnie z art. 100 PZP, opisując przedmiot ww. zamówienia należało uwzględnić potrzeby wszystkich użytkowników nowobudowanego obiektu, który obejmował w szczególności świetlicę wiejską. Należało mieć przy tym na uwadze minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności, określone w art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁹, obejmujące m.in. zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, a także instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących.

4. W dniu 12 lipca 2019 r. Burmistrz Żnina wydał Decyzję nr 18/19 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla Zadania, pomimo, że przepisy art. 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ oraz art. 6 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹ nie miały w tym przypadku zastosowania, gdyż remiza OSP wraz z świetlicą wiejską nie zostały wymienione wśród celów publicznych.

(akta kontroli str. 155-200)

Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowy obiekt (tj. remiza OSP ze świetlicą wiejską) stanowi nierozdzielalną całość techniczno-użytkową i każda z jego części nie może istnieć samodzielnie ze względu np. na wspólne przyłącza, komunikację, zaopatrzenie w czynnik grzewczy, itp. Budowa świetlicy wiejskiej jest inwestycją celu publicznego i w związku z tym obliuguje potraktowanie całej inwestycji jako inwestycji celu publicznego. Powołując się na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 marca 2007 r.³² wskazał, że obiekt świetlicy wiejskiej z remizą będzie przeznaczony do użytku powszechnego wszystkich

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145.

³² Tj. wyrok sygn. akt II SA/Wr 628/06, w którym stwierdzono: „Rozbudowa i przebudowa budynku użyteczności publicznej może być uznana za inwestycję celu publicznego tylko wtedy, gdy będzie przeznaczona do użytku powszechnego. Jeżeli natomiast inwestor zamierza realizować wspomnianą inwestycję na własny użytek lub dla ściśle określonych podmiotów (użytkowników), to z prawnego punktu widzenia będzie to przedsięwzięcie należące do kategorii inwestycji niepublicznych.”

mieszkańców wsi, w tym OSP, Koła Gospodyń Wiejskich. Służyć on będzie wyborom powszechnym, organizowaniu uroczystości i spotkań.

(akta kontroli str. 894-898)

NIK zauważa, że budowa placówki, jaką jest świetlica wiejska, nie spełnia warunków uznania jej za inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n.³³, a zatem zastosowanie wobec tego rodzaju zamierzenia inwestycyjnego regulacji prawnych odnoszących się do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jest całkowicie niezasadne i stanowi naruszenie art. 50 i nast. u.p.z.p. Inwestycja taka może być zrealizowana jedynie w oparciu o plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzję o warunkach zabudowy³⁴. Ponadto NIK zauważa, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego została wydana na podstawie art. 6 pkt 7 u.g.n., w którym wymieniono m.in. budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Przywołany przepis w ocenie Izby nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podjęte w 2015 r. mające na celu budowę remizy OSP zmaterializowały się w 2022 r. dzięki środkom otrzymanym z RFIL. Urząd dysponował potencjałem kadrowym i finansowym, który pozwalał na przygotowanie realizacji Zadania. Cztery postępowania mające na celu wyłonienie wykonawców prac projektowych i budowlanych oraz nadzorczych, zostały prawidłowo przeprowadzone. W nowo wybudowanym obiekcie nie uwzględniono jednak wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących oraz projektowania z przeznaczeniem dla ww. użytkowników. Stwierdzono też nieprawidłowości dotyczące m.in. zawarcia w treści umowy na roboty budowlane klauzul abuzywnych oraz niezasadnego zastosowania w ramach Zadania regulacji prawnych odnoszących się do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³³ Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: „u.p.z.p.”) inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wykaz celów publicznych zawarty jest z kolei w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, dalej: „u.g.n.”). Zgodnie z tym przepisem, celem publicznym w rozumieniu ustawy jest m.in. budowa i utrzymywanie publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych. Od dnia 1 stycznia 2012 r., placówki opiekuńczo-wychowawcze działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r., poz. 177 ze zm.).

Zgodnie z art. 93 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej celem placówek opiekuńczo-wychowawczych jest zapewnienie dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb. Ustawa ta określa też organizację i zasady funkcjonowania tego rodzaju placówek, działających w ramach systemu pieczy zastępczej. Zatem tylko placówki opiekuńczo-wychowawcze funkcjonujące w tym systemie spełniają warunki inwestycji celu publicznego wskazane w art. 6 pkt 6 u.g.n. Wobec braku legalnej definicji świetlicy wiejskiej przyjąć należy, kierując się zasadami doświadczenia życiowego, że świetlica taka, to pomieszczenie przeznaczone do spędzania czasu wolnego, rekreacji i edukacji, rozwijania zainteresowań i integracji lokalnych społeczności (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14). Budowa takiej świetlicy, jakkolwiek mającej charakter obiektu użyteczności publicznej, jednak niewymienionej w art. 6 u.g.n., nie stanowi sama w sobie celu publicznego.

³⁴ Wyrok NSA z 30 października 2015 r., II OSK 489/14.

³⁵ Art. 6 pkt 7 u.g.n., zalicza do celów publicznych budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. W tym przepisie ustawodawca postawił wymóg niezbędności obiektu lub urządzenia do realizacji wskazanych celów - zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Izba wskazuje, że w kontrolowanym okresie obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1087 ze zm.). Wymieniono tam m.in. niektóre z obiektów, o których mowa w art. 6 pkt 7 u.g.n., ale także jako niezbędne wskazano nieruchomości przeznaczone dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej. Nie ujęto natomiast w tym rozporządzeniu nieruchomości wykorzystywanych przez inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2024 poz. 275), takich jak powiatowa lub miejska straż pożarna, gminna zawodowa straż pożarna, ochotnicza straż pożarna czy zakładowa straż pożarna.

2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Celem realizacji Zadania było wybudowanie remizy OSP i świetlicy wiejskiej. Zgodnie z Umową z Wykonawcą³⁶, termin realizacji Zadania upływał 26 października 2022 r. Aneks nr 1³⁷ termin ten przesunęło do 20 grudnia 2022 r. Postęp prac na placu budowy był przedstawiany w protokołach odbioru częściowego z: 15 maja³⁸; 11 lipca³⁹; 24 sierpnia⁴⁰; 7 października⁴¹ i 28 grudnia 2022 r.⁴²

Dla realizacji Zadania prowadzono dwa dzienniki budowy: nr 1 wydany 18 października 2021 r. i nr 2 wydany 1 sierpnia 2022 r., w których rejestrowano zdarzenia związane z realizacją budowy, m.in. odbiory prac zanikających, zmiany w wykonawstwie, postęp robót budowlanych. Dzienniki były prowadzone w sposób niezgodny⁴³ z niektórymi postanowieniami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki z 6 września 2021 r.⁴⁴.

Zgodnie z § 7 Umowy z Wykonawcą, funkcję kierownika budowy pełnił W.S., posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, tj. zgodne z wymogami SWZ. Odpowiedni wpis w ww. zakresie został dokonany w Dzienniku budowy nr 1. W trakcie procesu inwestycyjnego, 23 maja 2022 r. funkcję tę przejęła osoba bez uprawnień wymaganych w SWZ, która dokonywała wpisów w dzienniku budowy pomimo braku jej zgłoszenia przez Wykonawcę oraz nie wpisania jej do dziennika budowy⁴⁵.

(akta kontroli str. 155-200, 233-248, 919)

Stosownym wpisem w dzienniku budowy, tj. 21 grudnia 2022 r. Kierownik budowy zgłosił zakończenie robót budowlanych. Komisja, w skład której weszli przedstawiciele Zamawiającego i Wykonawcy oraz inspektor nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy, stwierdziła 28 grudnia 2022 r. wykonanie 100% prac, prawidłowo, zgodnie umową i bez uwag.

Prawidłowość wykonania obiektu w zakresie ochrony przeciwpożarowej została zweryfikowana przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Żninie, a w zakresie sanitarnym – przez pracowników Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Żninie. W obu przypadkach nie wniesiono uwag.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żninie, decyzją z 28 grudnia 2022 r. po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli⁴⁶, udzielił pozwolenia na użytkowanie.

³⁶ Nr IGPI.272.36.2021-MC

³⁷ Z 24 października 2022 r.

³⁸ Za okres od 26 października 2021 r. do 12 maja 2022 r.

³⁹ Za okres od 13 maja do 11 lipca 2022 r.

⁴⁰ Za okres od 12 lipca do 24 sierpnia 2022 r.

⁴¹ Za okres od 25 sierpnia do 7 października 2022 r.

⁴² Za okres od 8 października do 20 grudnia 2022 r. stanowiący de facto protokół odbioru końcowego – [internetowy portal prawny](#)

⁴³ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1686, wejście w życie z dniem 19 września 2021 r.

⁴⁵ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁶ Na podstawie art. 59a Prawa budowlanego.

Za wykonane roboty budowlane, na podstawie pięciu faktur częściowych, wypłacono Wykonawcy zgodnie z umową kwotę 2 787 232,15 zł. Ostatnia płatność⁴⁷ została uregulowana 29 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 155-200, 233-248, 331-332, 484-551, 553-560, 844-881)

W trakcie procesu inwestycyjnego, na podstawie trzech protokołów konieczności⁴⁸ oraz dwóch aneksów zmieniono termin realizacji oraz wartość Zadania:

- a) w protokole konieczności nr 1 z 15 lipca 2022 r. wskazano na konieczność wykonania prac obejmujących: [1] w zakresie sieci wodociągowej⁴⁹: roboty ziemne – wykopy; rurociąg PE; montaż kształtek PE; zasypanie wykopów; próba szczelności; [2] w zakresie przykrycia studni drenażowej⁵⁰: wykonanie żelbetowej płyty i wykonanie zbrojenia płyty. W protokole konieczności nr 2 z 12 października 2022 r. wskazano na konieczność wykonania prac obejmujących⁵¹ m.in.: [1] wydzielenie dodatkowego prysznica oraz przestrzeni podsufitowej pomiędzy salą świetlicy a zapleczem; [2] zmianę sufitu z płyt G-K na sufit kasetonowy, zmianę materiału wykonania otworów okiennych (luksfer) oraz zmianę technologii wykonania schodów zewnętrznych; [3] dodatkowe rdzenie żelbetowe; [4] zwiększenie nachylenia połaci dachowej i przeprojektowanie konstrukcji dachowej; [5] instalację elektryczną oraz dodatkowe płytki ścienne w szatni. W związku ze zmianami przedstawionymi w ww. protokołach konieczności⁵² 24 października 2022 r. podpisano Aneks nr 1 do Umowy, którym zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy do 2 733 612,58 zł., tj. o 94 613,96 zł (3,6%) oraz przedłużono termin realizacji inwestycji do 20 grudnia 2022 r.⁵³ Zmiany wysokości wynagrodzenia dokonano na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 PZP;
- b) w protokole konieczności nr 3 z 13 grudnia 2022 r. wskazano na konieczność wykonania prac obejmujących⁵⁴ m.in.: [1] dodatkowe opomiarowanie zużycia wody do celów bojowych oraz zużycia energii elektrycznej przez pompy; [2] dodatkową wentylację; [3] zasilanie syreny alarmowej; [4] rozdzielenie oświetlenia zewnętrznego remizy OSP od napisu podświetlanego; [5] dodatkowe odwodnienie zewnętrzne budynku, płytki ścienne w kuchni oraz pomieszczeniu socjalnym, cokolik w garażu OSP oraz ogrodzenie wraz z furtką. W związku ze zmianami

⁴⁷ Wynikająca z faktury nr 5/gz/235/2022.

⁴⁸ Sporządzonych przez komisję w składzie: przedstawiciel Zamawiającego i Wykonawcy, Inspektor nadzoru inwestorskiego oraz Kierownik budowy.

⁴⁹ Uzasadnieniem dla wykonywania tych robót był fakt zlokalizowania czynnej, niezainwentaryzowanej sieci wodociągowej przebiegającej w poprzek obiektu i pozostającej z nim w kolizji. W związku z tym zaistniała potrzeba wykonania tzw. by-passu.

⁵⁰ Podczas prac ziemnych odkryto również czynną studnię drenażową będącą w obrysie budynku i kolidującą z budowanym obiektem. Dlatego też konieczne było jej zabezpieczenie poprzez wykonanie żelbetowej płyty.

⁵¹ Uzasadnieniem dla wykonania tych robót było m.in.: /1/ potrzeba uzyskania dodatkowego prysznica dla kobiet zgłoszona przez użytkownika; /2/ rezygnacja z wykonania stopni wejścia głównego do budynku z kostki betonowej na żelbetowy monolit z wykończeniem podestu płytkami; /3/ informacja od producenta pokrycia dachowego o konieczności zwiększenia kąta nachylenia połaci z uwagi na ryzyko „zatrzymania” się swobodnego spływania wody opadowej; /4/ potrzeba wykonania okładziny z płytek ścian pomieszczenia służącego jako szatnia do wysokości 2,0 m zgłoszona przez użytkownika.

⁵² W opinii komisji, wykonanie tych zmian nie wiązało się ze zmianą decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵³ Pierwotny termin określono na 26 października 2022 r.

⁵⁴ Uzasadnieniem dla wykonania tych robót było m.in.: /1/ zgłoszona przez Wykonawcę możliwość dodatkowego opomiarowania zużycia energii elektrycznej przez pompy w celu dokładnego monitorowania ich pracy, co wiąże się z koniecznością zamontowania podlicznika zużycia energii elektrycznej; b) wnioski użytkowników o wykonanie okładziny z płytek ścian pomieszczenia socjalnego oraz kuchni do wysokości 2 m w celu ułatwienia zachowania czystości i estetyki pomieszczenia; /3/ zgłoszenie kierownika budowy dotyczące problemu powstającego podczas opadów deszczu, tj. zalewania tylnej (północnej) ściany elewacji, czemu miało zapobiec powierzchniowe odprowadzenie wody na tereny zielone poprzez montaż wokół opaski budynku od strony północnej i wschodniej betonowych korytek ściekowych; /4/ wniosek użytkownika o całkowite zagrodenie przejścia od strony garażu (północnej) oraz wykonanie furtki w przeszle przy wieży, co miało pozwolić na oddzielenie działki i ułatwić pielęgnację terenu użytkowanego przez sołectwo oraz przez strażaków.

przedstawionymi w tym protokole 14 grudnia 2022 r. podpisano Aneks nr 2 do Umowy, którym zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy do 2 787 232,16 zł, tj. o 53 619,58 zł (2%) w stosunku do wartości z aneksu nr 1 oraz o 148 233,54 zł (5,6%) w stosunku do pierwotnej wartości umowy.

(akta kontroli str. 155-200, 208-218, 701-801)

Burmistrz podał, że zmiany umowy dokonano na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 oraz art. 455 ust. 1 pkt 1 PZP. Cechą robót dodatkowych jest ich nieprzewidywalność w momencie zawierania umowy oraz niezbędność do zrealizowania określonego w umowie celu (przedmiotu) umowy. W trakcie prowadzonego procesu inwestycyjnego zaszła konieczność wykonania robót pierwotnie nie przewidzianych w zakresie zamówienia. Wynikało to między innymi z sygnałów przyszłych użytkowników obiektu, aby w przyszłości ułatwić jego użytkowanie i eksploatację. Obiekt bowiem musi być przede wszystkim jak najbardziej funkcjonalny, przy zachowaniu wymogów obowiązujących przepisów prawa. Nie wszystko da się przewidzieć na etapie projektowania, zwłaszcza jeżeli proces projektowania jest oddalony w czasie od etapu samej realizacji robót. Dopuszczalność zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego mogła być zastosowana zarówno w myśl art. 455 ust. 1 oraz art. 455 ust. 2 PZP. Ustawodawca stworzył uczestnikom rynku zamówień publicznych szanse na ukształtowanie umowy z zachowaniem takiego poziomu elastyczności, jaki jest niezbędny do efektywnego zrealizowania zaplanowanej inwestycji, co w przedmiotowym, przedsięwzięciu nastąpiło. Wprowadzone zaś zmiany do umowy nie spowodowały zmiany ogólnego jej charakteru. Przesłanki określone w PZP dotyczące robót dodatkowych zostały w pełni wypełnione.

(akta kontroli str. 688-692)

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in., że:

- jakość wykonanych robót była dobra, lokalizacja obiektu – zgodna z pozwoleniem na budowę (tj. w miejscowości Brzyskorzystewko); obiekt pełnił dwie funkcje: remizy Ochotniczej Straży Pożarnej i świetlicy wiejskiej;
- przed garażami OSP wybudowano podjazd; teren wokół budynku ogrodzono w sposób nie stwarzający zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt, a wszystkie furtki otwierały się do wewnątrz działki;
- w części budynku przeznaczonej na remizę znajdowały się: w centralnym miejscu – dwa miejsca postojowe dla wozów strażackich, po lewej stronie – powierzchnie magazynowe, po prawej stronie – pomieszczenia: biuro, szatnia z łazienką, łazienka dla kobiet, kuchnia;
- dojście do świetlicy możliwe było od strony podjazdu OSP, tj.: przez furtkę (dostępne dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim) oraz przez furtkę od frontowej strony świetlicy (wymagające skorzystania z dwóch stopni schodów); położenie drzwi wejściowych do budynku oraz kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych umożliwiały dogodne warunki ruchu, w tym również osobom niepełnosprawnym; wejście do świetlicy możliwe było przez dwuskrzydłowe drzwi, teren przed wejściem był doświetlony lampą umiejscowioną ponad drzwiami;
- wewnątrz świetlicy zlokalizowano: dwa pomieszczenia magazynowe, salę świetlicy, kuchnię, trzy ubikacje (w tym męską, damską i dostosowaną dla osób niepełnosprawnych), pomieszczenie techniczne - kotłownię, w której zainstalowano układ grzewczy – pompę ciepła;
- wszystkie drzwi wewnętrzne miały co najmniej szerokość 0,9 m i wysokość 2 m w świetle ościeżnicy i nie miały progów, a w łazience dla osób niepełnosprawnych zapewniono przestrzeń manewrową i zainstalowano uchwyty ułatwiające

korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych; w budynku zapewniono zaopatrzenie w wodę do spożycia, wyposażono go w instalacje (urządzenia) do ogrzewania pomieszczeń.

- wykonano⁵⁵: [1] wydzielenie dodatkowego prysznica dla kobiet; [2] płytki ściennie w szatni, kuchni i pomieszczeniu socjalnym do wysokości 2 m; [3] odwodnienie tylnej ściany budynku;
- wokół obiektu nie urządzono stanowisk postojowych dla samochodów, w tym również stanowisk postojowych dla samochodów przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami⁵⁶.

(akta kontroli str. 802-808)

2.2. Nadzór inwestorski sprawowany był:

- bezpośrednio przez Zamawiającego, tj. pracownika Wydziału – głównego specjalistę ds. budownictwa inwestycyjnego, poprzez udział w naradach i spotkaniach roboczych;
- przez podmiot zewnętrzny, na podstawie umowy nr IGPI/38a/2021-DK z 17 listopada 2021 r.⁵⁷, tj. przez: [1] inspektora posiadającego kwalifikacje i uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń; [2] inspektora posiadającego kwalifikacje i uprawnienia budowlane do wykonania samodzielnych funkcji kierowania budowy i robót w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ciepłych wentylacyjnych i gazowych bez ograniczeń; [3] inspektora posiadającego uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w zakresie budowy instalacji i urządzeń elektrycznych w obiektach budowlanych. O realizacji nadzoru świadczyło m.in.: [1] dokonywanie wpisów do dziennika budowy potwierdzających odbiór robót zgłaszanych przez kierownika budowy (w szczególności: zbrojenia ław fundamentowych, izolacji, zbrojenia słupów, ścian i wieńca, prac elektrycznych, prac wykończeniowych, robót budowlanych) oraz przebieg realizacji tych robót; [2] udział w naradach koordynacyjnych⁵⁸; c) zatwierdzanie protokołów konieczności, kosztorysów prac dodatkowych i kart materiałowych.

(akta kontroli str. 155-200, 208-218, 233-248, 552, 701-801, 830-840, 890-893)

W ramach realizacji Zadania nie zapewniono jednak⁵⁹ prawidłowego prowadzenia dzienników budowy⁶⁰, tj. zgodnego z wymogami określonymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶¹ i rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii

⁵⁵ Wybrany zakres robót dodatkowych ujętych w protokołach konieczności.

⁵⁶ Takich miejsc nie przewidywała dokumentacja projektowa ani zagospodarowanie terenu zgodne z zatwierdzonym przez Starostę Żnińskiego projektem zagospodarowania terenu. Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁵⁷ W Umowie przewidziano szereg obowiązków, w tym m.in.: [1] kontrolę prawidłowości prowadzenia dziennika budowy i dokonywania w nim wpisów stwierdzających wszystkie okoliczności mające znaczenie dla oceny właściwego wykonania robót; [2] sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; [3] kontrolę jakości używanych materiałów, zatwierdzanie materiałów, technologii budowlanych oraz jakości wykonania zgodnie z dokumentacją projektową dla wszystkich asortymentów robót jeżeli zaistnieje taka konieczność; [4] weryfikację dokumentów rozliczeniowych Wykonawcy robót i przedstawienie ich Zamawiającemu do akceptacji.

⁵⁸ Np. w dniach 14 grudnia 2021 r.; 9 marca 2022 r.; 27 maja 2022 r.; 5 września 2022 r.

⁵⁹ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁶⁰ Tj.: [1] Tom I wydany 18 października 2021 r.; [2] Tom II wydany 1 sierpnia 2022 r.

⁶¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

z 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁶²

Stwierdzono także, że dopuszczono do przypadków odbioru prac sanitarnych i elektrycznych przez osobę do tego nieuprawnioną oraz nie wyegzekwowano⁶³ od Wykonawcy opracowania Programu Zapewnienia Jakości⁶⁴ wymaganego w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

(akta kontroli str. 155-200, 233-248, 910-914)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach nadzoru nad realizacją Zadania nie zapewniono prawidłowego prowadzenia dziennika budowy, co należy uznać za nierzetelne. Skutkowało to:

- nieodnotowaniem na pierwszej stronie dziennika budowy⁶⁵ imienia i nazwiska osoby pełniącej funkcję kierownika robót, która zgodnie z art. 17 Prawa budowlanego jest uczestnikiem procesu budowlanego i która dokonywała wpisów do dziennika⁶⁶, a także brakiem podpisu i daty potwierdzających przyjęcie przez tą osobę powierzonych jej obowiązków⁶⁷;
- dokonaniem wpisu⁶⁸ dotyczącego zmiany kierownika budowy, bez jednoczesnego określenia stanu zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy⁶⁹;
- brakiem wpisów⁷⁰ o zamknięciu dziennika albo jego kontynuacji w następnym tomie dziennika budowy⁷¹;
- pozostawieniem jednej ze stron dziennika budowy⁷² jako częściowo niezapisanej, co umożliwiało dokonanie uzupełnień⁷³.

(akta kontroli str. 233-248, 667-670)

Burmistrz wyjaśnił, że zaistniała sytuacja nie wpłynęła w jakikolwiek sposób na realizację procesu budowlanego. Ww. kierownik robót dokonywał wpisów do dziennika budowy jako osoba mająca uprawnienia budowlane w branży konstrukcyjno-budowlanej, uczestnicząc w procesie inwestycyjnym i nadzorując roboty budowlane z tego zakresu. Wskazał, że w trakcie realizacji procesu inwestycyjnego dziennik budowy znajdował się u kierownika budowy, który sukcesywnie dokonywał wpisów dotyczących elementów najbardziej istotnych w zakresie postępu robót budowlanych. Ponadto bezpośrednią kontrolę i nadzór nad prawidłowością procesu inwestycyjnego z ramienia Gminy pełnił Inspektor nadzoru, który w pełni czuwał nad prawidłowością i przebiegiem robót budowlanych.

(akta kontroli str. 581-584, 841-843, 910-914)

NIK zauważył, że inwestor zlecając wykonanie inwestycji powinien egzekwować przestrzeganie przepisów prawa z nią związanych, w tym również w zakresie

⁶² Dz. U. poz. 1686, obowiązywało w okresie od 19 września 2021 r. do 27 stycznia 2023 r., dalej „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy z 2021 r.”.

⁶³ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości..

⁶⁴ Dalej: „PZJ”.

⁶⁵ Por. dziennik budowy: tom I wydany 18 października 2021 r.

⁶⁶ Dotyczących w szczególności: zgłaszania do odbioru etapów robót, informowania o postępie prac.

⁶⁷ Por. § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z 2021 r.”.

⁶⁸ Por. dziennik budowy: tom I wydany 18 października 2021 r., wpis z 23 maja 2022 r.

⁶⁹ Por. § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z 2021 r.

⁷⁰ Por. dzienniki budowy: tom I wydany 18 października 2021 r., tom II wydany 1 sierpnia 2022 r.

⁷¹ Por. § 5 ust. 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z 2021 r.

⁷² Por. dziennik budowy: tom I wydany 18 października 2021 r., str. 6.

⁷³ Por. § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z 2021 r.

dotyczących prowadzenia dziennika budowy. Tym bardziej, że po zakończeniu inwestycji dziennik ten jest dokumentem przekazywanym organom nadzoru budowlanego do oceny prawidłowości prowadzenia procesu inwestycyjnego.

2. W ramach nadzoru nad realizacją Zadania dopuszczono do przypadków, w których odbiór prac sanitarnych i elektrycznych dokonywany był przez osobę do tego nieuprawnioną, co należy uznać za nierzetelne. W szczególności, prace wykonane 18 lipca 2022 r.⁷⁴ i 20 sierpnia 2022 r.⁷⁵ zostały odebrane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno- budowlanej bez ograniczeń, zamiast przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie odpowiednio: [1] sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, ciepłych wentylacyjnych i gazowych bez ograniczeń; [2] sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych.

(akta kontroli str. 155-200, 233-248)

Burmistrz wyjaśnił, że z uwarunkowań zawartych w umowie o pełnienie nadzoru inwestorskiego i zapytania ofertowego wynikało wyraźnie, że Zamawiający wskazał charakter tego nadzoru w formie zespołu. Z tej grupy wyłoniony został inspektor prowadzący/wiodący o uprawnieniach konstrukcyjno-budowlanych, który dokonywał bezpośrednio wpisów dotyczących prowadzonego procesu budowlanego. Pozostali inspektorzy, w ramach swoich branż, przekazywali informacje inspektorowi wiodącemu, które stanowiło podstawę do dokonywanych przez niego wpisów. To inspektor wiodący ponosił pełną odpowiedzialność za całokształt prowadzonego nadzoru, nie tylko z uwagi na prowadzoną działalność gospodarczą, ale przede wszystkim jako osoba pełniąca samodzielne funkcje w budownictwie.

(akta kontroli str. 563-570)

Zdaniem NIK rzetelny nadzór inwestorski wymaga, aby fakt wykonania robót budowlanych w danej branży, w tym sanitarnej i elektrycznej, zgodnie z umową oraz zasadami sztuki budowlanej, był w sposób udokumentowany potwierdzony przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane, odpowiednie dla tej branży.

3. W ramach realizacji Zadania nie zapewniono urządzenia stanowisk postojowych dla samochodów użytkowników nowo wybudowanego obiektu, w tym samochodów z których korzystają osoby z niepełnosprawnością, co potwierdziły wyniki oględzin NIK. Stanowiło to naruszenie: [1] art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym budynek remizy OSP ze świetlicą wiejską należało zaprojektować i zbudować zapewniając niezbędne warunki do korzystania przez osoby niepełnosprawne; [2] § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷⁶, zgodnie z którym zagospodarowując działkę budowlaną, należało urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, stanowiska postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również stanowiska postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne.

(akta kontroli str. 802-808)

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie przywołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 8 kwietnia 2019 r. nie odnosi się do sytuacji, kiedy nie ma możliwości urządzenia stanowisk postojowych (wszystkich lub części z nich) na działce budowlanej, na której realizowana jest inwestycja. W tej konkretnej sytuacji powierzchnia działki w stosunku do jej zabudowy uniemożliwiła wyznaczenie

⁷⁴ Prace elektryczne.

⁷⁵ Prace wodno-kanalizacyjne i elektryczne.

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.

jakichkolwiek miejsc postojowych dla pojazdów, w tym dla osób niepełnosprawnych. Posiadany instrument planistyczny, jakim była decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydana z uwagi na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie określała ilości miejsc postojowych, a jedynie znalazło się w niej określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie obsługi infrastruktury technicznej i komunikacji.

(akta kontroli str. 820-826)

NIK zwraca uwagę, że Gmina jako inwestor przystępując do realizacji zamierzenia budowlanego, miała związane z tym i wynikające z przepisów prawa obowiązki, w tym również obowiązek poniesienia ciężarów wiążących się z zapewnieniem miejsc parkingowych dla przyszłych użytkowników obiektu budowlanego, objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę.

4. Do czasu zakończenia realizacji Zadania nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych opracowania PZJ, co należy uznać za nierzetelne. Opracowanie PZJ stanowiło obowiązek wykonawcy określony w pkt 1.4.1.STWiORB⁷⁷, który należało wypełnić przed przystąpieniem do wykonania robót⁷⁸.

Burmistrz wyjaśnił, że w STWiORB w pkt. 1.4.1 ujęto omyłkowo PZJ. Tego typu opracowania stosowane są przy inwestycjach wielomilionowych. Przedmiotowy dokument nie jest obowiązkowy, wymagany przepisami prawa. W tej sytuacji wykonawca realizujący przedmiotową inwestycję nie był w jego ocenie zobowiązany do sporządzenia takiego dokumentu. Przywołany dokument nie miał zastosowania podczas realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Wszystkie uwarunkowania związane z zapewnieniem jakości prowadzonego procesu budowlanego - poszczególnych kategorii robót budowlanych, zostały ujęte w STWiORB gwarantując tym samym właściwą weryfikację i kontrolę robót.

(akta kontroli str. 910-914)

NIK zwraca uwagę, że STWiORB (zgodnie z PZP) stanowiły wymagany element opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, na podstawie którego wykonawcy składali oferty. Zapisy STWiORB, w tym dotyczące obowiązku opracowania PZJ, były więc wiążące dla wszystkich uczestników postępowania o udzielenie ww. zamówienia. Wyjaśnienia Burmistrza potwierdzają, że w ww. zakresie nadzór inwestorski nie był realizowany w sposób rzetelny.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że realizacja Zadania przebiegała zgodnie z pierwotną i zamienną dokumentacją projektową, a wprowadzone w niej zmiany i roboty dodatkowe nie zmieniły charakteru obiektu, co świadczyło o osiągnięciu zaplanowanych celów inwestycji. Podpisane w trakcie budowy aneksy, zwiększające wartość inwestycji i przedłużające termin wykonania przedmiotu umowy, poprzedzono sporządzeniem protokołów konieczności i kosztorysów robót dodatkowych i zamiennych, które zaakceptował inspektor nadzoru inwestorskiego. Na Zadanie wydatkowano środki zgodne z umową i aneksem.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone przypadki nierzetelnego nadzoru nad realizacją Zadania, na skutek czego: dzienniki budowy nie zawierały wszystkich wymaganych elementów; wpisów dokonywały osoby do tego nieuprawnione; nie

⁷⁷ Opracowanej przez autora projektu – 1 sierpnia 2019 r.

⁷⁸ Sporządzony PZJ miał zawierać części obejmujące m.in. a) system kontroli i sterowania jakością robót; b) wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli; c) sposób gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapis pomiarów, sposób pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość badań, pobieranie próbek legalizacja i sprawdzanie urządzeń, itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów.

wygezekwowano od wykonawcy opracowania PZJ; odbioru robót elektrycznych i sanitarnych dokonywała osoba nie posiadająca wymaganych uprawnień. Stwierdzono też, że nie zapewniono urządzenia stanowisk postojowych dla samochodów użytkowników nowo wybudowanego obiektu.

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków otrzymanego dofinansowania z RFIL.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Po otrzymaniu środków z RFIL⁷⁹, uchwałą Nr XXVIII/298/2020 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 29 grudnia 2020 r.⁸⁰ na podstawie pisma Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 11 grudnia 2020 r.⁸¹ zwiększono plan dochodów o 3 870 tys. zł z tytułu przyznania środków z RFIL na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych: Budowa remizy Ochotniczej Straży Pożarnej wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko - 1 870 tys. zł oraz Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Kl. Janickiego w Żninie - 2 000 tys. zł. Po rozstrzygnięciu postępowania o zamówienie publiczne, uchwałą Rady Miejskiej w Żninie z 29 grudnia 2021 r.⁸², na realizację Zadania zabezpieczono środki w wysokości 2 708,6 tys. zł, w tym 1 870 tys. zł z RFIL i 838,6 tys. zł uzyskane z tytułu emisji obligacji. 29 lipca 2022 r. zwiększono wartość Zadania o 80 tys. zł, do kwoty 2 788,6 tys. zł⁸³, a 12 grudnia 2022 r. o kolejne 55 tys. zł, do kwoty 2 843,6 tys. zł⁸⁴.

(akta kontroli str. 74-122)

3.2. 30 września 2020 r. Gmina złożyła wniosek do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy⁸⁵, o dofinansowanie zadania pn. „Budowa remizy Ochotniczej Straży Pożarnej wraz ze świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko”. Pismem z 11 grudnia 2020 r. KPUW poinformował o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku i tego samego dnia na wyodrębniony⁸⁶ rachunek bankowy Urzędu wpłynęło 1 870 tys. zł, tytułem dofinansowania zadania.

(akta kontroli str. 4, 9-10)

3.3. Wartość kosztorysowa Zadania określona we wniosku o dofinansowanie z 30 września 2020 r. wyniosła 2 200 tys. zł, w tym 1 870 tys. zł ze środków RFIL (85%). Z kolei wartość kosztorysowa Zadania określona dla potrzeb prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne wyliczona w oparciu o sześć szczegółowych kosztorysów inwestorskich wyniosła 1 814,9 tys. zł netto (2 232,4 tys. zł brutto).

(akta kontroli str. 12-26, 155-200, 380-386)

3.4. 3 sierpnia 2020 r. gmina Żnin otworzyła w Banku Spółdzielczym w Żninie pomocniczy rachunek bankowy dedykowany projektowi inwestycyjnemu w ramach RFIL. Rachunek był oprocentowany według zmiennej stopy procentowej, ustalonej w oparciu o stawkę WIBID 1M, a odsetki były kapitalizowane na koniec miesiąca.

(akta kontroli str. 55, 57)

⁷⁹ 11 grudnia 2020 r.

⁸⁰ Zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2020 r.

⁸¹ Nr WFB.I.3111.292.6.2020

⁸² Uchwała Nr LII/450/2021

⁸³ Uchwała Nr LXX/515/2022 Rady Miejskiej w Żninie zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2022 r.

⁸⁴ Uchwała Nr LXX/579/2022 Rady Miejskiej w Żninie zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2022 r.

⁸⁵ Dalej: KPUW.

⁸⁶ Rachunek założony do obsługi tylko tego zadania.

3.5. W Urzędzie nie opracowano odrębnego planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL⁸⁷.

(akta kontroli str. 413-458)

3.6. Środki z RFIL w wysokości 1 870 tys. zł zostały przeznaczone na uregulowanie zobowiązań w ramach realizacji Zadania, związanych z: 1) robotami budowlanymi – 1 841 539,11 zł⁸⁸; 2) pełnieniem nadzoru inwestorskiego – 22 139,27 zł; 3) pełnieniem nadzoru autorskiego – 3 500 zł; 4) przyłączeniem budynku do sieci energetycznej – 2 821,62 zł. Wszystkie wydatki zostały zaksięgowane w paragrafie 605. Gmina w 2022 r. nie wprowadziła oraz nie dokonywała księgowania w § 610(0) wydatków na Zadanie⁸⁹.

(akta kontroli str. 331-332)

Gmina w 2020 r. otrzymała z RFIL łącznie 6 173,4 tys. zł⁹⁰. Od tej kwoty do końca lutego 2024 r. uzyskano 384,6 tys. zł⁹¹ odsetek. Z kwoty tej wydatkowano 214,5 tys. zł jako dofinansowanie przebudowy drogi gminnej Żnin – Skarbenice.

(akta kontroli str. 58-73)

3.7. W ramach przygotowań do realizacji Zadania, Gmina Żnin wydatkowała w latach 2018 – 2019 ze środków własnych 20,0 tys. zł z przeznaczeniem na mapy do celów projektowych, opinię geotechniczną i dokumentację projektową.

W 2021 r. wydatkowano 22,8 tys. zł⁹² na wykonanie dokumentacji projektowej branży sanitarnej, dotyczącej odnawialnych źródeł energii dla m.in. budynku remizy OSP i świetlicy wiejskiej w Brzyskorzestewku. Dokumentacja dotyczyła zmiany sposobu ogrzewania obiektu na pompę ciepła. Zobowiązanie uregulowano 28 czerwca 2021 r.

W wyniku postępowania przetargowego zawarto umowę z Wykonawcą o wartości 2 638 998,62 zł. Umowę dwukrotnie aneksowano i zwiększono wartość umowy do 2 787 232,16 zł. Ostatecznie na realizację Zadania zaplanowano łącznie 2 843 583,60 zł⁹³, a wydatkowano 2 841 438,88 zł, co stanowi 99,92% planu. Całość wydatków zrealizowano w 2022 r. z przeznaczeniem na m.in.: wykonanie robót budowlanych, pełnienie nadzoru inwestorskiego i autorskiego, opłat na rzecz ENEA, promocję Zadania. Na powyższą kwotę złożyły się 24 faktury na łącznie 2 841 438,88 zł.

Całość zrealizowanych wydatków na Zadanie, od 2018 do końca 2022 r. wyniosła 2 861 456,71 zł.

Po zakończeniu procesu inwestycyjnego, 30 grudnia 2022 r. wystawiono dokumenty OT – przyjęcie środka trwałego obejmujące wydatki z lat 2018-2019 i 2022. W dokumencie tym nie ujęto wydatku z 2021 r. w wysokości 22 755 zł, za wykonanie dokumentacji projektowej branży sanitarnej.

Burmistrz podał, że mając na uwadze ilość zobowiązań wobec Inwestora ujętych w przedmiotowym dokumencie wskazany wydatek został omyłkowo pominięty.

⁸⁷ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁸ Trzy faktury sfinansowano w 100%, jedną w części: 239 763,49 zł z 773 322,55 zł (pozostała część z budżetu gminy).

⁸⁹ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁹⁰ W pozostałych latach gmina nie otrzymała środków w ramach RFIL.

⁹¹ 7 813,77 zł w 2021; 206 637,24 zł w 2022; 152 651,03 w 2023 i 17 442,74 do końca lutego 2024 r.

⁹² Umowa z 22 grudnia 2020 r. nr IGPI/54/2020/PP

⁹³ Uchwała Nr LXX/579/2022 Rady Miejskiej w Żninie z 12 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Żnin na 2022 r.

W czasie trwającej kontroli poprawiono przedmiotowy dokument i uzupełniono o wskazaną kwotę.

(akta kontroli str. 331-332, 809-826)

16 maja 2024 r. zaktualizowano wartość dokumentu OT dotyczącego Zadania.

(akta kontroli str. 809-819)

Wszystkie faktury z 2022 r. zostały uregulowane terminowo:

- 10 faktur środkami RFIL na łącznie 1 630 236,51 tys. zł;
- 13 faktur ze środków własnych gminy na łącznie 437 879,82 zł;
- jedna faktura sfinansowania zarówno środkami własnymi i RFIL – 773 322,55 zł⁹⁴.

(akta kontroli str. 331-332)

Na podstawie pięciu protokołów częściowego rozliczenia wykonanych robót⁹⁵, zatwierdzonych przez inspektora nadzoru i przedstawicieli Urzędu, Wykonawca wystawił pięć faktur⁹⁶ na łącznie 2 787 232,16 zł, tj. na kwotę wynikającą z Umowy i Aneksów nr 1 i 2. Protokoły rozliczenia robót spełniały wymogi określone w § 2 pkt 3 Umowy. Faktura końcowa została uregulowana po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu.

(akta kontroli str. 563-570)

Zgodnie z § 6, pkt 2 umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego, rozliczenie robót miało nastąpić na podstawie faktur częściowych wystawionych po wykonaniu określonego zakresu robót na podstawie podpisanego przez obie strony protokołu odbioru częściowego.

Na podstawie protokołów rozliczenia wykonanych robót: częściowych i końcowego, wystawiono osiem faktur na łącznie 36,9 tys. zł, tj. na kwotę wynikającą z Umowy i zgodnie z § 6, pkt 2 umowy.

(akta kontroli str. 155-200, 331-332, 40)

Wszystkie 24 faktury wystawione w związku z realizacją Zadania w 2022 r., spełniały wymogi określone w art. 21 uor, tj. określały rodzaju dowodu, jego numer, a także strony dokonujące operacji gospodarczej; zawierały opis operacji oraz jej wartość; wskazywały datę dokonania operacji; zawierały podpis wystawcy dowodu oraz prawidłową dekretację, tj. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 561-562)

3.8. W 2022 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych. W jej wyniku, w stosunku do realizacji Zadania stwierdzono m.in. 1) nieuwzględnienie w opisie przedmiotu zamówienia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników; 2) nieterminowe dokonanie zwrotu wadium. W udzielonej odpowiedzi Burmistrz Żnina poinformował, że 1) dokumentacja przetargowa zawierała stosowne postanowienia, w przeciwnym razie gmina nie

⁹⁴ RFIL 239 763,49 zł; 533 559,06 własne gminy.

⁹⁵ Z 12 maja – realizacja na poziomie 16,7%; 11 lipca – realizacja na poziomie 41,6%; 24 sierpnia – realizacja na poziomie 60,7%; 7 października – realizacja na poziomie 90% i 28 grudnia 2022 r. – realizacja Zadania zakończona.

⁹⁶ Zgodnie z § 2 pkt 3 Umowy z Wykonawcą faktura częściowa miała zostać wystawiona po wykonaniu łącznego zakresu robót (od początku budowy) wynoszącego co najmniej 15%; 30%; 45%; 60%; 70%; 80%, na podstawie podpisanego przez strony umowy protokołu odbioru częściowego.

otrzymałaby pozwolenia na budowę. Ponadto świadczy też o tym oświadczenie projektanta o spełnieniu wymogów prawnych; 2) zwrot wadium będzie dokonywany terminowo.

(akta kontroli str. 693-700)

3.9. Na Zadanie Gmina w ramach środków RFIL otrzymała w 2020 r. 1 870 tys. zł. Środki te w całości zostały wydatkowane w 2022 r. Ostatnia płatność środkami RFIL nastąpiła 9 listopada 2022 r.

4 stycznia 2022 r. przesłano do KPUW informację o wykorzystaniu środków w 2021 r. – brak wydatkowania dla Zadania. Za 2022 r. taką informację przesłano 3 stycznia 2023 r. Tego samego dnia przesłano także sprawozdanie z wykorzystania środków RFIL – po zakończeniu realizacji inwestycji. W obu sprawozdaniach wykazano wydatki w wysokości 1 870 tys. zł. Zgodnie z dokumentami źródłowymi, środki przeznaczono na: 1) roboty budowlane, - 1 841 539,11 zł; 2) pełnienie nadzoru inwestorskiego – 22 139,27 zł; 3) opłatę przyłączeniową – 2 821,62 zł; 4) pełnienie nadzoru autorskiego – 3 500 zł.

(akta kontroli str. 27-39, 331-332)

3.10. Informacje o dofinansowaniu zadań z RFIL były umieszczone na stronie internetowej gminy⁹⁷. Bezpośrednio przed budynkiem remizy i świetlicy umiejscowiono tablicę informacyjną o dofinansowaniu, która była zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do Uchwały nr 102.

(akta kontroli str. 802-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew obowiązkowi określonymu w art. 65 ust. 12 - 13 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁹⁸ w Urzędzie nie opracowano odrębnego planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL. Konsekwencją był brak przedłożenia Radzie Miejskiej Żnina informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku.

Burmistrz wyjaśnił, że kwestia realizacji wymogu ustawowego w zakresie opracowania planu finansowego do rachunku nie została doprecyzowana oraz nie została określona jego forma. W związku z powyższym Gmina Żnin tworzy odrębny załącznik do uchwały budżetowej, w którym ujmuje dochody i wydatki nimi finansowane w danym roku budżetowym dla zleconych zadań bieżących. Natomiast w zakresie dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami pochodzącymi z RFIL, wydatki na te zadania w roku, w którym zadanie jest realizowane umieszcza się w załączniku do uchwały budżetowej w wykazie zadań inwestycyjnych w postaci dodatkowej kolumny dotyczącej tego źródła finansowania. W ślad za tym informacja o wykonaniu planu finansowego do rachunku zamieszczana jest w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Żnin w formie załącznika dla zleconych zadań bieżących oraz dla zadań inwestycyjnych w formie załącznika oraz w części opisowej ze wskazaniem źródeł finansowania. Powyższe rozwiązanie zostało zaakceptowane przez RIO w Bydgoszczy poprzez brak uwag w tym zakresie

⁹⁷ [Portal internetowy gminy.](#)

⁹⁸ Dz. U., poz. 568, ze zm.

w opiniach o projekcie budżetu gminy Żnin na dany rok oraz w opiniach o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Żnin za dany rok budżetowy.

(akta kontroli str. 413-458)

NIK zauważa, że norma prawna nakazuje opracowanie planów finansowych wydzielonego rachunku bankowego. Tym samym istniał obowiązek opracowania planów finansowych dla wydzielonego rachunku dochodów z RFIL.

2. W 2022 r. Gmina nie wprowadziła oraz nie dokonywała księgowania wydatków na Zadanie w § 610(0). Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹⁹ ustawodawca wprowadził nowy paragraf wydatków: „610 - Wydatki na zadania inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z RFIL”. Paragraf ten należało wprowadzić do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia ww. rozporządzenia, tj. do 27 października 2022 r.

Burmistrz wyjaśnił, że wydatki związane z realizacją zadania dotyczącego budowy remizy OSP w Brzyskorzystewku były ponoszone od roku 2019 i klasyfikowane w § 6050. W porozumieniu z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy (uzgodnienia telefoniczne) postanowiono, iż wydatki na inwestycje finansowane środkami RFIL rozpoczęte przed zmianą klasyfikacji budżetowej dokonaną rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. będą klasyfikowane nadal w § 6050. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy jako organ nadzoru finansowanego nie kwestionował zapisów uchwał budżetowych i zmieniających budżet Gminy Żnin oraz uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Żnin, w których wykazano taki sposób klasyfikacji powyższych wydatków. Wydatki na nowe zadania inwestycyjne finansowane środkami otrzymanymi z RFIL, których realizację rozpoczęto po zmianie klasyfikacji w 2022 roku ujęto w § 6100 klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 920-924)

NIK zauważa, że skutkiem powyższej nieprawidłowości było sporządzenie rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28S za 2022 r., w którym nie wydzielono § 6100, a przez to nie wyodrębniono wydatków inwestycyjnych finansowanych z RFIL od pozostałych nakładów inwestycyjnych finansowych w szczególności ze środków własnych Gminy.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina Żnin posiadała zabezpieczone środki do sfinansowania całości zadania inwestycyjnego, począwszy od zakupu gruntu, poprzez zlecenie dokumentacji projektowej do realizacji robót budowlanych. Otrzymane z RFIL środki zgromadzono na utworzonym do tego celu odrębnym rachunku. Z tytułu oprocentowania rachunku i założonych lokat gmina uzyskała 384 544,78 zł odsetek, z czego część przeznaczono na dofinansowanie innej inwestycji. W 2022 r. wykorzystano 100% przyznanego dofinansowania, na cel określony we wniosku. Płatności za poszczególne etapy Zadania były zgodne z zawartymi umowami, a dowody księgowe spełniały wymogi określone w art. 21 uor.

Dla wydatków z RFIL nie opracowano odrębnego planu finansowego i nie księgowano ich w § 6100.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1571.

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

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad procesem udzielania zamówień publicznych.
2. Zwiększenie nadzoru nad odbiorem dokumentacji projektowej.
3. Prawidłowe prowadzenie dokumentacji budowy.
4. Zapewnienie dokonywania odbiorów przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.
5. Egzekwowanie od Wykonawców wymaganej dokumentacji.
6. Opracowanie planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL.
7. Zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami.
8. Uwzględnianie w opisie przedmiotu zamówień na roboty budowlane wymagań w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.
9. Zapewnienie w nowo wybudowanym budynku remizy OSP ze świetlicą wiejską minimalnych wymagań w zakresie dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej dla osób ze szczególnymi potrzebami.
10. Podjęcie działań w celu zapewnienia stanowisk postojowych dla samochodów użytkowników.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 20 września 2024 r.

Kontroler
(-) Artur Gackowski
Główny specjalista
kontroli państwowej

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