



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.14.2.2025

Pan
bryg. Sławomir Grudziński
Komendant Miejski
Państwowej Straży Pożarnej
w Toruniu
ul. Legionów 70/76
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/051 - Zamówienia publiczne w Państwowej Straży Pożarnej w województwie
kujawsko-pomorskim**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu ¹ , ul. Legionów 70/76, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Grudziński, Komendant Miejski² Państwowej Straży Pożarnej³ w Toruniu, od 1 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Fabisiak, p.o. Komendant Miejski PSP, od 6 marca 2024 r. do 30 kwietnia 2024 r.; Sławomir Grudziński, p.o. Komendant Miejski PSP, od 6 stycznia 2024 r. do 5 marca 2024 r.; Sławomir Reszkowski, Komendant Miejski PSP, od 20 sierpnia 2020 r. do 5 stycznia 2024 r.; Rafał Świechowicz, p.o. Komendant Miejski PSP, od 3 sierpnia 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r.; Robert Wiśniewski, Komendant Miejski PSP, od 1 czerwca 2019 r. do 2 sierpnia 2020 r.; Kazimierz Stafiej, Komendant Miejski PSP, od 1 lutego 2004 r. do 31 maja 2019 r. (akta kontroli str. 860)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie PZP. 2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych podprogowych. 3. Organizacja i nadzorowanie zadań z zakresu udzielania i realizowania zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 (do zakończenia czynności kontrolnych ⁴), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/61/2025 z 9 maja 2025 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Komenda”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Dalej: „PSP”.

⁴ Tj. do 2 grudnia 2025 r., z tym że w zakresie wyposażenia Komendy w sprzęt analizie poddano lata 2019-2024, doboru próby dokonano spośród zamówień udzielonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2025 r., badanie realizacji planów zamówień rozszerzono do 30 czerwca 2025 r., a dane statystyczne o liczbie udzielonych zamówień pozyskano za okres do 30 września 2025 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Zamawiający⁷ udzielał zamówień publicznych w trybach przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych⁸ z istotnymi naruszeniami przepisów prawa i nierzetelnie, natomiast zamówienia podprogowe, były udzielane zgodnie z przepisami wewnętrznymi.

W wyniku badania trzech postępowań Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła udzielanie przez Komendę w okresie objętym kontrolą zamówień publicznych w trybach ustawowych, w szczególności z uwagi na nieogłoszenie jednego postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych⁹, tj. dopuszczenie do niedającej się usunąć wady postępowania, a także z uwagi na nieprawidłowe określenie rodzaju przedmiotu zamówienia w kolejnym postępowaniu. Nierzetelna była także sprawozdawczość dotycząca tych postępowań, a mniej istotne nieprawidłowości dotyczyły planowania tych zamówień.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast udzielanie przez Komendę zamówień podprogowych¹⁰, w trybach określonych w przepisach wewnętrznych. W ośmiu badanych przypadkach, zorganizowano konkurencyjne procedury wyłaniające dostawców lub wykonawców.

NIK pozytywnie oceniła również rzetelność odbiorów przedmiotów zbadanych umów oraz czynności podejmowane w zakresie ewidencji księgowej wydatków i ich zgodności z planem. NIK nie kwestionuje też celowości i zasadności zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych, które skontrolowano, niemniej zauważa, że w procesie planowania udzielanych zamówień nie uwzględniano wyposażenia w pięciu kategoriach, w jakich Komenda posiadała stany poniżej minimum określonego w przepisach powszechnie obowiązujących.

Stwierdzone w Komendzie nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych udzielanych w trybie ustawowym wskazywały, że system kontroli zarządczej był w tym zakresie nieadekwatny i nieskuteczny. W ocenie NIK główną przyczyną stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości było niedostateczne przeszkolenie pracowników Komendy w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych w trybach określonych w pzp. Braki dotyczyły także dokumentowania niektórych elementów systemu kontroli zarządczej, w szczególności prowadzonych w Komendzie analiz ryzyka, a także regularnego odnotowywania działań nadzorczych nad systemem zamówień publicznych.

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

⁷ Tj. Komenda, w imieniu której działał Komendant (kolejno osoby wskazane na str. 2 niniejszego wystąpienia).

⁸ Tj. ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.), dalej: „pzp”, a także obowiązującej poprzednio (do 31 grudnia 2020 r.) ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „poprzednie pzp”.

⁹ Dalej: „BZP”, postępowanie zakończyło się zawarciem umowy na kwotę 254 tys. zł brutto i odpowiednią płatnością na rzecz wykonawcy.

¹⁰ Jako „zamówienia podprogowe” należy rozumieć umowy odpłatne między zamawiającym a wykonawcą na usługę, dostawę lub robotę budowlaną, której wartość jest mniejsza od progów określonych w art. 2 pzp lub art. 4 pkt 8 poprzedniego pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie PZP

1.1. Planowanie udzielania zamówień publicznych w trybie PZP

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W trybach określonych w pzp i poprzednim pzp. w Komendzie przeprowadzono w latach 2019-2025 (III kwartał) ogółem dziesięć postępowań zakończonych wyłonieniem wykonawcy, na łączną kwotę zawartych umów netto 2 886,4 tys. zł. Z powyższych zamówień siedem dotyczyło dostaw¹² a trzy robót budowlanych¹³.

(akta kontroli str. 648-713, 1176-1188, 1616-1618)

1.1.2. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych sporządzane w latach 2019-2020, tj. na podstawie art. 13a poprzedniego pzp, odpowiadały faktycznie wszczętym postępowaniom¹⁴, przy czym plan na 2020 r. był aktualizowany¹⁵. Ostatecznie zrealizowano wszystkie zaplanowane postępowania, tj. jedno na 2019 r. i cztery¹⁶ na 2020 r.

W latach 2021-2022 w Komendzie nie planowano i nie udzielano zamówień publicznych. Plan na 2023 r., po aktualizacji, przewidywał wszczęcie dwóch postępowań, które zgodnie z nim zrealizowano. Na 2024 r. zaplanowano jedno postępowanie, które wszczęto, jednak zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt 3 pzp. Na 2025 r. przewidziano¹⁷ dwa postępowania, z czego jedno planowane na II kw. zostało wszczęte w tym okresie, a drugie planowane na II/III kwartał – nie zostało wszczęte w pierwszej połowie 2025 r.

Plany pierwotne dotyczące lat 2021-2025 sporządzano terminowo i publikowano na stronie BIP Komendy¹⁸, a także w BZP oraz niezwłocznie przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

W latach 2019-2020 plany postępowań zostały zatwierdzone bez podania daty tej czynności. Ponadto nie udokumentowano faktu publikacji ww. planów na stronie internetowej Komendy. Dodatkowo aktualizacja planu na 2023 r. dotyczyła zamówienia, które powinno być przewidziane w planie pierwotnym. Powyższe opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-43, 1187-1188)

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

¹² Z czego jedno w 2019 r. na kwotę 381,9 tys. zł, dwa w 2020 r. na łączną kwotę 781,2 tys. zł netto i dwa w 2023 r. na łączną kwotę 772,3 tys. zł netto, w okresie I-III kw. 2025 r. dwa postępowania na kwotę łączną 374,0 tys. zł netto.

¹³ Z czego dwa w 2020 r. na łączną kwotę 530,7 tys. zł netto oraz jedno udzielone w 2021 r. na kwotę 46,4 tys. zł netto.

¹⁴ Zmiany wykonania względem planu dotyczyły terminów postępowania planowanego II kw. 2019 r. wszczęto w 30 lipca 2019 r. Ponadto jedno postępowanie wszczęte w 2020 r. (IV kw.) zakończono udzieleniem zamówienia w kolejnym roku.

¹⁵ W przypadku pozostałych planów, poprzez porównanie ze zmianami planów wydatków, nie stwierdzono, aby taka aktualizacja była wymagana.

¹⁶ W tym po jednym z postępowań udzielono dwóch zamówień.

¹⁷ Analizę planów przeprowadzono za I półrocze 2025 r.

¹⁸ W zakładce „Zamówienia publiczne” (wgląd na 8 sierpnia 2025 r.).

1.1.3. Przed okresem objętym kontrolą określono tabelę wyposażenia¹⁹ dla Komendy w 2015 r. Obowiązywała ona do 26 lutego 2021 r., tj. do przyjęcia przez Komendanta, w uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim PSP, kolejnej tabeli.

Ostatnia z tabel wyposażenia została przyjęta w ww. trybie 19 lipca 2024 r., tj. z opóźnieniem względem terminu 11 lipca 2024 r.²⁰ Powyższa czynność, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie normy wyposażenia, powinna nastąpić po uzgodnieniu ww. tabeli z komendantem wojewódzkim PSP, tymczasem pismo z jednostki nadrzędnej, wskazujące na możliwość podpisania ww. tabel napłynęło dopiero 18 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 1557-1574, 1619-1658)

Analizie²¹ poddano ogółem 18 kategorii wyposażenia Komendy²², w przypadku których występowały niedobory lub nadwyżki względem norm określonych w uzgodnieniu z Komendą Wojewódzką PSP w Toruniu²³.

W każdym przypadku stwierdzone nadwyżki były uzasadnione. Wynikały one w szczególności z: posiadania przez Komendę wyższego stanu wyposażenia już przed okresem objętym kontrolą²⁴, zmian w podziałach sprzętu na poszczególne kategorie wyposażenia określone w normach²⁵, a także zwiększenia liczby posiadanych jednostek wyposażenia w roku poprzedzającym odpowiednią korektę norm²⁶ lub w roku poprzedzającym konieczną wymianę sprzętu²⁷.

Niedobory wyposażenia względem norm określonych w uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim PSP²⁸ były następstwem wskazanych wyżej zmian w kategoriach wyposażenia, a ponadto utworzenia jednej grupy

¹⁹ Dalej: „tabela wyposażenia” lub „tabela”, tj. tabela, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1793, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie wyposażenia”.

²⁰ Wynikającego z dwunastomiesięcznego okres określonego w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. poz. 1198; dalej: „rozporządzenie zmieniające normy wyposażenia”). Wskazane rozporządzenie zostało opublikowane 26 czerwca 2023 r., weszło w życie z terminem 14 dniowym, tj. 11 lipca 2023 r.

²¹ Analizie poddano okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r.

²² Ogółem na początku okresu analizowanego Komenda dysponowała lub powinna dysponować wyposażeniem w 31 kategoriach (17 podstawowych, pięciu dodatkowych trzech w grupach specjalnych, sześciu wyposażenia dodatkowych) i w takiej samej liczbie kategorii na końcu analizowanego okresu (18 podstawowych, czterech dodatkowych, sześciu w grupach specjalistycznych, trzech wyposażenia wprowadzonego na podstawie §2 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wyposażenia). W analizie pominięto wyposażenie z bazy sprzętu specjalistycznego, które jakkolwiek formalnie pozostaje na stanie Komendy, jednak znajduje się w dyspozycji Komendanta Wojewódzkiego.

²³ Dalej: „Komenda Wojewódzka” lub „KW PSP”.

²⁴ Dotyczyło to motopomp pożarniczych, lekkich samochodów kwatermistrzowskich.

²⁵ W wyniku powyższego powstawały nadwyżki w kategorii, w której dotychczas wyodrębniano sprzęt i jednocześnie niedobory w nowych kategoriach. W szczególności dotyczyło to zmian norm z 2021 r., w których wydzielono kategorie średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych i zmieniono podział wśród kategorii samochodów z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem. Zmiany w tym zakresie dotyczyły także kategorii wyposażenia w grupie specjalistycznej ratownictwa technicznego.

²⁶ Dotyczyło to w szczególności sprzężarek do aparatów powietrznych.

²⁷ Dotyczyło to m.in. jednostek pływających.

²⁸ Dalej: „Komendant Wojewódzki”.

specjalistycznej²⁹ lub zmian w normach wyposażenia. Ponadto w przypadkach braków (względem norm), zgodnie z informacją Komendanta potwierdzoną stanem wyposażenia jednostek, istniała możliwość komplementarnego wykorzystania innego sprzętu³⁰. Stwierdzone niedobory nie oznaczały przy tym stanów poniżej norm minimalnych określonych w załącznikach nr 1 oraz nr 4 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia za wyjątkiem:

- pomp przenośnych do wody zanieczyszczonej o wydajności minimum 1000 dm³, których Komenda powinna posiadać osiem (tj. po dwie na każdą jednostkę ratowniczo-gaśniczą), a posiadała pięć na początku okresu analizowanego i siedem na jego końcu;
- lekkiego samochodu ratownictwa wodnego, a także jednostki pływającej dla grupy sonarowej³¹;
- pojazdów grupy ratownictwa technicznego: żurawia samochodowego o udźwigu maksymalnym minimum 30 ton, a następnie ciężkiego samochodu ratownictwa technicznego z żurawiem³².

Powyższe niedobory oznaczały niespełnienie norm minimalnych wyposażenia określonych w rozporządzeniu w sprawie wyposażenia, co zostało opisane (wraz z wskazaniem okresów niedoborów) w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyposażenie nabywane przez Komendę w okresie objętym kontrolą w trybach określonych pzp lub poprzednim pzp, tj. w 2020 r. samochód rozpoznawczo-ratowniczy oraz operacyjny, w 2023 r. samochód dostawczy (kwatermistrzowski), służyły wymianie zużytych pojazdów³³.

(akta kontroli str. 48, 618-647, 1468-1470, 1485-1486, 1492-1498, 1557-1574, 1590-1614)

Komendant podał m.in., że normy wyposażenia określa Kujawsko-Pomorski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej³⁴ w oparciu o ogólne wytyczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej³⁵. Stanowią one ułatwienie w planowaniu zakupów, dają jednak swobodę w ukierunkowaniu rozwoju poszczególnych komend. Komendant wskazał m.in., że pojazdy zakupione przed zmianami norm podlegają także wymogom w zakresie czasu

²⁹ Specjalistyczną Grupę Sonarową utworzono rozkazem Komendanta Wojewódzkiego 4 lutego 2022 r. W okresie objętym kontrolą ostateczne normy wyposażenia dla tej grupy zostały określone od początku 2024 r.

³⁰ Np. braki w wyposażeniu grup specjalistycznych mogły być zastępowane przez sprzęt jednostek ratowniczo-gaśniczych, przy których zostały one utworzone lub przez sprzęt o innych właściwościach w dyspozycji Komendy.

³¹ Z tym, że o ile na koniec 2024 r. nie wykazywano jednostki pływającej na stanie grupy sonarowej, Komenda dysponowała łącznie odpowiednią liczbą takich jednostek: tj. ogółem czterema jednostkami, wobec wymogów ww. rozporządzenia posiadania jednej łodzi na Komendę oraz jednej w grupie sonarowej.

³² Zamiast ww. pojazdu ciężkiego Komenda dysponuje natomiast pozyskanym z Komendy Powiatowej PSP w Lipnie (11 stycznia 2023 r.) średnim samochodem ratownictwa technicznego z żurawiem.

³³ Np. nabyty w 2024 r. samochód dostawczy zastąpił wycofany z eksploatacji (przekazany do jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej) pojazd z 1997 r. W przypadku samochodów operacyjnego i lekkiego rozpoznawczo-ratowniczego, nabywano je w celu zastąpienia pojazdów odpowiednio z 2006 r. oraz z lat 2001-2003 r.

³⁴ Zgodnie z §4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenie w sprawie wyposażenia, tabelę na obszarze powiatu ustala komendant powiatowy (miejski) PSP w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim PSP (przypis kontrolera).

³⁵ Dalej: „Komendant Główny”.

eksploatacji oraz poziomemu zużyciu, przez co kierownicy Komend nie są zobowiązani do ich natychmiastowej wymiany, która mogłaby być niezasadna ze względów ekonomicznych. Komendant wskazał ponadto, że pojazdy, które nie spełniają obecnych norm, powstały z zachowaniem konkretnych wymogów, potwierdzonych m.in. świadectwem dopuszczenia CNBOP-PIB, co uniemożliwia prostą zmianę właściwości (dostosowanie do obecnych norm).

W odniesieniu do przyczyn braku wydatków na cele związane z zagrożeniem działaniami wojennymi i właściwym przygotowaniem³⁶ Komendant wskazał, że środki na ten cel nie zostały jeszcze przyznane.

(akta kontroli str. 1468-1470, 1483, 1485-1486)

Analiza dokumentacji dotyczącej niedoborów wyposażenia i sprzętu grup specjalistycznych nie wykazała, aby Komenda w sposób udokumentowany występowała do jednostek nadrzędnych z wnioskiem o przyznanie środków lub o przekazanie odpowiedniego sprzętu. Informowała natomiast o brakach w wyposażeniu grupy sonarowej (dwukrotnie) oraz poszukiwawczo-ratowniczej oraz ratownictwa technicznego (w tych przypadkach jednokrotnie). Komendant ustnie wskazał także na udział Komendy w pozyskaniu za pośrednictwem KW PSP łodzi dla grupy sonarowej oraz pojazdów ratowniczych dla grupy ratownictwa technicznego.

Komendant wskazał na podejmowane działania mające na celu zapewnienie funkcjonowania grup i uzupełnienie braków, w szczególności w pojazdach dla grup specjalistycznych: sonarowej i poszukiwawczo-ratowniczej. Uzupełniano je sprzętem jednostek ratowniczo-gaśniczych, przy których zostały utworzone (odpowiednio JRG3 w Toruniu i JRG w Chełmży). Przykładowo przyczepę z łodzią grupy sonarowej mogą ciągnąć dwa lekkie pojazdy JRG3 (rozpoznawczo-ratowniczy i kwatermistrzowski). Komendant wskazał także, że braki w zakresie jednostek pływających były w okresie objętym kontrolą uzupełniane poprzez zakup łodzi ratowniczej i otrzymanie kolejnej z KW PSP.

(akta kontroli str. 618-646, 1468-1470, 1483, 1485-1486, 1581-1588, 1593-1614, 1619-1625)

1.2. Prowadzenie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w trybie Pzp

1.2.1. W okresie objętym kontrolą żadne z udzielonych w Komendzie zamówień publicznych nie wymagało przygotowania analizy potrzeb i wymagań, o której mowa w art. 83 pzp, ze względu na szacowaną wartość, nieprzekraczającą progów unijnych.

W Komendzie analizowano jednak zasadność wszczynania postępowań o zamówienie publiczne. We wniosku o wszczęcie procedury wskazywano argumenty uzasadniające zakup/wykonanie robót budowlanych. Powyższe podlegało weryfikacji i zatwierdzeniu przez Komendanta.

(akta kontroli str. 48, 246, 456)

³⁶ Pytanie dotyczyło okresu z jakiego dobierano do badania postępowania o zamówienie publiczne, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2025 r.

1.2.2. Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym dwa o łącznej wartości 447,8 tys. zł netto – na dostawy³⁷ oraz jedno o wartości 316,2 tys. zł netto – na roboty budowlane³⁸.

W badanej próbie stwierdzono jeden przypadek³⁹ nieprawidłowego sklasyfikowania rodzaju udzielanych zamówień publicznych, tj. ogłoszenia, że przedmiot zamówienia stanowił roboty budowlane, pomimo że faktycznie zamawiano dostawę urządzeń wraz z ich montażem. Nastąpiło to wskutek nierzetelnych działań wskazanych w art. 5c poprzedniego pzp, tj. braku dogłębnej analizy co jest głównym przedmiotem zamówienia. Powyższe nie powodowało przekroczenia ustawowych progów wartości zamówienia⁴⁰. W tym postępowaniu, pomimo jednak ogłoszenia zamówienia jako robót budowlanych, nie stosowano części wymogów odnoszących się do tej grupy zamówień, m.in. nie dokonano szacowania wartości zamówienia na podstawie kosztorysu inwestorskiego, lecz rozeznania rynku, udokumentowanego w notatce służbowej. Powyższe opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku badanych zamówień na dostawy, szacowania wartości dokonywano prawidłowo i odpowiednio je udokumentowano.

(akta kontroli str. 48, 246, 456)

1.2.3. W każdym przypadku dokonano wyboru prawidłowego, konkurencyjnego trybu zamówień publicznych, w przypadku dwóch badanych postępowań z 2020 r. – przetargu nieograniczonego, a w przypadku postępowania z 2023 r. – trybu podstawowego bez negocjacji.

W każdym badanym postępowaniu sporządzono specyfikację warunków zamówienia zawierającą wszelkie wymagane elementy. W przypadku zamówienia nr MT.2370.14.2020 na modernizację systemu wyciągu spalin, ogłoszonego jako roboty budowlane, nie przygotowano jednak przedmiaru robót, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W każdym z badanych zamówień opis przedmiotu zamówienia obejmował wskazanie wymogów jakościowych. Jakkolwiek żadne z badanych zamówień nie dotyczyło wyrobów objętych systemem dopuszczania, o których mowa w art. 7 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴¹, to w przypadku nabywanych pojazdów: operacyjnego, rozpoznawczo-ratowniczego⁴²

³⁷ Zamówienia nr: MT.2370.3.2020 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu operacyjnego 100% elektrycznego oraz jednej sztuki lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego z napędem 4x4 o wartości 248,6 tys. zł. netto; MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego o wartości 199,2 tys. zł netto.

³⁸ Zamówienie nr MT.2370.14.2020 na modernizację systemu wyciągu spalin w jednostkach ratowniczo-gaśniczych Komendy Miejskiej PSP w Toruniu. Zamówienie to zostało ogłoszone, jako zamówienie na roboty budowlane.

³⁹ Postępowanie nr MT.2370.14.2020 dotyczące modernizacji systemu wyciągu spalin.

⁴⁰ Szacowana wartość zamówienia 95,2 tys. euro (a także wartość udzielonego zamówienia netto 74,0 tys. euro) była niższa od progów unijnych zarówno dla robót budowlanych jak i dla dostaw.

⁴¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 188.

⁴² Standardy wyposażenia dotyczące lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego zatwierdził KG PSP 2 lutego 2025 r., nie miały one zatem zastosowania w przypadku pojazdu nabywanego w 2020 r.

i kwatermistrzowskiego, oprócz wymogów funkcjonalnych, wskazywano także szczegółowe parametry i normy odnoszące się w szczególności do:

- oznakowania pojazdu zgodnie z wymogami określonymi przez Komendanta Głównego w zarządzeniu nr 1 z 24 stycznia 2020 r.⁴³;
- odpowiedniego wyposażenia samochodu do użytkowania po drogach publicznych, w tym jako pojazdu uprzywilejowanego;
- zastosowania odpowiednich norm dla radiotelefonu.

W każdym przypadku w ogłoszeniu oraz specyfikacji warunków zamówienia⁴⁴ określano termin wykonania zamówienia (termin dostawy/zakończenia robót). W SWZ ujmowano także wymagane pouczenia odnoszące się do procedury odwoławczej. Do SWZ załączano formularze ofert (zawierające m.in. pisemne potwierdzenie przez wykonawców określonych warunków jakościowych, okresy rękojmi/gwarancji), a także wzory umów, w których określono m.in. procedury odbioru i płatności, warunki zmian umów⁴⁵, środki ochrony interesów zamawiającego⁴⁶. W przypadku zamówienia, w którym przedmiot został nieprawidłowo określony jako roboty budowlane, wzór umowy nie zawierał postanowień odnoszących się do podwykonawstwa, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-152, 163-182, 242-366, 373-392, 453-533, 554-569)

Dwa badane postępowania zostały ogłoszone z zachowaniem obowiązujących wówczas przepisów art. 40-41 poprzedniego pzp, z tym że postępowanie nr MT.2370.14.2020 na modernizację systemu wyciągu spalin wskazywało na nierzetelnie określony rodzaj zamówienia (tj. roboty budowlane zamiast dostaw). Natomiast postępowanie nr MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego nie zostało ogłoszone w BZP, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Powyższe, mimo że w ww. postępowaniu podejmowano kolejno prawidłowe czynności (np. dokonano prawidłowej weryfikacji i oceny oferty), stanowiło istotną i niedającą się usunąć wadę całego postępowania.

(akta kontroli str. 77-84, 163-182, 251-261, 373-392, 484-490, 554-569, 1438, 1443)

W dwóch badanych postępowaniach, prowadzonych na podstawie poprzedniego pzp, oświadczenia o braku konfliktu interesu i niekaralności składano prawidłowo. W ostatnim z badanych postępowań, tj. nr MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego, Komendant oraz członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia w zakresie braku występowania konfliktu interesów oraz oświadczenia o niekaralności, na druku odpowiadającym przepisom poprzedniego pzp, które odbiegały od art. 56 ust. 2 i 3 pzp. Ponadto ww. oświadczenia zostały złożone łącznie, w dniu otwarcia ofert, co naruszało

⁴³ W sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

⁴⁴ Specyfikacji istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do poprzedniego pzp, specyfikacji warunków zamówienia w odniesieniu do pzp – dalej: „SWZ”.

⁴⁵ Z określeniem okoliczności i zakresu dopuszczalnych zmian.

⁴⁶ W badanych przypadkach – kary umowne oraz terminy lub warunki gwarancji. Nie żądano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co ze względu na wartość zamówień, nie było wymagane.

wymogi w zakresie terminów ich złożenia, określonych w art. 56 ust. 6 pzp. Powyższe opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 177-182, 234-241, 451-452, 530-533)

W postępowaniu nieogłoszonym w BZP nie dokonano jednak unieważnienia postępowania, na podstawie art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 pzp. W pozostałych badanych zamówieniach dokonano prawidłowej oceny ofert, nie stwierdzając podstaw wykluczenia wykonawców lub odrzucenia ofert, a wykonawców wyłoniono w oparciu o ustalone kryteria wyboru.

(akta kontroli str. 163-185, 356-357, 554-569)

W postępowaniu nr MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego ogłoszenie o udzieleniu zamówienia oraz o jego zakończeniu opublikowano dopiero w toku niniejszej kontroli NIK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku pozostałych postępowań, przeprowadzonych na podstawie poprzedniego pzp, terminowo ogłoszono o udzieleniu zamówienia. Badane umowy zawarto po terminach na składanie odwołań⁴⁷, na warunkach określonych w postępowaniu i w ofertach wyłonionych wykonawców.

Przebieg postępowania o zamówienie publiczne dokumentowano w protokołach zawierających wymagany zakres informacji, przy czym w postępowaniu nr MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego – nie podano daty ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, której to jednak czynności (do zatwierdzenia protokołu) nie dokonano. We wszystkich postępowaniach, protokoły zatwierdził Komendant.

(akta kontroli str. 153-158, 163-182, 367-392, 534-569)

1.2.4. Analiza sprawozdań z udzielanych zamówień publicznych za 2020 r. oraz za 2023 r., tj. za lata w których realizowano badane zamówienia publiczne wykazała, że:

- w 2020 r. wyszczególniono udzielenie dwóch zamówień w trybach pzp na dostawy, o wartości łącznej 413,3 tys. zł netto, podczas gdy ww. zamówienia miały łącznie wartość 781,2 tys. zł netto;
- w 2023 r. wyszczególniono udzielenie dwóch zamówień na dostawy na kwotę łączną 699,2 tys. zł netto, podczas gdy ww. dwa postępowania miały wartość 772,3 tys. zł netto.

W związku z powyższym analizie poddano także pozostałe lata, w których udzielono zamówień na kwoty zobowiązujące do stosowania pzp lub poprzedniego pzp, tj. 2019 r. i 2021 r. Ustalono następujące odstępstwa od faktycznie udzielonych zamówień:

- w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano udzielenie jednego zamówienia w trybie pzp na usługi w kwocie 406,4 tys. zł netto, podczas gdy zgodnie z ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia – jedno udzielone w tym roku zamówienie dotyczyło dostaw na kwotę netto 381,9 tys. zł;

⁴⁷ Oferenci w badanych postępowaniach nie korzystali ze środków ochrony prawnej.

- w sprawozdaniu za 2021 r. nie wykazano udzielonego w tym roku zamówienia (zgodnie z ogłoszeniem – na roboty budowlane) na kwotę 46,4 tys. zł netto.

Powyższe opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminów sporządzania i przekazywania ww. sprawozdań.

(akta kontroli str. 648-713, 1176-1188, 1455-1456, 1460-1462)

1.3. Realizacja umów zawartych w trybie Pzp.

1.3.1. Wszystkie badane protokoły odbioru dostaw lub wykonanych prac określały, że zamówienie zostało zrealizowane prawidłowo i w terminie. W przypadku dwóch badanych zamówień dotyczących dostaw łącznie trzech pojazdów, w toku oględzin i weryfikacji dokumentacji, potwierdzono że dostarczone samochody spełniały warunki określone w dokumentacji postępowań o zamówienie publiczne, a także były zgodne z ofertą. W szczególności pojazdy posiadały odpowiednie wyposażenie, w tym dodatkowe – wykraczające poza bazowe wyposażenie pojazdu. Każdy z pojazdów został oznaczony zgodnie z wymaganiami określonymi przez KG PSP w zarządzeniu nr 1 z 24 stycznia 2020 r. Dodatkowe wyposażenie umożliwiało także zarejestrowanie pojazdów jako uprzywilejowanych⁴⁸.

(akta kontroli str. 153-158, 182-241, 393-421, 534-553, 570-592, 603-617)

W przypadku zamówienia na modernizację systemu wyciągu spalin, w toku weryfikacji dokumentacji oraz oględzin dwóch z czterech budynków objętych pracami⁴⁹ ustalono, że zakres wykonanych prac odpowiadał opisowi przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem zmian w sposobie wykonania instalacji odciągu w jednym budynku⁵⁰.

(akta kontroli str. 367-372, 393-421, 422-452, 1162-1167)

1.3.2. W badanych przypadkach nie stwierdzono podstaw do korzystania z praw zabezpieczających interesy Komendy, przewidzianych w umowie lub przepisach powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli str. 234-241, 451-452, 588-592)

1.3.3. W dwóch badanych przypadkach wydatki na realizację badanych zamówień zawierały się w kwotach określonych w planach finansowych wydatków Komendy.

⁴⁸ Nabywane samochody: rozpoznawczo-ratowniczy, operacyjny oraz kwatermistrzowski, nie były wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 czerwca 2007 r. w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, a także zasad wydawania dopuszczenia tych wyrobów do użytkowania (Dz. U. nr 143, poz. 1002, ze zm.), przez co nie były objęte systemem dopuszczeń wskazanych w tym rozporządzeniu.

⁴⁹ W jednym budynku oględzinom nie poddano urządzeń zamontowanych na dachu.

⁵⁰ W tym przypadku stwierdzono, że stan był zgodny z zapisami protokołu konieczności. Potwierdzono zasadność dokonanych zmian, które nie miały wpływu na zwiększenie wartości robót.

Trzecie z badanych zamówień⁵¹ zostało sfinansowane ze środków, które zostały wprowadzone do planu finansowego⁵² Komendy 24 listopada 2020 r., a następnie zostały ujęte w planie wydatków niewygasających⁵³.

Wydatków dokonywano w kwotach i terminach oraz w trybie określonym umowami, tj. po dokonaniu końcowych odbiorów oraz wystawieniu i dostarczeniu przez wykonawców prawidłowej faktury. Nie stwierdzono okoliczności wskazujących na naruszenie zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w szczególności przypadków zwiększenia wynagrodzeń dostawców/wykonawcy. Żadne z objętych badaniem zamówień publicznych nie było objęte umową dofinansowania lub dotacji. Przedmioty objętych badaniem dostaw były zgodne z przeznaczeniem środków wymienionych w budżecie Miasta Torunia.

(akta kontroli str. 193-208, 407-421, 595-602, 1162-1167, 1246-1253, 1500-1508, 1552-1542)

1.3.4. Dowody księgowe dokumentujące poniesienie wydatków na realizację badanych trzech zamówień były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby upoważnione. Sporządzono je, opisano i ujęto, z jednym zastrzeżeniem, w księgach rachunkowych w sposób prawidłowy, m.in. odpowiadający istocie operacji gospodarczej, z zachowaniem zasad wynikających z polityki rachunkowości i planu kont Komendy. Stwierdzono, że w ramach jednego badanego zamówienia⁵⁴ wraz z nabywanymi pojazdami pozyskano dodatkowe wyposażenie – zestaw rozgłośnieniowy⁵⁵, którego wykorzystanie jest niezależne od pojazdu, a ponadto zostało przekazane do użytkowania innej komórce organizacyjnej Komendy niż samochód. Wartość ww. wyposażenia ujęto jednak w środkach trwałych łącznie z pojazdem, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 193-208, 407-421, 595-602, 1246-1253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego⁵⁶ Zamawiający nie dochował obowiązku

⁵¹ Wydatki zrealizowane po postępowaniu nr MT.2370.14.2020 dotyczącym modernizacji systemu wyciągu spalin.

⁵² Decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 14 listopada 2020 r.

⁵³ Środki zostały wskazane w poz. 833 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422). Środki te zostały wprowadzone do Budżetu Miasta Torunia oraz do planu finansowego Komendy 9-10 lutego 2021 r.

⁵⁴ Dotyczy zamówienia nr MT.2370.3.2020 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu operacyjnego 100% elektrycznego oraz jednej sztuki lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego z napędem 4x4.

⁵⁵ O wartości 5,1 tys. zł.

⁵⁶ O wartości szacowanej 178,9 tys. zł i wartości udzielonego zamówienia 245,0 tys. zł brutto (199,2 tys. zł netto).

publikacji ogłoszenia o zamówieniu w BZP⁵⁷, naruszając tym art. 276 ust. 1 pzp. W postępowaniu tym Zamawiający także nieterminowo opublikował ogłoszenia o udzieleniu zamówienia⁵⁸ oraz o wykonaniu umowy⁵⁹, czym naruszono odpowiednio art. 309 ust. 1 oraz art. 448 pzp.

Zgodnie z art. 255 pkt. 6 pzp zamawiający winien unieważnić postępowanie, które obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Brak ogłoszenia w BZP należy do jednej z tych przesłanek, wymienionych w art. 457 ust. 1 pkt 1 pzp. Tymczasem ww. postępowanie zakończono wyłonieniem wykonawcy i zawarciem umowy o zamówienie publiczne.

(akta kontroli str. 453-569, 595, 601)

Komendant wyjaśnił m.in., że powyższe postępowanie było pierwszym prowadzonym przy wykorzystaniu nowego systemu teleinformatycznego. Przeprowadzona analiza (w toku kontroli NIK) wykazała, że ogłoszenie zostało sporządzone, miało jednak nadal status „w przygotowaniu” i nie doszło do jego publikacji. Poprzedni system wymuszał weryfikację prawidłowości ogłoszenia, w nowym taka funkcjonalność już nie działa. Nieopublikowanie ogłoszenia wynikało zatem z błędnego założenia co do działania systemu. Ogłoszenie było opublikowane na platformie zakupowej, przez którą prowadziliśmy korespondencję z oferentami. Mylnie uznano zatem, że prawidłowo opublikowano ogłoszenie w BZP. Wiedzę o tym uzyskano dopiero w toku kontroli NIK. Także dopiero w toku tej kontroli uzyskano informacje, że nie dopełniono obowiązku publikacji innych wskazanych ogłoszeń⁶⁰.

Komendant odnosząc się całościowo do pytań dotyczących prowadzonych postępowań w trybach ustawowych wskazał m.in., że Komenda nie dysponuje wsparciem prawnym nawet na część etatu. Brak także budżetu na podnoszenie wiedzy w zakresie zamówień publicznych. Realizacja tych postępowań stanowi w Komendzie zadanie poboczne i incydentalne. W Komendzie, oprócz jednego kwatermistrza, który zajmuje się także szeregiem innych zadań, brak osób mających specjalistyczną wiedzę w powyższym zakresie. Dlatego wybór strażaka do komisji przetargowej wynika nie z wiedzy, ale z pełnionej funkcji w Komendzie. Jakkolwiek uczestnicy postępowań doszkalają się we własnym zakresie, jednak bez odpowiedniego wsparcia i szkolenia realizacja nałożonych obowiązków jest w praktyce trudna.

(akta kontroli str. 1436-1437, 1441-1443)

Poprzedni Komendant, który zatwierdził wynik ww. postępowania i podpisał umowę z wykonawcą wyjaśnił, że nie dysponuje dostępem do dokumentacji zamówień i nie pamięta szczegółów. Wszystkie wskazywane w pytaniach

⁵⁷ W tym przypadku ogłoszono postępowanie na stronie internetowej zamawiającego 8 marca 2023 r., tj. Zamawiający powinien dopełnić publikacji ww. ogłoszenia w BZP najpóźniej w tym dniu. Z tego względu, z tytułu nadzoru, za dopełnienie tego obowiązku odpowiadał poprzedni Komendant.

⁵⁸ Umowę z wykonawcą zawarto 28 marca 2023 r., a ogłoszenie opublikowano 28 maja 2025 r. (wymagany termin to 30 dni od zakończenia postępowania)

⁵⁹ Protokół odbioru bez uwag podpisano 24 kwietnia 2023 r., płatności wykonawcy dokonano 18 maja 2023 r. a ogłoszenie opublikowano 28 maja 2025 r., tj. w toku kontroli (wymagany termin to 30 dni od wykonania umowy).

⁶⁰ Tj. o udzieleniu zamówienia oraz o jego wykonaniu, które opublikowano dopiero w toku kontroli NIK (przypis kontrolera).

nieprawidłowości w działaniach jego podwładnych były pomyłkami. Wynikały z błędnej interpretacji przepisów lub nieświadomości ich zmian. Wyjaśniający wskazał, że ani jego intencją, ani intencją podwładnych nie było świadome działanie w sprzeczności z interesem publicznym, a ponadto, żadne działanie nie naraziło budżetu państwa na straty. W przekonaniu wyjaśniającego, nie został także pokrzywdzony żaden oferent, ani nie doszło do naruszenia wizerunku Państwowej Straży Pożarnej jako instytucji publicznej.

(akta kontroli str. 1553-1556)

W odniesieniu do wyjaśnień byłego Komendanta, NIK wskazuje, że brak odpowiedniego ogłoszenia postępowania ograniczył znacząco możliwość złożenia ofert, a przez to zasady uczciwej konkurencji. Jest to jedno z najpoważniejszych naruszeń, które po ujawnieniu – zgodnie z wymogiem pzp – powinno skutkować unieważnieniem postępowania lub umowy.

2. W postępowaniu MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego członkowie komisji oraz Komendant złożyli wymagane pzp oświadczenie na nieaktualnym druku (treść oświadczenia odpowiadała treści art. 17 ust. 1 poprzedniego pzp, a nie art. 56 ust. 2 i 3 pzp⁶¹), a ponadto – w zakresie dotyczącym art. 56 ust. 3 pzp – w nieprawidłowym terminie, tj. w dniu otwarcia ofert (23 marca 2023 r.), zamiast przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 56 ust. 6 pzp.

(akta kontroli str. 530-533)

Komendant, który był przewodniczącym komisji odpowiedzialnym m.in. za odebranie ww. oświadczeń wyjaśnił, że zbyt późne złożenie oświadczenia wynikało z pomyłki, doświadczeń poprzednich uregulowań oraz zapisów obowiązującego regulaminu pracy komisji. Komendant wskazał, że trwają prace nad stworzeniem nowego regulaminu.

Poprzedni Komendant wyjaśnił⁶², że nie dysponuje dostępem do dokumentacji ww. zamówienia i nie pamięta szczegółów, zgodził się jednak z treścią wyjaśnień obecnego Komendanta.

(akta kontroli str. 1436-1437, 1441-1443, 1545-1556)

3. W postępowaniu MT.2370.14.2020 na modernizację systemu odciągów spalin w jednostkach ratowniczo-gaśniczych Zamawiający nie dokonał⁶³ rzetelnej analizy wskazanej w art. 5c poprzedniego pzp, tj. jaki jest główny, przeważający przedmiot zamówienia: roboty budowlane czy dostawy. Zgodnie z treścią

⁶¹ Różnice w szczególności dotyczą zapisów z art. 56 ust. 3 oraz z art. 56 ust. 2 pkt 4 pzp.

⁶² Osoba pełniąca funkcję Komendanta w okresie powstania ww. nieprawidłowości udzieliła jednych wyjaśnień do wskazanych nieprawidłowości, których zasadniczą treść przytoczono przy nieprawidłowości nr 1 w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

⁶³ Czynności te powinny zostać przeprowadzone przed zatwierdzeniem przez poprzedniego Komendanta SWZ i ogłoszeniem postępowania 3 listopada 2020 r.

ogłoszenia, w tym opublikowanego w BZP, Z że ww. zamówienie dotyczy robót budowlanych.

Tymczasem analiza opisu przedmiotu zamówienia, a także wynik przeprowadzonych w toku kontroli oględzin wskazuje, że faktycznie głównym przedmiotem zamówienia była dostawa urządzeń wraz z ich montażem.

Powyższe, ze względu na szacowaną wartość zamówienia, nie miało wpływu na przekroczenie ustawowego progu do m.in. publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Skutkowało to jednak niedopełnieniem innych obowiązków ustawowych, gdyż w Komendzie działano niekonsekwentnie, w ten sposób, że pomimo określenia przedmiotu zamówienia jako roboty budowlane:

- nie dokonano szacowania przedmiotu zamówienia z zachowaniem wymogów art. 33 ust. 1 pkt 1 poprzedniego pzp, tj. w oparciu o kosztorys inwestorski;
- w ramach opisu przedmiotu zamówienia w sposób wskazany w art. 31 ust. 1 poprzedniego pzp⁶⁴, nie sporządzono przedmiaru robót;
- projekt umowy nie przewidywał określonych w art. 143d poprzedniego pzp postanowień odnoszących się do podwykonawstwa.

(akta kontroli str. 242-299, 387-392, 422-450)

Komendant wyjaśnił, że uznanie za główny przedmiot zamówienia robót budowlanych nastąpiło nieumyślnie i wynikało z księgowej kwalifikacji wydatków. Nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego i innych elementów odpowiednich dla robót budowlanych, gdyż faktycznie zamówienie nie dotyczyło tej kategorii zamówienia. Powyższe zamówienie było jednym z pierwszych realizowanych przez nowego pracownika Wydziału Kwatermistrzowsko-Technicznego, który wówczas nie miał dostatecznego doświadczenia w ww. zakresie.

Poprzedni Komendant wyjaśnił, że nie dysponuje dostępem do dokumentacji ww. zamówienia i nie pamięta szczegółów.

(akta kontroli str. 1442-1443, 1553-1556)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje ww. wyjaśnienia Komendanta jako podanie przyczyn nieprawidłowości, gdyż zgodnie z wskazanymi przepisami rodzaj udzielanego zamówienia zależy od jego części głównej, a nie z kwalifikacji księgowej wydatków.

4. Zamawiający przedkładał nierzetelnie sporządzone sprawozdania z udzielanych zamówień publicznych w trybach ustawowych za lata 2019-2021 oraz za 2023 r., i tak:

- w sprawozdaniu za 2019 r. wykazał zawyżoną wartość udzielonych zamówień ogółem o kwotę 24,5 tys. zł, a ponadto kwoty i liczbę dwóch zamówień wykazał w rubryce usług, podczas gdy faktycznie udzielono jednego zamówienia na dostawy;

⁶⁴ Uszczegółowionego m.in. w §4 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).

- w sprawozdaniu za 2020 r. wykazał zaniżoną wartość udzielonych zamówień na dostawy o 367,9 tys. zł i w konsekwencji odpowiednio zaniżył wartość udzielonych zamówień ogółem;
- w sprawozdaniu za 2021 r. nie wykazał udzielonego w tym roku zamówienia na roboty budowlane na kwotę 46,4 tys. zł⁶⁵;
- w sprawozdaniu za 2023 r. wykazał zaniżoną wartość udzielonych zamówień na dostawy i w konsekwencji kwoty ogółem o 73,1 tys. zł.

Powyższe wskazuje na nierzetelną realizację przepisów art. 82 ust. 1-3 pzp⁶⁶, oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania⁶⁷.

(akta kontroli str. 648-713, 1176-1188, 1455-1456, 1460-1464)

Komendant wyjaśnił, że powyższe nieprawidłowości wynikały z pomyłek i błędów popełnionych na etapie sporządzania sprawozdań, w szczególności z ujmowania kwot brutto zamiast netto, przyjęcia kwoty szacowanej zamiast udzielonego zamówienia, pomyłek przy sumowaniach kwot zamówień udzielanych w częściach, zakwalifikowania zamówienia udzielonego w trybie pzp o wartości 46,4 tys. zł, jako podprogowego⁶⁸. Wyjaśniający wskazał, że powyższe nie stanowiło działań umyślnych, wynikało z omyłek, często o charakterze incydentalnym, a także nie miało skutków finansowych. Komendant podał, że podjął już działania zwiększające nadzór w ww. obszarze.

Poprzedni Komendant wyjaśnił, że nie dysponuje dostępem do dokumentacji ww. zamówienia i nie pamięta szczegółów.

(akta kontroli str. 1460-1484, 1553-1556)

5. Działaniem nierzetelnym było zatwierdzanie przez Komendantów w latach 2019-2020 planów postępowań o zamówienie publiczne bez podania daty tej czynności, a także nieudokumentowanie faktu publikacji ww. planów na stronie internetowej Komendy. Za nierzetelne należy uznać także nieujęcie w zatwierdzonym przez poprzedniego Komendanta pierwotnym planie zamówień na 2023 r. postępowania na dostawę paliw płynnych, pomimo że poprzednią umowę z 25 czerwca 2020 r. zawarto na okres trzech lat i dwóch

⁶⁵ Było to postępowanie wszczęte w 2020 r. i zakończone udzieleniem zamówienia w 2021 r. na tożsamy przedmiot zamówienia, realizowany w tym samym miejscu i w zbliżonym czasie, finansowany z tych samych środków, co inne zamówienie publiczne realizowane i udzielone w 2020 r. Stąd pomimo wskazanej wyżej wartości zamówienia, Komenda była zobowiązana do stosowania trybu określonego w poprzednim pzp.

⁶⁶ W poprzednim stanie prawnym (dotyczy lat 2019-2021) art. 98 ust. 1-2 poprzedniego pzp.

⁶⁷ Dz. U. poz. 2463, dalej: „rozporządzenie z 2021 r. o rocznym sprawozdaniu”; w odniesieniu do sprawozdań dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2021 r. – obowiązującego wcześniej rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038), co wynikało z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2021 r. o rocznym sprawozdaniu.

⁶⁸ Jak wskazano wcześniej (przypis kontrolera) Komenda była zobowiązana do stosowania (i zastosowała) tryb określony w poprzednim pzp, tj. nie było to zamówienie podprogowe.

miesiący⁶⁹, tj. jej zakończenie w 2023 r. powinno być przewidziane i ujęte w planie na początku roku.

Zgodnie z art. 13a poprzedniego pzp oraz art. 23 pzp w Komendzie, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego powinien być sporządzony plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczają je na stronie internetowej.

(akta kontroli str. 3-11)

Komendant wyjaśnił, że brak daty w dokumentach dotyczących planów zamówień publicznych za lata 2019 i 2020 może wynikać z przyjętych wówczas procedur wewnętrznych, w których nie przewidywano oznaczania planu datą, jako elementu formalnego rozpatrywanego dokumentu. Plany te były opracowane i opublikowane (wg. informacji osób wówczas odpowiedzialnych za te czynności) zgodnie z obowiązującymi przepisami, lecz sam plik lub dokument nie zawierał jawnie wskazanej daty ich zatwierdzenia lub sporządzenia (np. w nagłówku lub stopce). Komendant wskazał, że nie jest w stanie podać miejsca publikacji ww. planów.

Komendant podał także, że wskutek niedopatrzenia i nieuwagi w chwili sporządzenia planu zamówień publicznych w wersji pierwotnej nie zauważono potrzeby przeprowadzenia postępowania na dostawę paliw. Wyjaśniający wskazał, że plan został zaktualizowany niezwłocznie po zauważeniu ww. braku.

(akta kontroli str. 1481-1482, 1579-1580)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że brak daty zatwierdzenia planów zamówień przy jednoczesnym braku dowodów na ich publikację, nie pozwala na ocenę terminowości sporządzania i publikacji tych dokumentów. Było to zatem działanie nierzetelne.

6. Nieprawidłowo, 29 kwietnia 2020 r., poprzedni Komendant przyjął na ewidencję środków trwałych lekki samochód rozpoznawczo-ratowniczy wraz z zakupionym łącznie z nim zestawem rozgłośnieniowym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁰ za środek trwały uznaje się w szczególności rzeczowe aktywo trwałe, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy konta ksiąg pomocniczych prowadzi się m.in. dla środków trwałych. Oznacza to, że każdy środek trwały, spełniający wskazane wyżej wymagania, w szczególności kompletności, powinien być ewidencjonowany oddzielnie. Tymczasem z samych dokumentów ewidencyjnych wynikało, że samochód stanowi oddzielny środek

⁶⁹ Zgodnie z [ogłoszeniem o zamówieniu](#) oraz [ogłoszeniem o jego udzieleniu](#), dostępnymi na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych (wgląd na 15 września 2025 r.), poprzednią umowę zawarto 25 czerwca 2025 r. na okres 38 miesięcy lub do wyczerpania określonego w niej limitu.

⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

trwały od zestawu rozgłośnieniowego, gdyż rozdysponowano go do innej komórki organizacyjnej niż pojazd⁷¹.

(akta kontroli str. 193, 197-198, 226, 233)

Komendant wyjaśnił m.in., że na zestaw rozgłośnieniowy nie wystawiono odrębnej faktury, został objęty jednym dokumentem jako wyposażenie samochodu. Nie było zatem podstawy do przyjęcia go jako odrębnego środka trwałego. Ponadto wartość ww. zestawu rozgłośnieniowego – 5,1 tys. zł, kwalifikowała go jako niskocenny środek trwały. Faktycznie jednak nabycie ww. zestawu nie służyło wyposażeniu jednego pojazdu przeznaczonego dla jednej z czterech jednostek Komendy. Miał on służyć w działaniach ratowniczo-gaśniczych w sile większej niż plutonu oraz podczas ćwiczeń i manewrów zgrywających pododdziały w sile kompanii czy batalionu. Stąd wyposażenie przekazano do wydziału operacyjno-szkoleniowego Komendy, tak aby mógł być wykorzystany we wszystkich jednostkach.

(akta kontroli str. 1472-1473)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że sprzęt możliwy do użytkowania oddzielnie od pojazdu, biorąc pod uwagę definicję środka trwałego, nie powinien być z nim ewidencjonowany łącznie, w szczególności jeśli stanowi środek trwały niskocenny, amortyzowany jednorazowo.

7. W okresie analizowanym⁷² Komenda nie dysponowała minimalną liczbą wyposażenia określoną w załącznikach nr 1 oraz nr 4 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia w następujących pięciu kategoriach sprzętu lub pojazdów:

- pomp przenośnych do wody zanieczyszczonej o wydajności minimum 1000 dm³ na min., których zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia Komenda powinna posiadać osiem (po dwie na każdą jednostkę ratowniczo-gaśniczą) a posiadała pięć na początku analizowanego okresu i siedem na jego końcu;
- od 11 lipca 2024 r.⁷³, dedykowanego dla grupy sonarowej lekkiego samochodu ratownictwa wodnego oraz jednostki pływającej, wymaganych załącznikiem 4 do ww. rozporządzenia; przy czym wyposażenie w łódź zostało uzupełnione na przełomie lat 2024/2025;
- do 11 lipca 2023 r.⁷⁴ żurawia samochodowego o udźwigu maksymalnym minimum 30 ton, a od 11 lipca 2024 r.⁷⁵ ciężkiego samochodu ratownictwa technicznego z żurawiem, wymaganych załącznikiem nr

⁷¹ W toku oględzin potwierdzono, że zestaw ten (o wartości 5,1 tys. zł) był niezależny od pojazdu, mógł służyć do wykorzystania ogólnego, w tym scenicznego, a składał się z przenośnych kolumn, mikrofonów, przekazników i stelaży.

⁷² Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r.

⁷³ Tj. terminu w jakim Komenda, zgodnie z §2 rozporządzenia zmieniającego normy wyposażenia, była zobowiązana do uwzględnienia nowych wymogów odnośnie minimalnej ilości sprzętu w tabelach wyposażenia uzgodnionych z Komendantem Wojewódzkim PSP.

⁷⁴ Tj. do dnia wejścia w życie nowego brzmienia załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia.

⁷⁵ Tj. terminu w jakim Komenda była zobowiązana do uwzględnienia nowych wymogów odnośnie minimalnej ilości sprzętu w tabelach wyposażenia uzgodnionych z Komendantem Wojewódzkim PSP.

4 do ww. rozporządzenia jako wyposażenie grupy ratownictwa technicznego.

(akta kontroli str. 618-647, 1468-1470, 1485-1486, 1492-1498, 1557-1574, 1590-1614)

Komendant wyjaśnił, że w 2020 r. zakupione zostały trzy pompy do wody zanieczyszczonej, o wydajności minimum 1000 dm³. W 2022 r. jedna z pomp w dyspozycji Komendy została przekazana jako pomoc dla ukraińskich strażaków. Komenda dysponuje także ww. pompami o wydajności 800 dm³ na min., wchodzącymi w skład zestawu takich urządzeń. Zakup brakującej pompy jest planowany wraz z nowym samochodem gaśniczym w 2025 r. W odniesieniu do wyposażenia grupy sonarowej, Komendant wyjaśnił, że informację o brakach w wyposażeniu ww. grupy przekazano do KW PSP w styczniu 2022 r., a po raz kolejny, w sprawozdaniu dowódcy grupy za 2023 r. wskazującym na trudności związane z brakami w wyposażeniu. Ostatecznie łódź uzyskano 20 grudnia 2024 r. Grupa wykorzystywała w tym okresie sprzęt jednostki ratowniczo-gaśniczej przy której została utworzona. Komendant podał m.in., że w latach 2019-2023 wykorzystywano żuraw zamontowany na pojeździe typu rotator należącym do współtworzącą grupę ratownictwa technicznego Komendy Powiatowej PSP w Świeciu a ponadto KW PSP podpisała umowę z firmą zewnętrzną, w której ustalono warunki wykorzystania sprzętu tego podmiotu, w tym ośmiu żurawi o wymaganym udźwigu. W 2022 r. pozyskano ww. pojazd w związku z utworzeniem nowej grupy ratownictwa technicznego w oparciu o wyłącznie Komendę w Toruniu. Jednak ze względu na wyeksploatowanie wycofano inny pojazd ciężki, a w jego miejsce, za zgodą Komendanta Wojewódzkiego, przesunięto dostępny średni samochód ratownictwa technicznego, o zbliżonych parametrach, do czasu pozyskania nowego samochodu ciężkiego. Obecnie jego zakup jest planowany na 2027 r. i będzie realizowany przez Komendę Wojewódzką PSP w Gorzowie Wielkopolskim.

(akta kontroli str. 1485-1486, 1492-1498, 1580-1588)

W ocenie NIK czynności wskazane w wyjaśnieniach, poza zakupem trzech pomp oraz pozyskaniem łodzi dla grupy sonarowej, stanowią działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom braków wyposażenia etatowego. Umożliwiały realizowanie zadań pomimo niespełnionych wymogów określonych rozporządzeniem w sprawie wyposażenia.

Odnosząc się do poszczególnych argumentów wskazanych w wyjaśnieniach należy podkreślić, że zgodnie z przedstawionymi dowodami, koszt jednej pompy do wody zanieczyszczonej wynosił w 2020 r. ok. 6,6 tys. zł, a biorąc pod uwagę skalę wydatków Komendy, istniała możliwość wygospodarowania środków na uzupełnienie powstałego niedoboru. Należy podkreślić, że wyposażenie standardowe jednostek ratowniczych nie mogło zastępować sprzętu w szczególności grupy sonarowej. Rozporządzenie w sprawie wyposażenia ustala bowiem w § 2 ust. 1 i 4 minimalne stany posiadania dla jednostek ratowniczo-gaśniczych i odrębnie dla specjalistycznych grup ratowniczych. Przepisy te wyraźnie wskazują przy tym, że wyposażenie grup specjalistycznych jest wyposażeniem dodatkowym⁷⁶, w stosunku do standardowego wyposażenia

⁷⁶ §2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie standardów wyposażenia w brzmieniu przed 11 lipca 2023 r.

jednostek ratowniczo-gaśniczych⁷⁷. W odniesieniu do wyposażenia grupy ratownictwa technicznego przed zmianą przepisów 11 lipca 2023 r., należy wskazać, że grupa składająca się z co najmniej dziewięciu ratowników powinna posiadać trzy pojazdy, a dysponowała dwoma ciężkimi samochodami ratownictwa technicznego w dwóch komendach, natomiast brakowało w niej dźwigu samochodowego. Po zmianie ww. przepisów, pozyskany średni samochód ratownictwa technicznego, także formalnie nie może w pełni zastąpić brakującego pojazdu ciężkiego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie w okresie objętym kontrolą zamówień publicznych w trybach określonych w przepisach pzp lub poprzedniego pzp.

Powyższe uzasadnia w szczególności nieogłoszenie w BZP jednego spośród trzech zbadanych postępowań oraz nierzetelne określenie rodzaju przedmiotu zamówienia w kolejnym postępowaniu. Nieprawidłowości stwierdzono zarówno w sporządzaniu planów jak i sprawozdań dotyczących zamówień publicznych.

Pomimo negatywnej oceny ww. obszaru, NIK pozytywnie ocenia rzetelność odbiorów przedmiotów umów oraz działalność ewidencji księgowej wydatków i ich zgodności z planem. NIK nie kwestionuje też celowości i zasadności zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych, które skontrolowano, niemniej zauważa, że w procesie planowania udzielanych zamówień nie uwzględniano wyposażenia w pięciu kategoriach (w tym czterech istotnych wartościowo), w jakich Komenda posiadała stany poniżej minimum określonego w przepisach powszechnie obowiązujących.

⁷⁷ Zmiana wprowadzona w rozporządzeniu po nowelizacji, od 11 lipca 2023 r.

2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych podprogowychOpis stanu
faktycznego

2.1. Wartość udzielonych zamówień publicznych podprogowych wynosiła w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą (netto)⁷⁸: 780,9 tys. zł w 2019 r., 900,9 tys. zł w 2020 r., 1 374 tys. zł w 2021 r., 1 391,1 tys. zł w 2022 r., 2 198,7 tys. zł w 2023 r., 2 460,6 tys. zł w 2024 r.

W trybach określonych w przepisach wewnętrznych⁷⁹ udzielono następującą liczbę i kwotę zamówień (wartości netto): w 2019 r. trzech na kwotę 54,3 tys. zł, w 2020 r. 11 na kwotę 532,7 tys. zł, w 2021 r. dwóch na kwotę 111,3 tys. zł, w 2022 r. trzech na kwotę 308,8 tys. zł, w 2023 r. ośmiu na kwotę 553,1 tys. zł, w 2024 r. pięciu na kwotę 407,2 tys. zł.⁸⁰, w okresie I-III kw. 2025 r. dwóch na kwotę 198,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 648-713, 1176-1186, 1188, 1254-1260)

2.2. W analizowanym zakresie (w trybach określonych w przepisach wewnętrznych), wszystkie udzielone zamówienia podprogowe dotyczyły potrzeb kontrolowanej jednostki.

Spośród udzielonych łącznie 25 zamówień na dostawy prowadzonych w trybach określonych w przepisach wewnętrznych, na kwotę 1 570,0 tys. zł netto, pięć postępowań na kwotę 402,6 tys. zł netto dotyczyło kategorii sprzętu wymienionego w tabelach wyposażenia ustalonych przez Komendanta w uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim. Zakupy w trzech przypadkach nie powodowały przekroczenia planowanej liczby sprzętu, a w dwóch⁸¹, po dokonanych w 2023 r. zakupach, tabele wyposażenia w 2024 r. zostały zwiększone o odpowiednią liczbę urządzeń. Pozostałe dostawy dotyczyły także niezbędnego sprzętu, w tym: wyposażenia funkcjonariuszy⁸² – 10 zamówień na kwotę 451,8 tys. zł netto, innego sprzętu ratowniczego⁸³ – cztery postępowania na kwotę 246,7 tys. zł netto, wyposażenia budynków komendy⁸⁴ – cztery zamówienia na kwotę 270,4 tys. zł netto.

Spośród ośmiu zamówień na usługi udzielonych w trybach określonych w przepisach wewnętrznych o wartości 502,4 tys. zł netto pięć na łączną kwotę

⁷⁸ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z udzielania zamówień publicznych za lata 2019-2024.

⁷⁹ Przepisy wewnętrzne wymagały stosowania określonych w nich procedur zamówień podprogowych w przypadku przekroczenia określonej w nich granicy szacunkowej wartości wydatku w wys. 50 tys. zł netto. W tych przypadkach wymagano stosowania procedur zapewniających wybór spośród konkurencyjnych ofert, a poszczególne czynności wymagały dokumentowania.

⁸⁰ W 2019 r. całość zamówień dotyczyła dostaw, w 2020 r. udzielono siedmiu zamówień na dostawę oraz czterech na usługi na kwoty odpowiednio 296,6 tys. zł i 236,1 tys. zł; w 2021 r. udzielono po jednym zamówieniu na dostawę i usługi odpowiednio na kwoty 63,2 tys. zł i 48,1 tys. zł; w 2022 r. udzielono dwóch zamówień na dostawę i jednego na usługi na kwoty odpowiednio 259,7 tys. zł i 49,1 tys. zł; w 2023 r. udzielono sześciu zamówień na dostawę na kwotę 391,0 tys. zł oraz po jednym zamówieniu na usługi i roboty budowlane na kwoty odpowiednio 68,6 tys. zł i 93,5 tys. zł; w 2024 r. udzielono czterech zamówień na dostawę i jednego na usługi na kwoty odpowiednio 306,8 tys. zł i 100,4 tys. zł, w okresie I-III kw. 2025 r. dwóch zamówień na dostawę na kwotę 198,5 tys. zł.

⁸¹ Zakup sprzętów wysokociśnieniowych.

⁸² W szczególności ubrań specjalnych, a także m.in. aparatów powietrznych, środków ochrony indywidualnej.

⁸³ M.in. wentylatorów akumulatorowych, kamer termowizyjnych, namiotów pneumatycznych.

⁸⁴ M.in. instalacji fotowoltaicznych, szlabanów wjazdowych.

359 tys. zł netto dotyczyło badań okresowych pracowników, a w pozostałych przypadkach przeglądów i konserwacji sprzętu lub budynków.

Jedno postępowanie dotyczące robót budowlanych na kwotę 93,5 tys. zł netto obejmowało modernizację pomieszczenia jednostki ratowniczo-gaśniczej.

Jak wskazano w pkt. 1.1.3 oraz w nieprawidłowości nr 7 w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia Komenda miała niedobory w pięciu kategoriach sprzętu wymienionego w załącznikach nr 1 i nr 4 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia. Z powyższej grupy, niedobory dotyczyły m.in. pomp przenośnych do wody zanieczyszczonej o wydajności min. 1000 dm³ na min. Były to urządzenia o wartości niewymagającej stosowania trybów określonych w pzp lub poprzedniej pzp.

(akta kontroli str. 618-647, 1176-1186, 1188, 1557-1574, 1580-1581)

2.3. Badanie prawidłowości udzielania zamówień podprogowych dokonano na próbie ośmiu postępowań udzielonych w trybach określonych w przepisach wewnętrznych, z czego siedmiu dotyczących dostaw na łączną kwotę 676,4 tys. zł brutto⁸⁵, a także jednego postępowania na wykonanie robót budowlanych⁸⁶ na kwotę 115,0 tys. zł brutto.

Obowiązujący do 7 października 2024 r. regulamin udzielania zamówień podprogowych nie zawierał wymogów odnośnie do sposobu szacowania wartości zamówienia ani jego dokumentowania⁸⁷. W praktyce, w powyższym okresie, szacowaną wartość zamówienia wskazywano w notatce stanowiącej wniosek o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne. Stwierdzono, że w pięciu na osiem badanych przypadków, powyższe notatki nie podawały, poza kwotą, żadnych informacji o sposobie szacowania wartości zamówienia⁸⁸. W pozostałych notatkach wskazano, że podstawą szacowania wartości zamówienia było rozeznanie rynku.

Pomimo powyższych braków w dokumentowaniu procesu szacowania wartości zamówienia, nie stwierdzono przypadków, gdy ustalona kwota w sposób istotny różniła się od cen oferowanych.

Wymaganych zapisów dotyczących m.in. szacowania wartości zamówienia nie zawarto w jednym wniosku o wszczęcie procedury, sporządzonym w okresie

⁸⁵ Nr MT.2370.4.2020 na dostawę aparatów powietrznych, nadciśnieniowych za kwotę 76,8 tys. zł brutto (62,4 tys. zł netto); nr MT.2370.5.2020 i MT.2370.8.2020 na dostawę umundurowania specjalnego dla strażaków na kwoty odpowiednio 95,0 tys. zł i 56,9 tys. zł brutto (77,2 tys. zł i 46,3 tys. zł netto); nr MT.2370.3.2023 na dostawę sprężarki wysokociśnieniowej o wartości 71,1 tys. zł brutto (57,8 tys. zł netto); nr MT.2370.10.2023 na dostawę kamer termowizyjnych i wentylatorów akumulatorowych o wartości 128,0 tys. zł brutto (104,1 tys. zł netto); nr MT.2370.3.2024 na dostawę 120 pożarniczych węży tłocznych W110 wraz z zestawami naprawczymi o wartości 80,2 tys. zł brutto (65,1 tys. zł netto); nr MT.2370.5.2024 na dostawę łodzi ratowniczej wraz z wyposażeniem o wartości 150,3 tys. zł brutto (122,2 tys. zł netto).

⁸⁶ Zamówienie nr MT.2370.2.2023 na modernizację pomieszczeń za kwotę 115,0 tys. zł brutto (93,5 tys. zł netto).

⁸⁷ Regulamin zatwierdzony 8 października 2024 r. miał zastosowanie w jednym badanym postępowaniu – znak: MT.2370.5.2024.

⁸⁸ W następujących notatkach podawano wyłącznie kwoty szacowane, bez jakichkolwiek szczegółów, w tym metody i daty szacowania: z 17 września 2024 r., zamówienie MT 2370.3.2024; z 4 października 2023 r., zamówienie MT.2370.10.2023; z 9 września 2020 r. zamówienie MT. 2370.8.2020; z 24 kwietnia 2020 r., zamówienie MT.2370.5.2020; z 6 lutego 2020 r., zamówienie MT.2370.4.2020. W każdym z powyższych przypadków, na podstawie przedłożonych w toku kontroli dokumentów (w szczególności maili z rozeznaniem rynku, faktur za poprzednie zamówienia), możliwe było ustalenie okresu i sposobu szacowania wartości zamówień.

obowiązującego regulaminu zatwierdzonego przez Komendanta 8 października 2024 r., co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 717, 762, 815, 911, 951, 957, 1000, 1053, 1104, 1176-1186, 1188, 1254-1258)

Komendant, w odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieuregulowania kwestii szacowania wartości zamówienia w regulaminie zamówień podprogowych wskazał, że podjął działania zmierzające do wdrożenia nowego regulaminu po objęciu funkcji. Komendant podał, że nie zna przyczyn dlaczego te kwestie nie zostały zaktualizowane przez poprzednich komendantów. Poprzedni Komendant nie odniósł się do ww. kwestii.

(akta kontroli str. 1439-1440, 1444, 1547, 1553-1554)

Analizie poddano rejestry zamówień publicznych, plany zamówień publicznych i ewidencję księgową wybranych wydatków, pod kątem ustalenia przypadków ewentualnego niedozwolonego podziału zamówień na części⁸⁹. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 18-43, 1176-1253)

2.4. Obowiązujący od 1 października 2019 r. do 7 października 2024 r. regulamin udzielania zamówień podprogowych⁹⁰ zobowiązywał m.in. do stosowania wymogów określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹¹. W przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 50 tys. zł, zobowiązywał do dokonania rozeznania rynku, bez obowiązku stosowania wskazywanych procedur i pełnego dokumentowania tych czynności. Dla zamówień na kwotę przekraczającą 50 tys. zł wymagano w szczególności przeprowadzenia rozeznania rynku wśród trzech potencjalnych wykonawców oraz udokumentowania działań w formie papierowej.

Regulamin zamówień podprogowych zatwierdzony 8 października 2024 r. wskazywał m.in., że dla zamówień na kwotę od 50 tys. zł stosuje się procedurę uproszczoną polegającą na umieszczeniu zapytania ofertowego na Platformie Zakupowej oraz zaproszenie do składania ofert co najmniej trzech potencjalnych Wykonawców. Dopuszczono także możliwość rozesłania zapytania do mniejszej liczby wykonawców, pod warunkiem umieszczenia dostępnego z zewnątrz zapytania ofertowego na Platformie Zakupowej.

Oba obowiązujące w okresie objętym kontrolą regulaminy wymagały, dla zamówień odpowiednio powyżej lub od 50 tys. zł – zawarcia umowy pisemnej. W każdym przypadku spośród badanych ośmiu postępowań:

- we wniosku o wszczęcie postępowania zawarto szczegółowe uzasadnienie zakupu;
- przygotowano zapytanie ofertowe, formularz oferty, z oświadczeniami o spełnieniu stawianych wymagań oraz opis przedmiotu zamówienia (jako oddzielny dokument lub część zapytania ofertowego), a także wzór umowy;

⁸⁹ Badaniem objęto w szczególności ewidencję na kontach rozrachunkowych wyłonionych wykonawców w próbie zamówień wskazanej na początku pkt 2.3. Analizie poddano także ewidencję analityczną wydatków w paragrafach 421, 605, 606, odpowiednio do klasyfikacji wydatków poniesionych w badanej próbie zamówień.

⁹⁰ Wcześniej obowiązywał regulamin zatwierdzony 7 listopada 2014 r., zawierał odpowiednie zapisy do późniejszego regulaminu, z tym że wyznaczał granicę dokumentowania czynności na 30 tys. zł. Żadne z badanych (w próbie) zamówień nie zostało udzielone na jego podstawie.

⁹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej: „ufp”.

- wysyłano trzy zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców/dostawców (podmiotów o odpowiednim profilu działalności), przy czym w badanych postępowaniach z 2020 r. wysyłka następowała mailowo, a w badanych sprawach z lat 2023-2024, za pośrednictwem platformy zakupowej.

W każdym przypadku wyboru dokonywano spośród ważnych ofert, które spełniały wymagania. Najkorzystniejszą ofertę wybierano w oparciu o ustalone kryteria. Po dokonaniu wyboru, propozycję przedstawiano do zatwierdzenia Komendantowi. W przypadku postępowań prowadzonych z wykorzystaniem platformy zakupowej, czynności udokumentowano z wykorzystaniem dostępnych w niej narzędzi, a w przypadku starszych postępowań – wydruków i dokumentów. Umowy podpisywano na warunkach ustalonych w zapytaniach ofertowych oraz w ofertach wyłonionych wykonawców.

(akta kontroli str. 714-740, 744-745, 759-794, 810-833, 875-877, 909-929, 942-943, 949-974, 976-977, 998-1028, 1031-1032, 1051-1090, 1092-1093, 1102-1133, 1139-1140)

2.5. Dane o zamówieniach podprogowych wykazywane w sprawozdaniach rocznych o udzielonych zamówieniach były oparte na danych z ewidencji księgowej. Wyszczególnione kwoty stanowiły wartość netto wydatków poniesionych w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej⁹².

(akta kontroli str. 1272)

2.6. Analiza wykonania ośmiu badanych umów dotyczących zamówień podprogowych, udzielonych po przeprowadzeniu postępowań w trybach określonych w przepisach wewnętrznych, wykazała, że w każdym przypadku:

- terminowo dokonywano dostaw i kończono roboty budowlane;
- dostarczone urządzenia, wyposażenie, środki transportu, a także wykonane roboty budowlane – odpowiadały ofercie i wymaganiom, w tym określonym w przepisach powszechnie obowiązujących.

Stwierdzono, że w przypadku badanego wyposażenia, opisanego w opracowaniu pn. „System dopuszczeń i odbiorów techniczno-jakościowych sprzętu wykorzystywanego w jednostkach państwowej straży pożarnej” tj. ubrań specjalnych, aparatów powietrznych i węży pożarniczych – umowy o zamówienie publiczne nie zobowiązywały do stosowania wzorów protokołów odbioru techniczno-jakościowego określonych ww. dokumentem i dokumenty odbiorowe nie zawierały określonych nimi treści.

Komendant wskazał m.in., że ww. opracowanie jest dokumentem wydanym przez jednostkę notyfikującą, która nie jest jednak rozkazodawcą w rozumieniu podległości służbowej. Nie nadano jej charakteru obowiązującego, w szczególności w formie stosownego dokumentu wydanego przez Komendanta Głównego. Ma ono zatem charakter fakultatywny a nie obowiązkowy. Biorąc pod uwagę incydentalny charakter zamówień publicznych udzielanych przez Komendę, a także zmiany kadrowe w Wydziale Kwatermistrzowsko-Technicznym, nie było nawyku czy rutyny, aby posiłkować

⁹² Weryfikacja kwot w dwóch objętych kontrolą latach (2022-2023) nie wykazała istotnych różnic między ww. ewidencją a sprawozdaniami. W wydatkach uwzględniano także zamówienia udzielane ze środków pozabudżetowych.

się ww. publikacją. Podjęte zostaną działania mające na celu wdrożenie odpowiednich procedur odbiorowych. Wyjaśniający wskazał przy tym, że w toku odbiorów dokonywano odpowiednich weryfikacji i sprawdzeń, tylko ze względu na brak rubryki na opis podejmowanych czynności – nie były one wymieniane w tych dokumentach.

W toku przeprowadzonych oględzin NIK (z zastosowaniem wybranych wytycznych z ww. publikacji⁹³) nie stwierdzono wad ww. wyposażenia.

(akta kontroli str. 714-752, 759-833, 874-897, 909-982, 998-1036, 1051-1096,
1102-1152, 1440, 1444, 1457, 1466-1467)

2.7. W badanych przypadkach nie stwierdzono podstaw do korzystania z praw zabezpieczających interesy Komendy, przewidzianych w umowie lub przepisach powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli str. 744-745, 810-812, 875-877, 942-943, 976-977, 1033-1036,
1092-1093, 1139-1140)

2.8. Analiza badanych postępowań w trybach określonych w przepisach wewnętrznych wykazała, że poniesione wydatki odpowiadały kwotom określonym w umowach, a także zawierały się w kwotach określonych w planach finansowych. W przypadkach, gdy środki przyznawano Komendzie z określeniem ich przeznaczenia lub zasad wydatkowania, w badanych zamówieniach podprogowych zapewniono zgodność wydatkowania z ww. warunkami⁹⁴.

(akta kontroli str. 733-740, 744-745, 787-794, 810-812, 826-833, 875-877, 898-908, 926-929, 942-943, 971-974, 976-977, 1023-1028, 1031-1032, 1085-1090, 1092-1093, 1128-1133, 1141-1152, 1168-1172, 1510-1528, 1531-1544)

2.9. Działania w Komendzie, opisane w pkt. 2.4 oraz 2.6, nie wskazywały na naruszenie zasady celowego i oszczędnego dokonywania wydatków, tj. przy uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Nie stwierdzono także opóźnień w płatnościach na rzecz wykonawców.

(akta kontroli str. 744-745, 810-812, 875-877, 898-908, 942-943, 976-977, 1031-1032, 1092-1093, 1141-1152)

2.10. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację badanych zamówień były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby upoważnione,

⁹³ Badaniu poddano w szczególności elementy podlegające weryfikacji wizualnej, przede wszystkim prawidłowość oznakowania produktu, także wymogi odnośnie do jego zewnętrznych cech. Nie dokonywano wskazanych w tej publikacji testów, badań i sprawdzeń.

⁹⁴ Jedno z badanych zamówień, nr MT.2370.2.2023 na modernizację pomieszczeń za kwotę 115,0 tys. zł brutto (93,5 tys. zł netto), zostało sfinansowane ze środków Funduszu Wsparcia, w których cel i zasady wydatkowania określiła umowa zawarta między samorządem gminnym a Skarbem Państwa. W pozostałych badanych przypadkach, przeznaczenie środków określano w budżecie Miasta Torunia, planach finansowych, decyzjach przesuwających środki Budżetu Państwa.

sporządzono je, opisano i ujęto w księgach rachunkowych w sposób prawidłowy, a dokonane w tym zakresie zapisy księgowe były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 744-745, 753-758, 810-812, 875-877, 898-908, 942-943, 983-997, 976-977, 1031-1032, 1037-1050, 1092-1093, 1097-1101, 1141-1160, 1191-1242, 1246-1253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W postępowaniu nr MT.2370.5.2024 na dostawę łodzi ratowniczej wraz z wyposażeniem o wartości 150,3 tys. zł brutto (122,2 tys. zł netto) Komendant wyraził zgodę na wszczęcie postępowania, pomimo że dokumentacja dotycząca wszczęcia zamówienia nie zawierała danych o szacowanej wartości w euro, o dacie szacowania zamówienia, źródle finansowania, łącznej wartości zamówień danego rodzaju udzielonych w roku budżetowym, tj. informacji wymaganych przez art. 14 pkt 3-5⁹⁵ regulaminu udzielania zamówień publicznych z 8 października 2024 r. Nie sporządzono także stanowiącego załącznik do ww. regulaminu protokołu z szacowania wartości zamówienia, a pismo z wnioskiem o wszczęcie procedury, skierowane do Komendanta, także nie odpowiadało treści załącznika nr 2 do ww. Regulaminu.

(akta kontroli str. 1102-1106, 1139-1140, 1254-1258, 1265-1267)

Komendant wyjaśnił m.in., że przy zatwierdzeniu wniosku nie zaktualizowano dokumentacji. Wyjaśniający wskazał, że źródłem finansowania był budżet Miasta Torunia, a było to pierwsze zamówienie w roku, zatem uznano, że informacje o tych okolicznościach nie były konieczne.

(akta kontroli str. 1440, 1444)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że wymagania formalne dotyczące wniosku były zawarte w regulacjach wewnętrznych opracowanych w Komendzie.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie w Komendzie zamówień podprogowych w latach 2019-2025 (I połowa). Badane zamówienia były odpowiednio uzasadnione potrzebami Komendy, jednak pomimo powstałego braku nie uzupełniono wymaganego wyposażenia w jedną pompę do wody zanieczyszczonej. Nie dopuszczano do udzielania zamówień bez stosowania pzp lub poprzedniego pzp, które powinny zostać udzielane w trybach przewidzianych tymi ustawami. Dla zamówień powyżej określonych w Komendzie kwot, zgodnie z przepisami wewnętrznymi, organizowano stosowne, konkurencyjne procedury wyłaniające dostawców lub wykonawców. Zapewniano także właściwy nadzór nad realizowaniem zawartych pisemnie umów, w szczególności zapewniono terminowość i zgodność dostarczanego sprzętu i wyposażenia z odpowiednimi wymogami jakościowymi. Stwierdzona nieprawidłowość w przygotowaniu jednego z postępowań ma charakter formalny i nie spowodowała negatywnych skutków.

⁹⁵ Tj. sekcji dotyczącej Przygotowania postępowania (§ 4).

3. Organizacja i nadzorowanie zadań z zakresu udzielania i realizacji zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Wydziałowi Kwatermistrzowsko-Technicznemu Komendy przypisano zadania w zakresie: dokonywania zakupów i dostaw sprzętu, paliwa, materiałów, urządzeń i usług niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Komendy, ze szczególnym uwzględnieniem procedur wynikających z ustawy prawo zamówień publicznych; sporządzania planów zakupów i robót budowlano-instalacyjnych oraz ich realizacji ze środków finansowych pozostających w dyspozycji Komendy.

W okresie objętym kontrolą, planowane zatrudnienie w ww. komórce wynosiło od 5 do 5,5 etatów⁹⁶. Zadania ww. wydziału wykaczały poza kwestie zamówień publicznych i obejmowały także m.in. administrowanie budynkami, opracowanie planów wydatków rzeczowych, prowadzenie spraw mieszkaniowych, mundurowych i socjalnych, zabezpieczenie logistyczne działań Komendy, prowadzenie gospodarki magazynowej, prowadzenie i nadzór nad sprawami utrzymania środków transportu.

Faktycznie zadania związane z zamówieniami publicznymi przypisano jednemu pracownikowi, Z-cy Naczelnika Wydziału, któremu nie wyznaczono zastępstwa w realizacji zadań dotyczących zamówień publicznych. Jak wskazał Komendant, nie wyznaczono zastępstwa, ze względu na „szczupłość kadr” oraz incydentalność udzielania zamówień publicznych. Ponadto ewentualne zastępstwo wymaga udzielenia dostępu do systemów informatycznych dedykowanych udzielaniu zamówień.

W okresie objętym kontrolą pierwsza z osób zajmujących ww. stanowisko została przeszkolona w zakresie zamówień publicznych jednokrotnie (stacjonarnie), kolejna dwukrotnie (stacjonarnie). Oprócz ww. osób przeszkolona w zakresie zamówień publicznych była jedna osoba (online).

W okresie objętym kontrolą w zakresie zamówień publicznych nie byli szkoleni naczelnicy ww. wydziału oraz przewodniczący komisji przetargowych. W związku z nieprawidłowościami opisanymi w obszarze 1, w ocenie NIK było to niezetelne, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1273-1375, 1376-1391, 1483-1484)

W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywała decyzja nr 29 Komendanta z 30 grudnia 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej oraz zasad jej koordynacji w Komendzie⁹⁷. W rozdziale trzecim określała ona m.in. zasady monitorowania, oceny i identyfikacji ryzyka. Wskazywano tam m.in. na prowadzenie w Komendzie procesu zarządzania ryzykiem, w tym celu powinny być prowadzone: analizy, scenariusze zagrożeń, sygnały wczesnego ostrzegania w celu osiągnięcia zamierzonych celów. Wskazano także na obowiązek monitorowania realizacji określonych celów Komendy. W rozdziale 4 wskazano na zasady dokumentowania procesu kontroli zarządczej, a w rozdziale 6 – monitorowania systemu kontroli zarządczej. W ramach powyższego wskazano na obowiązek wydawania i gromadzenia dokumentacji obejmującej: regulaminy i decyzje określające m.in. elementy kontroli w ramach organizacji Komendy, nadzór: nad kadrami i majątkiem

⁹⁶ 5,5 etatu od 6 marca 2019 r. do 1 lipca 2023 r., w pozostałym okresie objętym kontrolą 5 etatów.

⁹⁷ Dalej: „decyzja w sprawie kontroli zarządczej”.

Komendy, nad obiegiem dokumentów, nad ochroną informacji niejawnych, w zakresie kontroli finansowej i in. Wskazano m.in. na obowiązek corocznej samooceny systemu, na poziomie naczelników wydziałów, dowódców JRG i sekcji finansów.

Powyższe uregulowania nie zawierały wymogów odnośnie do sposobów dokumentowania procesu analizy ryzyka, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1391-1402, 1415-1419, 1435)

Badanie przeprowadzanych corocznie samoocen systemu kontroli zarządczej wykazało, że naczelnicy wydziałów, dowódcy JRG oraz Główny Księgowy przedkładali Komendantowi informacje o działaniu kontroli zarządczej w podległych im obszarach, na podstawie której Komendant wydawał oświadczenie o stanie kontroli zarządczej.

Stwierdzono, że poza wzmianką o przeprowadzonej w Wydziale Kwatermistrzowsko-Technicznym kontroli wewnętrznej prawidłowości zleceń, realizacji i nadzorowania zadań publicznych finansowanych z dotacji, w informacjach przekazywanych przez Naczelnika ww. wydziału, nie zawarto żadnych wskazań na działania nadzorcze nad zamówieniami publicznymi, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1391-1425)

Od 18 marca do 30 kwietnia 2024 r. w Komendzie przeprowadzono kontrolę wewnętrzną⁹⁸ „prawidłowości zleceń, realizacji i nadzorowania zadań publicznych, przeprowadzonych przez Komendę, które zostały sfinansowane w formie dotacji”. Kontrolą objęto sześć zadań z 2023 r., w tym jedno, w którym prowadzono postępowanie w trybie pzp, cztery, w których stosowano procedury zamówień podprogowych oraz jedno zadanie, w którym dokonano zakupów bez stosowania ww. procedur. Kontrola nie wykazała istotnych uchybień lub nieprawidłowości i zakończyła się wynikiem pozytywnym. W toku ww. kontroli badaniu poddano m.in. zamówienie publiczne nr MT.2370.1.2023 na dostawę jednej sztuki lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego. Nie ujawniono w niej jednak faktu braku publikacji ogłoszenia o zamówieniu, jak i (w dniu kontroli) ogłoszeń o: udzieleniu zamówienia i o wykonaniu umowy, a także nie wskazano na nieprawidłowości w oświadczeniach złożonych przez Komendanta i członków komisji, co zostało dalej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1420-1427, 1483)

Zgodnie z decyzją w sprawie kontroli zarządczej, kontrola finansowa stanowiła element tego systemu, a szczegółowe wymogi w tym zakresie zawarte były w przyjętych w Komendzie dokumentach. Wchodząca w skład tych uregulowań polityka rachunkowości, a w szczególności instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych, zawierały m.in. wymogi odnośnie do kontroli dowodów księgowych pod względem merytorycznym oraz formalnym

⁹⁸ Przeprowadzona przez funkcjonariuszy Komendy, pod kierownictwem jednego z zastępców dowódców JRG.

i rachunkowym – ze wskazaniem zakresu działań, sposobu dokumentowania oraz stanowisk odpowiedzialnych za poszczególne czynności.

Wyniki badań opisanych w pkt. 1.3.4 oraz 2.10 niniejszego wystąpienia nie wykazały nieprawidłowości w zakresie księgowania poddanych badaniom operacji, a przez to potwierdzają prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w obszarze finansowym.

(akta kontroli str. 1392-1402, 1435)

3.2. Zgodnie ze stosownym rejestrem, w latach objętych kontrolą, nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące kwestii udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1428-1434)

3.3. W latach objętych kontrolą w Komendzie nie była przeprowadzona kontrola zewnętrzna obejmująca zagrożenia udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1426-1427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Działania Komendanta w obszarze kontroli zarządczej, w odniesieniu do zamówień publicznych, w szczególności realizowanych w trybach określonych w pzp i poprzednim pzp, nie zapewniły jej funkcjonowania w sposób adekwatny, skuteczny i efektywny, na co wskazują nieprawidłowości opisane w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia. Wymienione tam stany nieprawidłowe wystąpiły przy niepełnej realizacji standardów określonych przez Ministra Finansów w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁹, tj. w szczególności przy:

- nieokreśleniu w obowiązujących przepisach wewnętrznych obowiązku dokumentowania prowadzonych identyfikacji i analiz ryzyka, przez co nie spełniono standardów nr 7 i 8 w zw. ze standardem nr 10;
- braku monitorowania celów i zadań w zakresie zamówień publicznych w toku corocznej samoceny systemu kontroli zarządczej, co oznaczało ograniczenie realizacji standardu nr 6 oraz nr 20;
- nieprzeszkoleniu części pracowników odpowiedzialnych za realizację lub nadzorowanie zadań związanych z zamówieniami publicznymi, w szczególności Naczelników Wydziału Kwatermistrzowsko-Technicznego, przewodniczących komisji przetargowych oraz osób wyznaczonych do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej związanej z udzielaniem zamówień publicznych¹⁰⁰, co było niezgodne ze standardem nr 2 oraz osłabiało rolę ustanowionego podziału obowiązków w zakresie zamówień publicznych (standard 11 lit. c), jak i całość nadzoru w tym obszarze (standard nr 11);
- nieustanowieniu zastępstwa w wykonywaniu zadań dotyczących zamówień publicznych dla pracownika wyznaczonego do ich realizacji,

⁹⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84, dalej: „Standardy kontroli zarządczej”.

¹⁰⁰ Kontrola wewnętrzna nie wykryła najistotniejszych w tej kontroli nieprawidłowości, w tym w szczególności nieopublikowania ogłoszenia o zamówieniu (nieprawidłowość opisana w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia).

przez co nie zapewniono spełnienia standardu nr 12 w tym obszarze działalności Komendy.

(akta kontroli str. 1391-1427)

Komendant wyjaśnił m.in., że faktycznie w Komendzie podejmowane były działania w zakresie analizy ryzyka i zarządzania nim. Jakkolwiek nie było to dokumentowane, to działania w powyższym zakresie były wpisane w codzienne czynności. Wynikało to z uregulowań formalno-prawnych, zarządzeń, rozkazów i decyzji przełożonych wyższego szczebla. Pracownicy i funkcjonariusze w całej określonej strukturze Komendy byli świadomi konieczności zapewnienia zgodności z przepisami i wytycznymi, a także działania w sposób skuteczny i efektywny. Komendant wskazał, że trudno przy tym ustalić liczbę etatów potrzebnych dla realizacji zadań w ww. obszarze. Limity dla Komendy są ustalone odgórnie, a zakres zadań funkcjonariuszy bardzo szeroki. Przy braku dedykowanego stanowiska, zdarzają się błędy w organizacji zarządzania w Komendzie. Komendant wskazał m.in. że corocznie dobierane są zagadnienia do kontroli wewnętrznej, m.in. w oparciu o okres od ostatniej kontroli, ich wyniki, zmiany kadrowe.

Komendant wskazał, że zamówienia publiczne były jednym z przedmiotów cotygodniowych odpraw w Komendzie z udziałem Naczelnika Wydziału Kwatermistrzowsko-Technicznego oraz nadzoru w toku codziennej służby. W związku z tym odstąpiono od obowiązku wykazywania informacji w tym zakresie w toku raportowania działań w zakresie kontroli zarządczej.

Naczelnik ww. Wydziału i przewodniczący komisji przetargowych nie byli kierowani na kształcenie kwalifikujące w zakresie zamówień publicznych, ze względu na brak środków finansowych w Komendzie na ten cel. Poza tym etatyzacja stanowisk nie przewiduje dedykowanego stanowiska pracy w ww. obszarze na poziomie Komendy, jak i pozostałych komend miejskich czy powiatowych. Czynności te wykonywane są niejako w ramach zadań dodatkowych, co też powoduje brak podstaw formalnych do skierowania funkcjonariusza np. na studia podyplomowe dające kwalifikacje w rozpatrywanym zakresie.

Poprzedni Komendant nie odniósł się szczegółowo do ww. kwestii, podał¹⁰¹ że nie dysponuje dostępem do dokumentacji i nie pamięta szczegółów.

(akta kontroli str. 1465-1466, 1481, 1548-1549, 1553-1556)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że obowiązkiem kierownika jednostki, wynikającym wprost z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp jest zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Jej podstawowym celem, w myśl art. 68 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system kontroli zarządczej był w latach 2019-2024 nieadekwatny i nieskuteczny względem zamówień w trybach ustawowych. Podstawowym błędem było niedostateczne przeszkolenie pracowników Komendy w zakresie procedur określonych w pzp. Dlatego pomimo

¹⁰¹ Osoba pełniąca funkcję Komendanta w okresie powstania ww. nieprawidłowości udzieliła jednych wyjaśnień do wskazanych nieprawidłowości, których zasadniczą treść przytoczono przy nieprawidłowości nr 1 w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

podejmowanych działań w zakresie mechanizmów kontroli (określenia procedur), bieżącego nadzoru (m.in. wieloetapowe zatwierdzanie dokumentów), jak i weryfikacji ex-post (przeprowadzonej kontroli wewnętrznej), stwierdzono liczne nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych w trybach ustawowych.

Niewystarczające kompetencje w dziedzinie zamówień publicznych uniemożliwiały bowiem zarówno spostrzeżenie błędów i ich bieżącą korektę, jak i rzetelne monitorowanie stanu oraz doskonalenie procedur.

Należy także wskazać, że w Komendzie nie zostały wdrożone procedury dokumentowania działań w zakresie identyfikacji ryzyka. Braki dotyczyły także udokumentowania działań nadzorczych nad zamówieniami publicznymi w toku corocznego przeglądu systemu kontroli zarządczej.

Pomimo powyższych nieprawidłowości, stwierdzono także obszary, w których kontrola zarządcza działała skutecznie. W szczególności w zakresie finansowo-księgowym, a niewielkie i niemające skutków finansowych nieprawidłowości, wskazują że system funkcjonował także prawidłowo w zakresie udzielania zamówień podprogowych, a także w odniesieniu do całości dokonywanych odbiorów zamawianych dostaw usług i robót budowlanych.

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 | <ol style="list-style-type: none">1. Pomimo wskazywanych niedoborów finansowych, w Komendzie powinny zostać podjęte działania mające na celu odpowiednie systematyczne szkolenie z zakresu udzielania zamówień publicznych w trybach określonych w pzp w szczególności osób zastępujących, nadzorujących, przewodniczących komisji przetargowych oraz osób wyznaczanych do kontroli zamówień publicznych, nie tylko jednego funkcjonariusza odpowiadającego za obsługę tych postępowań. Uzasadnia to w szczególności złożony i dynamiczny charakter przepisów z tego zakresu oraz doniosłość konsekwencji wynikających z ich naruszeń.2. Pomimo niewielkiej liczby udzielanych przez Komendę zamówień publicznych w trybie pzp oraz licznych zadań niewielkiej liczby pracowników Wydziału Kwatermistrzowsko-Technicznego, w Komendzie powinno zostać ustanowione zastępstwo w wykonywaniu zadań dotyczących zamówień publicznych, celem zapewnienia ciągłości działań w tym obszarze, zwłaszcza podczas niespodziewanej nieobecności pracownika wyznaczonego do ich realizacji. W procesie udzielania zamówień publicznych istotną rolę odgrywają terminy, które są niezależne od ewentualnej absencji pracowników zamawiającego. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze udzielania zamówień publicznych.2. Prawidłowe ewidencjonowanie środków trwałych.3. Rzetelne sporządzanie planów zamówień publicznych i sprawozdań z udzielania tych zamówień.4. Podjęcie i kontynuowanie działań mających na celu uzupełnienie wyposażenia do norm określonych w rozporządzeniu w sprawie wyposażenia. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> 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, Dyrektora zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 9 grudnia 2025 r.

Kontroler

Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

/podpisano elektronicznie/