



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.14.4.2025

Pan
st. bryg. Grzegorz Jankowski
Komendant Miejski Państwowej Straży
Pożarnej we Włocławku
Komenda Miejska Państwowej Straży
Pożarnej we Włocławku
ul. Rolna 1
87-800 Włocławek

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 we Włocławku ¹ , ul. Rolna 1, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Jankowski, Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej we Włocławku ² , od 21 lutego 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili ³ : Robert Wiśniewski, od 1 stycznia 2019 r. do 31 maja 2019 r.; Dariusz Kuligowski, od 1 czerwca 2019 r. do 31 lipca 2019 r.; Adam Dominikowski, od 1 sierpnia 2019 r. do 24 lutego 2021 r.; Grzegorz Jankowski, od 25 lutego 2021 r. do 24 kwietnia 2021 r.; Maciej Krzemkowski od 25 kwietnia 2021 r. do 20 lutego 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych ⁴ . 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 ⁵), 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 ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/64/2025 z 12 maja 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „Komenda” lub „Komenda Miejska PSP we Włocławku”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Dalej: „Były Komendant”.

⁴ Dalej: „tryb PZP”.

⁵ Zakończenie czynności kontrolnych: 17 listopada 2025 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Zamawiający⁸ udzielał zamówień publicznych⁹ w trybach przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych¹⁰ z istotnymi naruszeniami przepisów prawa i nierzetelnie, natomiast zamówienia podprogowe¹¹, były udzielane zgodnie z przepisami wewnętrznymi, a poza wyjątkiem dotyczącym szacowania ich wartości, także rzetelnie dokumentowane. Skala stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości wpłynęła na sformułowanie oceny negatywnej w pierwszym obszarze. Co prawda w strukturze Komendy prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem i udzielaniem zamówień publicznych, jednak wyznaczonym do tych zadań pracownikom, nie stworzono warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych dotyczących udzielania zamówień, pomimo że osoby te nie posiadały żadnego doświadczenia w tym obszarze. W ocenie NIK brak tych szkoleń nie pozwalał na efektywną i skuteczną realizację powierzonych obowiązków w zakresie udzielania zamówień.

Stwierdzone w Komendzie nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych był nieadekwatny i nieskuteczny. Wykonywanie zadań z tego zakresu nie było przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. W szczególności stwierdzono przypadki polegające m.in. na:

- niezgodnym z przepisami określeniu kryteriów oceny ofert w dwóch postępowaniach spośród trzech objętych badaniem;
- nieprawidłowej weryfikacji i oceny ofert we wszystkich badanych sprawach. W tym, w jednym przypadku, dokonanie wyboru oferty jako najkorzystniejszej, która podlegała odrzuceniu;
- dokonaniu nieuprawnionej, istotnej zmiany umowy na roboty budowlane w stosunku do treści oferty;
- zaciągnięciu zobowiązań finansowych, w jednym przypadku, bez upoważnienia określonego planem finansowym.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości przy opracowywaniu planów zamówień publicznych oraz rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach. Negatywnie oceniono nieegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych sporządzenia i przedłożenia zamawiającemu dokumentów wymaganych m.in. projektem budowlanym i specyfikacją techniczną. Jako nieprawidłowe uznano również, w dwóch przypadkach, sklasyfikowanie rodzaju środka trwałego

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Tj. Komenda, w imieniu której działał Komendant (kolejno osoby wskazane na str. 2 niniejszego wystąpienia).

⁹ Badaniem szczegółowym objęto trzy postępowania.

¹⁰ Tj. ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.), dalej: „npzp”, 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: „pzp”.

¹¹ Tj. realizowane na podstawie przepisów wewnętrznych. Analizą objęto osiem zamówień na dostawy.

niezgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT)¹².

Należycie udzielano i realizowano zamówienia podprogowe¹³. Prawdłowo, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi dokonano wyboru wykonawcy, a przebieg postępowania, z wyjątkiem szacowania, rzetelnie udokumentowano¹⁴. Środki wydatkowano terminowo, w sposób celowy i oszczędny, za faktycznie wykonane dostawy. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

1.1 Planowanie udzielania zamówień publicznych w trybie PZP.

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W latach 2019-2025 (III kw.) Zmawiający udzielił łącznie pięciu zamówień publicznych (jedno w 2019 r., dwa w 2020 r., jedno w 2022 r. i jedno w 2024 r.), z czego: trzy w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 pzp oraz dwóch w trybie podstawowym zgodnie z art. 275 pkt 1) npzp. Łączna wartość zawartych umów wyniosła 1 781,7 tys. zł¹⁶. Trzy zamówienia dotyczyły dostaw paliw płynnych oraz po jednym zamówieniu: dostawy samochodów lekkich oraz robót budowlanych. Wszystkie zamówienia zostały ujęte w planach postępowania o udzielenie zamówień¹⁷.

(akta kontroli str. 6-7)

1.1.2 W okresie objętym kontrolą¹⁸ plany zamówień publicznych zostały sporządzone na 2019, 2020, 2022 i 2024 rok. Plany na 2022 i 2024 rok zamieszczono na Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁹, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowania o udzielenie zamówień²⁰. Natomiast opublikowane zostały one po terminie wynikającym z art. 23 ust. 1 npzp. Plany za ww. okres zamieszczone na stronie internetowej Komedy²¹ sporządzone były w formie tabelarycznej, co było niezgodne z ww. rozporządzeniem i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 76-90)

¹² Dz. U. poz. 1864, dalej: „rozporządzenie w sprawie KŚT”.

¹³ Tj. w zakresie badanej próby.

¹⁴ W zakresie procedury wyłonienia wykonawcy.

¹⁵ 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.

¹⁶ Z czego: 420,9 tys. zł w 2019 r.; 460,1 tys. zł w 2020 r.; 490,6 tys. zł w 2022 r.; 410,1 tys. zł w 2024 r. (wartości podane netto).

¹⁷ Dalej: „plany zamówień publicznych”.

¹⁸ Według stanu na 19 sierpnia 2025 r.

¹⁹ Na stronie [e-Zamówienia](#) (dostęp na 19 sierpnia 2025 r.), dalej: „BZP”.

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 2362, dalej: „rozporządzenie w sprawie wzoru planu postępowania”.

²¹ Na [stronie internetowej KM PSP](#) (dostęp na 19 sierpnia 2025 r.)

1.1.3 Analiza zamówień planowanych do udzielenia oraz rzeczywistego stanu wyposażenia Komendy wykazała m.in., że:

- zamówienia odpowiadały rzeczywistym potrzebom Komendy. W 2020 r. zakupiono dwa samochody lekkie: kwatermistrzowski i operacyjny. Poprzedni pojazd operacyjny przekroczył 10 letni minimalny okres eksploatacji określony w załączniku nr 10 Zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z 8 maja 2025 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²². Zakup samochodu kwatermistrzowskiego, dostawa paliw płynnych oraz roboty budowlane polegające m.in. na utwardzeniu dojazdów i nawierzchni w hali magazynowo-garażowej wynikały z potrzeb własnych Komendy oraz jej zadań ustawowych²³;
- rzeczywisty stan wyposażenia Komendy w okresie objętym kontrolą (z uwzględnieniem trzech specjalistycznych grup ratowniczych²⁴), był zgodny ze standardami minimalnego wyposażenia komend miejskich i grup specjalistycznych określonych w załączniku nr 1 i nr 4 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²⁵. Wyjątek stanowił brak na stanie wyposażenia od 2024 r., pojazdu typu quad lub transporter, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Komendanci podejmowali działania w celu dostosowania stanu wyposażenia do planu wynikającego z tabeli normatywów, o której mowa w § 4 ust. 2 pkt 2) ww. rozporządzenia;
- w przypadku dwóch pojazdów²⁶ znajdujących się na wyposażeniu przekroczone ich normatywny okres eksploatacji określony Zarządzeniem nr 6 KG PSP. Komendant podał, że ww. zarządzenie nie zakazywało oraz jednocześnie dawało uprawnienie do eksploatacji pojazdów po upływie ich normatywnego okresu eksploatacji;
- w planowanych zakupach nie uwzględniano potrzeb związanych z zagrożeniem działaniami wojennymi. Komendant wyjaśnił, że przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego dawała poczucie bezpieczeństwa, a ocena zagrożeń na Ukrainie nie budziła niepokoju.

(akta kontroli str. 8-20, 514, 532-533)

²² Dz. Urz. KGSPoż. poz. 9, ze zm., dalej: „Zarządzenie nr 6 KG PSP” (wcześniej obowiązywało Zarządzenie Nr 1 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGSPoż. poz. 3, ze zm.).

²³ Art. 1 ust. 2 oraz art. 13 ust. 6 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1312, ze zm.).

²⁴ W ramach Komendy funkcjonowały specjalistyczne grupy ratownicze: 1) Specjalistyczna grupa Ratownictwa Wodno-Nurkowego Włocławek; 2) Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Chemicznego i Ekologicznego Włocławek; 3) Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Technicznego Kujawy, która funkcjonuje na bazie JRG1 we Włocławku i JRG w Żninie.

²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1793, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wyposażenia”.

²⁶ Ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy GCB A 5/32 rok prod. 2009 oraz samochód z podnośnikiem Volvo SCH-38 rok prod. 2000.

1.2 Prowadzenie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w trybie PZP.

1.2.1 W okresie objętym kontrolą Zamawiający nie udzielał zamówień klasycznych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 npzp.

(akta kontroli str. 6-7)

1.2.2 Badaniem w zakresie prawidłowości udzielania i realizacji zleconych zamówień objęto trzy postępowania na łączną kwotę zawartych umów w wysokości 950,7 tys. zł netto: [1] Roboty budowlane dotyczące wykonania utwardzonych dojazdów i nawierzchni w hali magazynowo-garażowej oraz remontu pomieszczeń, instalacji elektrycznej i awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego w KM PSP Włocławek (dalej: *postępowanie na roboty budowlane* lub *roboty budowlane*), zamówienie udzielone w 2020 r.; [2] Dostawa dwóch sztuk samochodów lekkich: kwatermistrzowskiego i operacyjnego (dalej: *dostawa samochodów lekkich*), zamówienie udzielone w 2020 r.; [3] Dostawa paliw płynnych na lata 2023-2024 (dalej: *dostawa paliw płynnych*), zamówienie udzielone w 2022 r.

(akta kontroli str. 91)

Wartość zamówienia na roboty budowlane oszacowano na podstawie kosztorysu inwestorskiego, stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 1 pzp. Szacunkową wartość zamówienia na dostawę samochodów lekkich oraz paliw płynnych ustalono na podstawie średnich cen dostawców pojazdów i dystrybutorów paliw. Nie zachowano jednak formy pisemnej szacowania ich wartości, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91-102)

1.2.3 Wykonanie robót budowlanych powierzono wykonawcy wyłonięmu w drodze przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 pzp. W wyniku analizy prawidłowości udzielania zamówienia ustalono m.in., że:

- opracowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia²⁷, która zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 pzp;
- zamówienie zostało podzielone na dwie części, z czego: Część 1 dotyczyła wykonania utwardzenia dojazdów i posadzki w hali magazynowo-garażowej (dalej: „Część 1”), a Część 2 obejmowała remont pomieszczeń biurowych, wymianę instalacji elektrycznej i awaryjnego oświetlenia (dalej: „Część 2”);
- ogłoszenie o zamówieniu a w efekcie także zostało zamieszczone w BZP 15 października 2020 r.;
- powołano stałą komisję przetargową. Kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp, tj. oświadczenia o braku istnienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia ich z postępowania;
- termin składania ofert wyznaczono zgodnie z art. 9a ust. 2 oraz art. 43 pzp. Przed jego upływem nie dokonywano zmian SIWZ;

²⁷ Dalej: „SIWZ”.

- kryteria oceny ofert określono niegodnie z art. 91 ust. 2a pzp, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zamawiający nie wymagał wniesienia wadium;
- w postępowaniu wpłynęły dwie oferty, obie zostały złożone zarówno na Część 1 jak i Część 2 zamówienia;
- nie wezwano jednego z oferentów do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 23 pzp, tj. o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w toku badania ofert nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego dotyczącego rażąco niskiej ceny dla Części 1 zamówienia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 103-105, 109-116)

29 stycznia 2021 r., tj. w terminie zgodnym z art. 94 ust. 1 pkt 2 pzp, z wybranym wykonawcą zawarto dwie umowy (odrębnie na Część 1 i Część 2). Wykonawca wniósł, w odpowiednim terminie i kwocie, zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Zakres świadczenia wynikający z umowy nie był jednak tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Powyższe dotyczyło zmiany terminu realizacji zamówienia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Umowa z wykonawcą zawierała postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym dotyczące rękojmi za wady i gwarancji oraz kar umownych m.in. z tytułu odstąpienia od umowy, zwłoki w wykonaniu lub usuwaniu wad.

Po podpisaniu umowy, w terminie 7 dni, nie wyegzekwowano od wykonawcy złożenia oświadczenia, wymaganego w pkt 3.3.1 SIWZ w związku z art. 29 ust. 3a pzp, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 103-108, 131-156)

Badanie prawidłowości udzielenia zamówienia na dostawę samochodów lekkich, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 pzp) wykazało m.in., że:

- opracowano SIWZ, która zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 pzp;
- zamówienie zostało podzielone na dwie części, z czego: Część A dotyczyła dostawy samochodu kwatermistrzowskiego (dalej: „Część A”), a Część B samochodu operacyjnego (dalej: „Część B”);
- ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP 15 października 2020 r.;
- termin składania ofert wyznaczono zgodnie z art. 9a ust. 2 oraz art. 43 pzp. Przed jego upływem nie dokonywano zmian SIWZ;
- w kryteriach oceny ofert nie zawarto warunków wymienionych w § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych²⁸, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

²⁸ Dz. U., poz. 559 (obowiązywało do 1 stycznia 2022 r.), dalej: „rozporządzenie w sprawie kryteriów ocen ofert”.

- zamawiający nie wymagał wniesienia wadium;
- w postępowaniu wpłynęły dwie oferty (na Część A i Część B odrębnie);
- nie wezwano wykonawców, których oferta została oceniona najwyżej do złożenia dokumentów w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, zgodnie z art. 26 ust. 2 pzp oraz pkt 8.6 SIWZ, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- umowę na Część B podpisano 11 dni po terminie związania ofertą, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 103-106, 240-247)

Analiza prawidłowości przeprowadzanego, w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 npzp), postępowania na dostawę paliw płynnych wykazała, m.in., że:

- członkowie komisji przetargowej oraz kierownik zamawiającego złożyli pod rygorem odpowiedzialności karnej, w formie pisemnej, oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i ust. 6 npzp;
- wyznaczono termin składania ofert stosownie do art. 283 npzp;
- zgodnie z art. 277 ust. 1 npzp sporządzono Specyfikację Warunków Zamówienia²⁹, zawierającą elementy, o których mowa w art. 281 npzp;
- zapewniono od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP do co najmniej dnia udzielenia zamówienia (tj. dnia zawarcia umowy) na stronie internetowej prowadzonego postępowania, bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ;
- nie żądano wniesienia wadium i nie dokonywano zmiany treści SWZ przed upływem terminu składania ofert;
- w postępowaniu wpłynęły dwie oferty. Jedną z ofert odrzucono z uwagi na niespełnienie warunków udziału w postępowaniu;
- Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przekazano informacje o złożonych ofertach w zakresie i terminie zgodnym z treścią art. 81 npzp;
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty i ją przyjęto, pomimo że podlegała ona odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 npzp, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zamieszczono ogłoszenie o wyniku postępowania w BZP w terminie przewidzianym art. 309 ust. 1 npzp;
- zawarta umowa na dostawę paliw nie zawierała obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 436 pkt 3 i pkt. 4 lit. b) npzp, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105, 320-331)

1.2.4 Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2019-2024 przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminach zgodnych z art. 98 ust. 2 pzp oraz art. 82 ust. 2 npzp. Sporządzono je na wzorach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania³⁰ oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów

²⁹ dalej: „SWZ”.

³⁰ Dz. U. poz. 2463.

z 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³¹. Dane zawarte w sprawozdaniach za lata 2023-2024 były zgodne z danymi źródłowymi i odpowiadały stanowi faktycznemu. Natomiast sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2019-2022 zawierały błędne wartości lub niekompletne dane, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 361-441)

1.3 Realizacja umów zawartych w trybie PZP.

1.3.1 Wykonawca zrealizował roboty budowlane w terminie zgodnym z umową oraz z zakresem przewidzianym w projekcie budowlanym³². Podczas realizacji robót budowlanych oraz po ich zakończeniu nie wyegzekwowano od wykonawcy sporządzenia i przedłożenia zamawiającemu wymaganych projektem budowlanym oraz Szczegółową Specyfikacją Techniczną Warunków i Odbioru Robót³³ dokumentów jak m.in.: Programu Zapewnia Jakości³⁴, Planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia³⁵, certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dostawę pojazdów lekkich zrealizowano w terminach zgodnych z zawartymi umowami. Na podstawie oględzin³⁶ stwierdzono, m.in., że wyposażenie samochodów było zgodne z parametrami określonymi w SIWZ i ofertach wykonawców. Zamówienia były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Do dnia zakończenia kontroli nie przekazano tych samochodów do innych jednostek PSP lub OSP.

Realizacja zamówienia na dostawę paliw płynnych odbywała się zgodnie z umową na dwóch stacjach paliwowych przedstawionych w ofercie wykonawcy.

(akta kontroli str. 130, 68-75, 206-228)

1.3.2 Analiza wykazała, że we wszystkich badanych zamówieniach publicznych realizowanych w trybie PZP, Zamawiający nie korzystał z praw zabezpieczających jego interesy przewidzianych w umowie, z uwagi na brak wad i usterek w dostarczonych przedmiotach zamówienia. W przypadku robót budowlanych prawidłowo zwrócono 70% wartości gwarancji należytego wykonania umowy³⁷ w kwocie 12,8 tys. zł³⁸, w terminie 30 dni od wykonania zamówienia³⁹ oraz 30% wartości gwarancji z tytułu rękojmi za wady dla Części 2 robót budowlanych (3,6 tys. zł). GNWU dla Części 1 z tytułu rękojmi za wady (w kwocie 1,9 tys. zł) powinna zostać zwrócona w ciągu 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady⁴⁰.

(akta kontroli str. 106-108)

³¹ Dz. U. poz. 2038.

³² Co potwierdziły przeprowadzone 29 lipca 2025 r. oględziny.

³³ Dalej „SSTWiOR”.

³⁴ Dalej: „PZJ”.

³⁵ Dalej: „BIOZ”.

³⁶ Przeprowadzonych 23 kwietnia 2025 r.

³⁷ Dalej: „GNWU”.

³⁸ Część 1 – 4,4 tys. zł; Część 2 – 8,5 tys. zł.

³⁹ Z tytułu zgodności wykonania robót zgodnie z umową.

⁴⁰ Okres rękojmi za wady wynosi osiem lat i upływa 9 kwietnia 2029 r.

1.3.3-1.3.4 Wydatki poniesione na realizację poszczególnych zamówień publicznych objętych badaniem wyniosły:

- roboty budowlane – 366,2 tys. zł (w całości stanowiły środki własne Komendy);
- dostawa samochodów lekkich – 199,8 tys. zł (z czego samochód kwatermistrzowski w kwocie 100 tys. zł finansowany był z budżetu Gminy Miasto Włocławek, a pozostała część ze środków własnych);
- dostawa paliw płynnych – 441,8 tys. zł (z czego 203,3 tys. zł stanowiły środki własne; 35,6 tys. zł Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz 202,9 tys. zł Fundusz Pomocy Ukrainie).

(akta kontroli str. 442)

W dniu zawarcia kontrolowanych umów⁴¹ Komenda posiadała zabezpieczone w planie finansowym, w odpowiedniej wysokości, środki na realizację badanych zamówień publicznych, za wyjątkiem umowy na dostawę paliw płynnych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 329-331, 442-469)

Na podstawie badania próby 15 wydatków w łącznej wysokości 604,5 tys. zł stwierdzono m.in., że:

- środki wydatkowano terminowo za faktycznie wykonane roboty i dostawy w wysokościach określonych w umowach z wykonawcami. Nie wystąpiły przestoje lub opóźnienia dostaw z uwagi na brak środków finansowych;
- nie występowały przypadki wypłaty zaliczek lub wynagrodzenia w częściach;
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne oraz sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione. Zostały one sporządzone i opisane zgodnie z art. 21 i 22 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴² oraz wskazano w nich źródła finansowania;
- ewidencja księgowa była prowadzona prawidłowo;
- w przypadku powstałych środków trwałych prawidłowo sporządzono dokumenty OT i naliczano amortyzację, a środki trwałe powierzono odpowiednim osobom;
- wydatki zakwalifikowano zgodnie z ich rodzajem;
- nie wystąpiły przypadki opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 442)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

1. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2022 r. i 2024 r. zostały opublikowane przez Zmawiającego w BZP po terminie wynikającym

⁴¹ Tj. umowy z 30 października 2020 r. na zakup samochodów lekkich oraz umowy z 29 stycznia 2021 r. dotyczącej robót budowlanych.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „uor”.

z art. 23 ust. 1 npzp. Zgodnie z ww. przepisem zamawiający publiczni, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 npzp, oraz ich związki, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Plan zamieszcza się w BZP, na zasadach określonych w dziale III w rozdziale 2 ustawy oraz na stronie internetowej zamawiającego. Oględziny strony internetowej wykazały, że ww. dokumenty zostały opublikowane na BZP odpowiednio 16 listopada 2022 r. oraz 12 listopada 2024 r., natomiast plany finansowe zostały przyjęte i obowiązywały odpowiednio od 1 stycznia 2022 r. oraz od 1 stycznia 2024 r. Dodatkowo NIK zauważa, że zamieszczone na stronie internetowej Komedy ww. plany były niezgodne ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień.

(akta kontroli str. 76-90)

Komendant wyjaśnił, że opublikowanie planów po terminie spowodowane było przeoczeniem terminu przez pracownika Komendy oraz, że przez pomyłkę odpowiednie wzory zamieszczone w BZP nie zostały skopiowane na stronę internetową Komendy.

(akta kontroli str. 503-523)

2. Od 12 lipca 2024 r. Komenda nie dysponowała i nie posiadała na stanie pojazdu typu quad lub transporter, co było niezgodne ze standardem minimalnego wyposażenia komend powiatowych (miejskich), o którym mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie wyposażenia, określonym w załączniku nr 1 (poz. 15 tabeli) ww. rozporządzenia. Zakup pojazdu typu quad lub transporter nie został uwzględniony, w ww. okresie, w żadnym planie finansowym a potrzeba jego zakupu nie została w udokumentowany sposób zgłoszona m.in. do jednostki nadrzędnej. Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 14 czerwca 2023 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej⁴³ do czasu ustalenia tabel wyposażenia, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia zmienianego w § 1, stosuje się tabele wyposażenia ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego⁴⁴. Dodatkowo NIK zauważa, że wyposażenie Komendy w ww. sprzęt (quad) mimo, iż przed 12 lipca 2024 r. nie było wymagane rozporządzeniem w sprawie wyposażenia, było planowane i uzgodnione z Kujawsko-Pomorskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵ wcześniej, tj. już na podstawie decyzji Komendanta Wojewódzkiego nr 27/2015 z 8 czerwca 2015 r. Pomimo tego, w okresie objętym kontrolą, na stanie wyposażenia Komendy takiego sprzętu nie było.

(akta kontroli str. 8, 15-20)

Komendant wyjaśnił, że stan wyposażenia Komendy nie był zgodny z normatywem tabeli wyposażenia w zakresie dotyczącym braku pojazdu typu

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1198, dalej: „rozporządzenie zmieniające”.

⁴⁴ Rozporządzenie zmieniające weszło w życie 11 lipca 2023 r.

⁴⁵ Dalej: „Komendant Wojewódzki”.

quad lub transporter, ponieważ nie posiadano środków finansowych na realizację zakupu w/w pojazdu. Nie podejmowano działań pisemnych, gdyż powyższe było przekazywane podczas rozmów w trakcie spotkań z przełożonymi wyższego szczebla.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK wskazuje, że zgłaszanie potrzeb w zakresie zakupu sprzętu w nieudokumentowanej formie, celem dostosowania stanu wyposażenia Komendy do wymogów wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, należy uznać za działania niewystarczające.

3. W przypadku dwóch postępowań⁴⁶, spośród trzech objętych badaniem, realizowanych w trybie przetargu nieorganicznego (art. 39 pzp) oraz w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 npzp) nie zachowano formy pisemnej szacowania wartości zamówienia. Było to niezgodne odpowiednio z art. 32 ust. 1 pzp w zw. z art. 9 ust. 1 pzp, oraz z art. 28 npzp w zw. z art. 20 ust. 1 npzp, które obligują zamawiającego do ustalania wartości zamówienia z należytą starannością z zachowaniem formy pisemnej, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie.

(akta kontroli str. 91-102)

Komendant wyjaśnił, że nie zachowano formy pisemnej szacowania wartości zamówień z uwagi na brak dostatecznej wiedzy. Stosowano praktykę szacowania wartości zamówienia na podstawie cen ze stron internetowych oraz ogólnodostępnych cenników, a także rozmów telefonicznych, z którego to faktu tylko i wyłącznie sporządzano notatkę służbową, w której to pracownik zwracał się o zatwierdzenie wszczęcia procedury wyboru wykonawcy i podawał szacunkową wartość zamówienia brutto.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK wskazuje, że ustalenie wartości zamówienia jest jedną z najistotniejszych czynności poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, dlatego też na zamawiającym ciąży obowiązek związany z pisemnym udokumentowaniem podstaw ustalenia wartości zamówienia⁴⁷. Standard należytej staranności wynikający z ww. przepisów wymaga, aby - niezależnie od przyjętego sposobu szacowania - zamawiający udokumentował czynność ustalania wartości zamówienia przy zachowaniu zasady pisemności. W przypadku prowadzenia przez zamawiającego rozeznania rynku, niezbędne jest udokumentowanie korespondencji z podmiotami, które przekazywały zamawiającemu informacje, ewentualnych kopii dokumentów pobieranych ze stron internetowych lub uzyskiwanych w inny sposób, jak również obliczeń, które pozwoliły zamawiającemu na określenie szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z uwzględnieniem przyjętej metodologii. Dokumentacja z szacowania powinna wskazywać w szczególności na datę ustalenia wartości zamówienia, aby możliwa była ocena prawidłowości dokonanej przez

⁴⁶ 1) Dostawa samochodów lekkich; 2) Dostawa paliw płynnych.

⁴⁷ [Prawo zamówień publicznych. Komentarz](#), dostęp: 26 listopada 2025 r.

zamawiającego czynności z perspektywy wymogów określonych w przepisie art. 35 ust. 1 pzp (art. 36 ust. 1 npzp).

4. W postępowaniu na roboty budowlane Zamawiający określił kryteria oceny ofert z naruszeniem art. 91 ust. 2a pzp, który stanowi, że zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, tj. m.in. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, kryterium ceny mogą zastosować jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia. Tymczasem w ww. postępowaniu, wagę kryterium ceny ustalono na poziomie 80%, mimo że nie określono w opisie przedmiotu zamówienia standardów jakościowych odnoszących się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz nie wykazano w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia. Dodatkowo NIK zauważa, że sposób określenia drugiego, przyjętego w tym postępowaniu kryterium tj. „okres gwarancji jakości na wykonany przedmiot zamówienia”, o wadze 20%, pozbawił je znaczenia praktycznego. Mianowicie, zamawiający przyjął, że okres ten musi być podany liczbowo w pełnych latach i nie może być krótszy niż 2 lata. „W przypadku wskazania podstawowego 2-letniego okresu gwarancji oraz rękojmi za wady Wykonawca otrzyma - 0 pkt. Wydłużenie okresu gwarancji oraz rękojmi za wady o 1 rok Wykonawca otrzyma liczbę punktów w zakresie kryterium nr 2 tj. 20,00 punktów.” Wynikało z tego, że każdy kto zaoferowałby 3-letni okres gwarancji dostałby maksymalną liczbę punktów (20), co oznaczało, że oferowanie dłuższego okresu gwarancji nie przedłożyło się na większą liczbę punktów w tym kryterium⁴⁸.

(akta kontroli str. 103, 188-205)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikać mogło z omyłki pisarskiej podczas tworzenia SIWZ przez Zamawiającego.

(akta kontroli str. 503-523)

5. Zamawiający zaniechał wezwania jednego z dwóch Wykonawców, którzy złożyli oferty w przetargu na roboty budowlane, do złożenia oświadczenia o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 23 pzp oraz pkt. 6.4 SIWZ. Wykonawca, wbrew art. 24 ust. 11 pzp, w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia na stronie internetowej informacji, o której mowa w art. 86 ust. 5, nie przekazał zamawiającemu ww. oświadczenia. Brak podjęcia działań przez Zamawiającego stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 pzp. Zgodnie z ww. przepisem w przypadku jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa

⁴⁸ Zob. A. Matusiak, Błędy popełniane przez zamawiających, Zam. Pub. Dor. 2019, nr 3, s. 19-26: „Gdy zamawiający chce wybrać ofertę najtańszą wbrew zasadzie wyrażonej w art. 91 ust. 2a pzp., sposobem obejścia przepisów bywa ustalenie kryterium pozacenowego w sposób powodujący, że wszystkie lub większość ofert otrzyma za nie maksymalną liczbę punktów. Tym samym traci ono jakiegokolwiek znaczenie praktyczne i staje się fikcją.”

w art. 25 ust. 1, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania.

(akta kontroli str. 103, 188-205, 229-234)

Komendant wyjaśnił, że nie wezwano jednego z Wykonawców do złożenia oświadczenia o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, ponieważ drugi wykonawca w złożonym oświadczeniu oznajmił brak przynależności do grupy kapitałowej. Wobec powyższego Zamawiający uznał, że pierwszy Wykonawca nawet jakby przynależał do grupy kapitałowej nie mógł przynależeć do tej samej grupy kapitałowej, w skład której wchodził drugi.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK zauważa, że przepisy pzp w tym względzie miały charakter obligatoryjny, a nie uznaniowy. W przypadku braku złożenia samodzielnie przez wykonawcę oświadczenia, o którym stanowi art. 24 ust. 11 pzp, zamawiający powinien wezwać tego wykonawcę w trybie art. 26 ust. 3 pzp do uzupełnienia braku, wyznaczając odpowiedni termin na dokonanie takiej czynności. Brak uzupełnienia na wezwanie zamawiającego takiego dokumentu powinien skutkować wykluczeniem Wykonawcy z postępowania w oparciu o dyspozycję art. 24 ust. 1 pkt 12 pzp.

6. W toku badania ofert w zamówieniu na roboty budowlane, w Komendzie nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego dotyczącego „rażąco niskiej ceny” i nie zwrócono się do Wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę, o udzielenie wyjaśnień, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu oferty dla Części 1 zamówienia. Było to niezgodne z art. 90 ust. 1a pkt 1 pzp, który stanowił, że w przypadku, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający powinien zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1 chyba, że rozbieżność wynikała z okoliczności oczywistych, które nie wymagały wyjaśnienia. Kontrola wykazała, że cena całkowita oferty dla Części 1 (126,9 tys. zł) była niższa o 39% od szacowanej wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT (208,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 103, 235-238)

Komendant wyjaśnił, że nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego i nie zwrócono się do Wykonawcy, ponieważ w ocenie Zamawiającego w stosunku do przedmiotu zamówienia zaoferowana cena nie budziła wątpliwości co do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji. Roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z założeniami.

(akta kontroli str. 503-523)

W ocenie NIK dyspozycja art. 90 ust. 1a pkt 1 pzp jednoznacznie stanowiła, że zamawiający mógł nie korzystać z procedury żądania od wykonawców wyjaśnień, tylko w sytuacji gdy wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Zamawiający każdorazowo musiał stwierdzić, czy w danym przypadku takie rozbieżności miały miejsce czy też nie oraz czy wynikały one z oczywistych okoliczności. W przypadku przedmiotowej nieprawidłowości Zamawiający nie mógł stwierdzić powyższych faktów, gdyż w ww. postępowaniu na roboty budowlane Wykonawca złożył ofertę ryczałtową, a Zamawiający nie żądał załączenia do oferty poszczególnych cen jednostkowych wynikających z przedmiaru robót. Wobec powyższego Zamawiający nie miał wiedzy, gdzie te rozbieżności cenowe i w jakich okolicznościach wystąpiły, wobec czego – zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 90 ust. 1 pzp – należało wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień.

7. Zamawiający dopuścił, by zakres świadczenia Wykonawcy wyłonionego w postępowaniu na roboty budowlane wynikający z umów nie był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Dokonano bowiem zmiany terminu realizacji zamówienia dla obu Części zamówienia. Było to niezgodne z art. 140 ust. 1 pzp i stanowiło naruszenie zakazu zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, określonego w art. 144 ust. 1 pkt 1) oraz pkt 5) w zw. z ust. 1e pkt 2 lit. a pzp.

Zgodnie z pkt 4.1 SIWZ oraz z ofertą wykonawcy, termin wykonania zamówienia dla obu części wyznaczony był do 30 grudnia 2020 r. (tj. 46 dni⁴⁹ na realizację robót). Tymczasem w zawartych umowach na Część 1 i Część 2 termin realizacji zamówienia wyznaczano na 15 maja 2021 r., tj. wydłużono go o 60 dni w stosunku do SIWZ⁵⁰.

(akta kontroli str. 103-104, 131-158, 188-205, 534-45)

Komendant wyjaśnił, że powyższe spowodowane było błędnym obliczeniem końcowego terminu realizacji robót wskutek przesunięcia terminów podpisania umów w związku z wydatkami niewygasającymi.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK wskazuje, że na gruncie art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp dopuszczalne były zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy jeżeli zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określały ich zakres i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian⁵¹. Możliwość zmiany terminu umowy została przewidziana w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci postanowień zawartych w § 12 ust. 1 wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 4 SIWZ. Spośród 18 wymienionych

⁴⁹ Licząc, że umowy podpisano by 5 listopada 2020 r. tj. w możliwe najszybszym terminie (zawiadomienie o wyniku najkorzystniejszej oferty miało miejsce 30 października 2020 r.).

⁵⁰ W umowach po zamianach czas na realizację robót wynosił 106 dni licząc od dnia podpisania umów 29 stycznia 2021 r.

⁵¹ Na temat dopuszczalności zastosowania art. 144 ust. 1 pzp zanim doszło do zawarcia umowy zob. opinię UZP „Dopuszczalność zmiany wynagrodzenia wykonawcy zamówienia publicznego w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (VAT) po wyborze oferty, a przed datą zawarcia umowy”, Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 8 z 2012 r., s. 11, [Informatory UZP - Urząd Zamówień Publicznych - Portal Gov.pl](#), dostęp: 1 grudnia 2025 r.

przypadków dopuszczalności zmiany terminu wykonania zamówienia, żaden nie dotyczył błędnego obliczenia końcowego terminu realizacji robót wskutek przesunięcia terminów podpisania umów w związku z wydatkami niewygasającymi. Jednocześnie, zgodnie z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. a pzp, za istotną zmianę postanowień zawartych w umowie ustawodawca uznawał zmianę wprowadzającą warunki, które gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści. Zmiana terminu realizacji zamówienia nieprzewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ była uznawana za zmianę warunków zamówienia wpływających na krąg wykonawców⁵².

8. Zamawiający nie wyegzekwował od Wykonawcy robót budowlanych złożenia przez niego oświadczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 3a pzp oraz pkt 3.3.1 SIWZ. Zgodnie z ww. przepisem zamawiający powinien był określić w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polegało na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy⁵³. Zgodnie z pkt 3.3.1 SIWZ wykonawca zobowiązany był do złożenia ww. oświadczenia w terminie do 7 dni od dnia podpisania umowy na roboty budowlane czego nie uczynił.

(akta kontroli str. 104, 188-205)

Komendant wyjaśnił, że powyższe spowodowane było niedopatrzaniem.

(akta kontroli str. 503-523)

9. W postępowaniu na dostawę dwóch samochodów lekkich w kryteriach oceny ofert Zamawiający nie zawarł warunków wymienionych w § 3 rozporządzenia w sprawie kryteriów oceny ofert. Zgodnie z ww. przepisem kryteriami oceny ofert w odniesieniu do zamówień publicznych na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N są: zużycie energii; emisja dwutlenku węgla; emisje zanieczyszczeń: tlenków azotu, cząstek stałych oraz węglowodorów. Pojazdy będące przedmiotem zamówienia, stosownie do zapisów załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep⁵⁴ należą do kategorii M tj.: pojazdy samochodowe mające co najmniej cztery koła oraz zaprojektowane i wykonane do przewozu osób, podkategoria M1: pojazdy zaprojektowane i wykonane do przewozu osób mające nie więcej niż osiem miejsc oprócz siedzenia kierowcy. W pkt 15 SIWZ jako kryteria oceny ofert ustalono: cenę, gwarancję oraz parametry techniczne, które nie dotyczyły właściwości, o których mowa w § 3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 104, 273-295)

⁵² Zob. [Materiały pomocnicze dla kontrolerów](#), s. 8, dostęp: 1 grudnia 2025 r.

⁵³ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. nr 238, poz. 2010, ze zm.

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z powodu przeoczenia spowodowanego natężeniem pracy pracownika.

(akta kontroli str. 503-523)

10. W toku badania ofert w zamówieniu na dostawę dwóch samochodów lekkich, Zamawiający nie wezwał Wykonawców, których oferty zostały ocenione najwyżej do złożenia dokumentów w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w ww. postępowaniu, co było niezgodne z art. 26 ust. 2 pzp w związku z pkt 8.6 SIWZ.

W pkt 5.3.2 SIWZ określono warunek dotyczący zdolności technicznej: Część A – wykonania w okresie ostatnich trzech lat przed upływem składania ofert (...) co najmniej 1 dostawy na samochód kwatermistrzowski o wartości 80 tys. zł brutto każda; Część B - wykonania w okresie ostatnich trzech lat przed upływem składania ofert (...) co najmniej 1 dostawy na samochód operacyjny o wartości 80 tys. zł brutto każda. Zgodnie z pkt 6.1 SIWZ w celu potwierdzenia spełnienia ww. warunków, zamawiający żądał od wykonawcy wykazu dostaw (...) wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których dostawy zostały wykonane oraz załączenie dowodów, że dostawy te zostały wykonane należycie.

Z wykazów zrealizowanych dostaw, dla Części A i Części B dołączonych do ofert nie wynikało, że wykonawcy posiadają doświadczenie w realizacji co najmniej jednego samochodu, odpowiednio: operacyjnego oraz kwatermistrzowskiego. Do wykazu nie dołączono również wymaganych dokumentów potwierdzających jakość wykonanych dostaw. Obowiązek wezwania do złożenia ww. dokumentów wynikał z art. 26 ust. 2 pzp w związku z pkt 8.6 SIWZ (Zamawiający wskazał w SIWZ, że będzie żądał złożenia określonych oświadczeń lub dokumentów od wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona). W rezultacie, powyższych zamówień udzielono wykonawcom bez potwierdzenia spełnienia przez nich warunków udziału w ww. postępowaniu.

(akta kontroli str. 104-105, 273-319)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z braku doświadczenia pracowników w weryfikacji ofert, którzy uznali, że załączone przez oferentów wykazy dostaw potwierdzają spełnienie warunku dotyczącego zdolności technicznej.

(akta kontroli str. 503-523)

11. Zamawiający dopuścił, by umowę na Część B zamówienia na dostawę dwóch samochodów lekkich zawarto 11 dni po terminie związania ofertą, co uznano jako nierzetelne. Termin związania ofertą, zgodnie z pkt 11.1 SIWZ wynosił 30 dni i upłynął 21 listopada 2020 r. Umowę podpisano natomiast 1 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 405, 261-264, 273-295)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z konieczności oczekiwania na zatwierdzenie w planie finansowym Komendy odpowiednich środków, co nastąpiło dopiero zarządzeniem nr 414/2020 Prezydenta Miasta Włocławek z 30 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK zauważa, że wybór najkorzystniejszej oferty dokonany w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest równoznaczny z zawarciem umowy. Po upływie terminu związania ofertą wykonawca mógł nie zawrzeć umowy na realizację zamówienia i nie ponieść z tego tytułu żadnych konsekwencji. Termin związania ofertą, stosownie do art. 85 ust. 2 pzp, można było przedłużyć na wniosek zamawiającego.

12. W postępowaniu na dostawę paliw płynnych Zamawiający przyjął ofertę oraz dokonał jej wyboru jako najkorzystniejszej, pomimo że podlegała ona odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 npzp z uwagi na niezgodność z art. 63 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z ww. przepisem w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub konkursie o wartości mniejszej niż progi unijne ofertę, wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w konkursie, oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, składa się, pod rygorem nieważności, w formie elektronicznej lub w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Zgodnie z art. 61 ust. 1 npzp komunikacja w postępowaniu między zamawiającym a wykonawcami, w szczególności składanie ofert, wymiana informacji oraz przekazywanie dokumentów lub oświadczeń, z uwzględnieniem wyjątków określonych w npzp, odbywa się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w sposób zgodny z npzp i treścią rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie⁵⁵.

Kontrola wykazała, że wykonawca złożył na internetowej platformie zakupowej⁵⁶, w wersji elektronicznej jeden plik (*.pdf), który zawierał m.in. ofertę, formularz cenowy, wykaz stacji paliw oraz oświadczenie o braku podstaw do wykluczania i o spełnieniu warunków udziału, o którym mowa w art. 125 ust. 1 npzp. Ze wszystkich ww. dokumentów podpisem elektronicznym opatrzona była tylko oferta. Pozostałe dokumenty, w tym oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, nie zostały podpisane.

(akta kontroli str. 105, 343-360)

Komendant wyjaśnił, że w związku z brakiem doświadczenia w weryfikacji ofert uznano, że podpisanie oferty podpisem zaufanym, która była zawarta w jednym pliku wraz z innymi dokumentami, powoduje podpisanie pozostałych dokumentów zawartych w tym pliku.

(akta kontroli str. 506, 512-513)

NIK zauważa, że ww. wyjaśnienia zasługiwałyby na uwzględnienie jedynie w przypadku opatrzenia podpisem elektronicznym pliku skompresowanego, który zawierałby wymagane podpisem dokumenty. Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie środków komunikacji elektronicznej, w przypadku przekazywania w postępowaniu lub konkursie dokumentu elektronicznego w formacie

⁵⁵ Dz. U. poz. 2452, dalej: „rozporządzenie w sprawie środków komunikacji elektronicznej”.

⁵⁶ [Platforma zakupowa KM PSP](#).

poddającym dane kompresji, opatrzenie pliku zawierającego skompresowane dokumenty kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a w przypadku postępowań lub konkursów o wartości mniejszej niż progi unijne, kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym, jest równoznaczne z opatrzeniem wszystkich dokumentów zawartych w tym pliku odpowiednio kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.

13. Zamawiający dopuścił, by umowa z 12 grudnia 2022 r. na dostawę paliw płynnych nie zawierała obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 436 pkt 3 i pkt. 4 lit. b) npzp tj.: łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony oraz zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia, mimo że została zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 105, 329-331)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z braku dostatecznej wiedzy pracownika.

(akta kontroli str. 503-523)

14. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w Komendzie za lata 2019, 2021 i 2022 zostały sporządzone nierzetelnie. W sprawozdaniu za 2022 r. w pkt. II w kolumnie „dostawy” podana kwota udzielonych zamówień (bez podatku VAT) wynosiła 558,7 tys. zł, podczas gdy w tym roku zawarto jedynie umowę na dostawę paliw o wartości 490,6 tys. zł. W sprawozdaniu za 2021 r. nie zawarto udzielonych zamówień na roboty budowlane Część 1 i Część 2 (łącznie w kwocie 297,7 tys. zł). Natomiast podana w sprawozdaniu za 2019 r. łączna kwota udzielonych zamówień, których wartość nie przekracza 30 000 euro w wysokości 870,6 tys. zł była niezgodna ze stanem faktycznym. Łączna wartość ww. wydatków w ww. okresie wyniosła 924,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 361-441)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z pomyłki i niedopatrzenia pracownika oraz błędnej weryfikacji i podsumowania faktur w 2019 r.

(akta kontroli str. 503-523)

15. Podczas realizacji robót budowlanych Zamawiający nie wyegzekwował od Wykonawcy sporządzenia i przedłożenia zamawiającemu nw. dokumentów, co uznano jako nierzetelne:

- a. oświadczenia kierownika budowy o podjęciu przez niego obowiązków zgodnie z pkt 14.2.2 SIWZ postępowania na roboty budowlane;
- b. planu BIOZ zgodnie z pkt 1.5.2 i 1.5.10 SSTWiOR oraz pkt 10 i 11.9 projektu budowlanego dotyczących remontu pokoi i utwardzenia nawierzchni;
- c. PZJ zgodnie z pkt. 6.1 ww. SSTWiOR;

(akta kontroli str. 130, 188-228)

Komendant wyjaśnił m.in., że przy realizacji robót budowlanych nie wyegzekwowano od Wykonawcy sporządzenia i przedłożenia planu BIOZ, PZJ z powodu niedopatrzenia. Natomiast oświadczenie kierownika budowy o podjęciu przez niego obowiązków zostało złożone przez Wykonawcę. Część

w/w dokumentacji zostało najprawdopodobniej zgubione lub przekazane przez do utylizacji.

(akta kontroli str. 503-523)

16. W Komendzie, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 63 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁵⁷, nie przechowywano po zakończeniu realizacji robót budowlanych nw. dokumentacji odbiorowej:

- a. deklaracji zgodności lub certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów (pkt 8.3 SSTWiOR dotycząca remontu pokoi i utwardzenia nawierzchni);
- b. deklaracji kompletności wykonanych prac oraz zgodności z projektem (pkt 3 projektu budowlanego wymiany instalacji elektrycznych);
- c. ważnego świadectwa dopuszczenia, certyfikatów zgodności na zastosowane oprawy oświetlenia awaryjnego oraz oświadczenia wykonawcy o zgodności wykonania oświetlenia zgodnie z projektem, obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej (pkt 2.4 projektu budowlanego oświetlenia awaryjnego).

Zgodnie z ww. przepisem art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60 ww. ustawy oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania.

(akta kontroli str. 130, 188-228)

Komendant wyjaśnił, że dokumentacja odbiorowa/powykonawcza zostały złożone przez Wykonawcę. Część w/w dokumentacji została najprawdopodobniej zgubiona lub przekazana przez Zamawiającego do utylizacji. W toku kontroli zwrócono się do Wykonawcy czy ma możliwość przesłania chociażby kopii w/w dokumentów. Wykonawca oznajmił, że raz już przekazał oświadczenie i dokumentację odbiorowo/powykonawczą i nie będzie tego czynił ponownie.

(akta kontroli str. 503-523)

17. Były Komendant zaciągnął zobowiązania finansowe na dostawę paliw płynnych bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Umowę na dostawę paliw na lata 2023-2024 (o szacunkowej wartości 603,4 tys. zł.) zawarto 12 grudnia 2022 r. na okres dwóch lat, przed zatwierdzeniem planu finansowego. Zabezpieczone środki finansowe w zatwierdzonym i obowiązującym od 1 stycznia 2023 r., planie finansowym na 2023 r. (poprzedzonym uchwałą budżetową Nr LVII/174/2022 Rady Miasta Włocławek z 28 grudnia 2022 r.), wynosiły 160,9 tys. zł (w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia) w tym materiały pędne i smary 132,6 tys. zł. Komenda nie posiadała wieloletniego planu finansowego.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁸. Zgodnie z ww. przepisem jednostki sektora finansów

⁵⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm., dalej: Prawo budowlane”.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „ufp”.

publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ww. ustawy.

akta kontroli str. (239-331, 442-470)

Były Komendant wyjaśnił, że podpisanie umowy podyktowane było koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji zadań ratowniczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej i zadań PSP. Było to najważniejszym w tamtym czasie kryterium podejmowania decyzji. Ponadto plan finansowany został zatwierdzony przez Komendę Wojewódzką PSP.

Komendant wyjaśnił, m.in., że brak podpisania umowy w odpowiednim terminie groziłby przerwaniem dostaw paliwa od 1 stycznia 2023 roku, co wprost przełożyłoby się na możliwość wyjazdu zastępów do działań. Projekt planu finansowego obejmował zakup paliwa i został złożony w terminie, a podpisanie umowy nastąpiło w końcowej fazie roku budżetowego. Powyższe działanie miało na celu zabezpieczenie interesu publicznego i minimalizację ryzyka braku ciągłości dostaw paliwa.

(akta kontroli str. 524-531)

NIK zauważa, że zasada zaciągania zobowiązań do sfinansowania w danym roku jedynie do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki wynika z przepisów ustawowych, wobec czego proces decyzyjny, zwłaszcza w zakresie kluczowych dla funkcjonowania jednostki dostaw, należy tak prowadzić, aby nie doszło do jej naruszenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielanie i realizację przez Komendę zamówień publicznych w trybie PZP. Ocenę tę uzasadniają w szczególności niezgodne z przepisami określenie kryteriów oceny ofert w dwóch postępowaniach spośród trzech objętych badaniem oraz stwierdzone nieprawidłowości w weryfikacji ofert we wszystkich badanych sprawach. W skrajnym przypadku dokonano wyboru jako najkorzystniejszej oferty, która powinna podlegać odrzuceniu. Ponadto dokonano nieuprawnionej, istotnej zmiany umowy na roboty budowlane w stosunku do treści oferty. Jako nieprawidłowe, z naruszeniem przepisów ufp, uznano zaciągnięcie zobowiązań finansowych na dostawę paliw płynnych bez upoważnienia określonego planem finansowym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych podprogowych.

2.1-2.2 W okresie objętym kontrolą Komenda udzieliła 24 zamówień podprogowych⁵⁹ na łączną kwotę 1 173,2 tys. zł (netto), z czego: 149 tys. zł w 2019 r.; 224,6 tys. zł w 2020 r.; 43,2 tys. zł w 2021 r.; 278 tys. zł w 2023 r.; 335,8 tys. zł w 2024 r. oraz 142,6 tys. zł w 2025 r. (III kw.). Przedmiotem zamówienia

⁵⁹ Dotyczy zamówień o wartości powyżej 30 tys. zł i nieprzekraczających 130 tys. zł zgodnie z regulaminem z 1 marca 2021 r. dotyczącym udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 130 000 złotych (w okresie wcześniejszym obowiązywał regulamin z 7 maja 2018 r. dotyczący zamówień, których wartość nie przekracza 30 000 tys. euro), dalej: „regulamin zamówień podprogowych”.

były dostawy m.in.: środków ochrony indywidualnej w tym ubrań, butów i rękawic specjalnych; bram garażowych; specjalistycznych narzędzi i urządzeń ratowniczych jak: sprężarki powietrza oddechowego z magazynem powietrza, rozpieracza ramieniowego z akcesoriami; uniwersalnego narzędzia hydraulicznego z akcesoriami, pompy pneumatycznej i skimmera⁶⁰. Ww. zamówienia odpowiadały rzeczywistym potrzebom Komendy i wynikały z jej zadań ustawowych. W planowanych zakupach nie uwzględniano potrzeb związanych z zagrożeniem działaniami wojennymi⁶¹.

(akta kontroli str. 471- 472)

2.3 Badaniem objęto osiem zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 455,3 tys. zł.: [1] Ubrań specjalnych (72,2 tys. zł); [2] Radiotelefonów, mikrotelefonów bazowych oraz wzmacniaczy do zapowiedzi podczas alarmowania (66,6 tys. zł); [3] Ubrań specjalnych - trzyczęściowych (53,2 tys. zł); [4] Sprężarki powietrza oddechowego z magazynem powietrza (79 tys. zł); [5] Rozpieracza ramieniowego z akcesoriami (52 tys. zł); [6] Uniwersalnego narzędzia hydraulicznego z akcesoriami (50 tys. zł); [7] Pompy pneumatycznej DEPA (44,3 tys. zł); [8] Skimmera (38 tys. zł). Szacunkowa wartość ww. zamówień ustalona była na podstawie średnich cen dostawców i wskazana została w notatkach służbowych skierowanych do Komendanta o zatwierdzenie procedury wyboru wykonawcy w trybie regulaminu zamówień podprogowych. W żadnym przypadku nie zachowano jednak formy pisemnej i udokumentowania przebiegu szacowania wartości zamówienia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91-102)

2.4 Analiza prawidłowości udzielania zamówień podprogowych objętych badaniem wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- prawidłowo zastosowano tryb wyboru wykonawcy przewidziany w regulaminie udzielania zamówień podprogowych. W dwóch przypadkach skierowano zapytanie ofertowe do minimum trzech wykonawców a w pozostałych pięciu zamieszczono postępowanie na internetowej platformie zakupowej;
- dokonano wyboru najkorzystniejszej cenowo oferty spełniającej wymagania zamawiającego;
- rzetelnie udokumentowano przebieg postępowania w zakresie wyboru Wykonawcy.

(akta kontroli str. 477, 546-562)

2.5 Zamówienia podprogowe poddane badaniu, zostały prawidłowo wykazane w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach za lata 2019-2024. Sprawozdania przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminach zgodnych z art. 98 ust. 2 pzp oraz art. 82 ust. 2 npzp.

(akta kontroli str. 361)

⁶⁰ Urządzenie przeznaczone do usuwania oleju i innych smarów z cieczy podczas działań ratowniczo-gaśniczych.

⁶¹ Por. wyjaśnienia Komendanta w pkt. 1.1.3 wystąpienia pokontrolnego.

2.6 Przeprowadzone 28 lipca 2025 r. oględziny wykazały m.in., że dostarczony sprzęt był użytkowany zgodnie z przeznaczeniem i znajdował się na wyposażeniu obu jednostek ratowniczych-gaśniczych Komendy. Numery inwentarzowe odpowiadały numerom z dokumentów OT. Urządzenia posiadały książki serwisowe, instrukcje obsługi i karty gwarancyjne. Sprzęt był kompletny, zgody z ofertą i wymaganiami określonymi w postępowaniu.

W przypadku zamówień na ubrania specjalne, rozpieracz ramienny oraz na narzędzie hydrauliczne, udokumentowano spełnienie wymagań techniczno-użytkowych, o których mowa w rozporządzeniu 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 użytkowania⁶². Wykonawca przedłożył aktualne świadectwa dopuszczenia wydane przez CNBOP-PIB⁶³.

(akta kontroli str. 60-67, 477-498)

2.7 Na etapie odbioru jak i w okresie gwarancji nie wystąpiły wady lub usterki, w badanym asortymencie zamówień podprogowych. Komendant podał, że podczas odbioru ubrań specjalnych oraz narzędzi hydraulicznych stosowano procedury określone w dokumencie pn. „System Dopuszczeń i Odbiorów Techniczno-Jakościowych Sprzętu Wykorzystywanego w Jednostkach Państwowej Straży Pożarnej”⁶⁴, jednak nie udokumentowano tego na wzorze protokołu określonego w ww. dokumencie.

(akta kontroli str. 526-527)

2.8-2.10 Komenda posiadała zabezpieczone w planach finansowych, środki na realizację badanych zamówień podprogowych. Wydatki poniesione zostały w wysokościach określonych w planach oraz ofertach wykonawców. Analiza wszystkich wydatków⁶⁵, w łącznej wysokości 455,3 tys. zł, wykazała, m.in., że:

- środki wydatkowano terminowo, w sposób celowy i oszczędny, za faktycznie wykonane dostawy. Nie wystąpiły przestoje lub opóźnienia dostaw z uwagi na brak środków finansowych;
- wydatki zakwalifikowano zgodnie z ich rodzajem;
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione. Zostały one sporządzone i opisane zgodnie z art. 21 i 22 uor oraz wskazano w nich źródła finansowania;
- w przypadku powstałych środków trwałych sporządzono dokumenty OT i prawidłowo naliczano amortyzację, a środki trwałe powierzono odpowiednim osobom. W przypadku dwóch środków trwałych nieprawidłowo zaszeregowano ich rodzaj, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁶² Dz. U. nr 143, poz. 1002, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa”.

⁶³ Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowy Instytut Badawczy, dalej: „CNBOP-PIB”.

⁶⁴ [System dopuszczeń i odbioru sprzętu.](#)

⁶⁵ W zakresie badanej próby zamówień podprogowych.

- nie wystąpiły przypadki opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku wszystkich ośmiu badanych zamówień podprogowych, w Komendzie nierzetelnie udokumentowano przebieg szacowania wartości zamówienia. Zgodnie z § 25 ust. 1-2 w zw. z § 23 ust. 3 regulaminu udzielania zamówień podprogowych, udzielenie zamówienia poprzedza telefoniczne, mailowe lub faksowe rozeznanie rynku potencjalnych wykonawców, a wszelkie dokumenty związane m.in. z przygotowaniem postępowania winny być archiwizowane i przechowywane w sposób gwarantujący nienaruszalność dokumentacji postępowania. Tymczasem we wszystkich postępowaniach brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie rozeznania rynku, w związku z czym nie można było ustalić w jakiej formie i na podstawie jakich informacji szacunkowa wartość zamówienia została ustalona.

(akta kontroli str. 91-102, 546-562)

Komendant wyjaśnił, że nie zachowano formy pisemnej szacowania zamówień podprogowych z uwagi na brak dostatecznej wiedzy. Stosowano praktykę szacowania wartości zamówienia na podstawie cen ze stron internetowych oraz ogólnodostępnych cenników a także rozmów telefonicznych, z którego to faktu tylko i wyłącznie sporządzano notatkę służbową w której to pracownik zwracał się o zatwierdzenie wszczęcia procedury wyboru wykonawcy i podawał szacunkową wartość zamówienia brutto.

(akta kontroli str. 503-523)

NIK zauważyła, że w przypadku prowadzenia przez zamawiającego rozeznania rynku, niezbędne było udokumentowanie korespondencji z podmiotami, które przekazywały zamawiającemu informacje, ewentualnych kopii dokumentów pobieranych ze stron internetowych lub uzyskiwanych w inny sposób, jak również obliczeń, które pozwoliły zamawiającemu na określenie szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z uwzględnieniem przyjętej metodologii.

2. Dwa spośród pięciu środków trwałych sklasyfikowano w Komendzie niezgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie KŚT. Kontrola wykazała, że błędnie zaszeregowano rodzaj środka trwałego⁶⁶: sprężarce powietrza oddechowego przypisano rodzaj oznaczony nr. 444 zamiast nr. 441, a rozpieraczowi ramieniowemu – rodzaj oznaczony nr. 808, zamiast nr. 809.

(akta kontroli str. 473-476)

Komendant wyjaśnił, że powyższe spowodowane było pomyłką pracownika.

(akta kontroli str. 503-523)

⁶⁶ Powyższe nie miało wpływu na wymiar naliczonej amortyzacji.

OCENA CZĄSTKOWA

W Komendzie prawidłowo udzielano i realizowano zamówienia podprogowe w zakresie badanej próby. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, a przebieg postępowania, z wyjątkiem szacowania, rzetelnie udokumentowano. Środki wydawkowano terminowo w sposób celowy i oszczędny, za faktycznie wykonane dostawy. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione. Negatywnie oceniono niezachowanie formy pisemnej szacowania wartości zamówienia w badanych sprawach. Niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami sklasyfikowano, w dwóch przypadkach, rodzaj środka trwałego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1 Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Komendy⁶⁷ zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych powierzone zostały Wydziałowi Kwatermistrzowsko-Technicznemu⁶⁸. Do zadań Wydziału należało m.in.: opracowywanie planu potrzeb w zakresie wydatków rzeczowych w tym wyposażenia strażaków w odzież ochronną i specjalną; dokonywanie zakupów i dostaw sprzętu, paliwa, materiałów, urządzeń i usług niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Komendy ze szczególnym uwzględnieniem procedur wynikających z prawa zamówień publicznych; systematyczne analizowanie potrzeb w zakresie sprzętu pożarniczego i ratowniczego; opracowywanie programów inwestycji do robót budowlanych. Wydziałem kierował Naczelnik a nadzór nad jego działalnością sprawował bezpośrednio Komendant Miejski PSP. Według stanu na 31 września 2025 r. w Wydziale zatrudnionych było pięć osób⁶⁹.

Komendant podał, że występujące zmiany kadrowe na stanowiskach w Wydziale mogły mieć wpływ na sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Z uwagi na szeroki zakres obowiązków, odpowiedzialność i możliwość poniesienia konsekwencji za błędy popełnione z zakresu zamówień publicznych, w sytuacji naboru na wolny wakat do Wydziału nie było kandydatów. W związku z powyższym stawano przed koniecznością mianowania na to stanowisko osób, które od podstaw musiały zapoznawać się z szerokim zakresem tematyki dotyczącej zamówień publicznych, co ewentualnie mogłoby skutkować niewłaściwym wykonywaniem zadań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 499, 515)

Analiza wykazała, że w zakresach czynności służbowych osób zatrudnionych w Wydziale, określono zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą, żaden z pracowników Wydziału nie posiadał

⁶⁷ Decyzja Nr 76/2020 Komendanta Miejskiego PSP we Włocławku z 15 maja 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Miejskiej PSP we Włocławku, zatwierdzonego przez Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP Zarządzeniem Nr 21/2020 z 25 maja 2020 r. (w okresie wcześniejszym obowiązywał regulamin ustalony Decyzją Nr 43/2016 Komendanta Miejskiego PSP we Włocławku z 21 maja 2018 r., zatwierdzony przez Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP Zarządzeniem Nr 3/2018 z 30 maja 2018 r.

⁶⁸ Dalej: „Wydział”.

⁶⁹ 4,875 etatu.

wykształcenia kierunkowego i doświadczenia w zakresie realizacji i udzielania zamówień publicznych. Nie przeprowadzono również szkoleń pracowników w tym kierunku. Komendant podał, że pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań w zakresie zamówień publicznych nie podnosili kwalifikacji zawodowych, ponieważ było wiele potrzeb w zakresie innych szkoleń. Dotyczyły one wszystkich komórek organizacyjnych Komendy, w tym również specjalistycznych szkoleń funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych. Koszty jakie Komenda miałaby ponieść nie znajdowały pokrycia w planach finansowych z uwagi na konieczność zapewnienia środków finansowych na bieżące funkcjonowanie Komendy związane z (opłatami za media, zapewnienie gotowości operacyjnej JRG: przeglądy i naprawy sprzętu, paliwo, konserwacje, itp.), traktowanych jako priorytet. Komendant dodał także, że pracownik zajmujący się zamówieniami publicznymi zostanie oddelegowany na przedmiotowe szkolenie lub zrealizuje je w formie *on-line*.

(akta kontroli str. 499-502, 515)

Komendant podał, że identyfikacja ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki (poszczególnych komórek organizacyjnych komendy) oraz ryzyka w obszarze udzielania i realizacji zamówień publicznych były omawiane i realizowane na bieżąco w trakcie cyklicznych odpraw kadry Komendy. Zidentyfikowano ryzyka m.in. dotyczące braku doświadczenia pracowników oraz chętnych na stanowiska z zakresem obowiązków zawierającym m.in. realizację zadań z obszaru zamówień publicznych. Komendant wskazał także, że analiza nie była prowadzona w formie pisemnej. Dodał, że trwają prace nad opracowaniem formalnego rejestru ryzyka oraz metodologii ich oceny.

(akta kontroli str. 515, 528)

W okresie objętym kontrolą nie sprawowano wystarczającego nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych w trybie pzp/npzp, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Realizacja zadań z ww. obszaru nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych udokumentowanych działań nadzorczych. Proces zarządzania ryzykiem m.in. w obszarze udzielania lub realizowania zamówień publicznych nie został udokumentowany. Nie monitorowano również skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej o których mowa w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁰.

(akta kontroli str. 499)

Analiza wydatków wykazała, że operacje finansowe⁷¹ były rejestrowane i udokumentowane. Prowadzony system księgowy⁷² pozwalał na ustalenie wykonawców, którym udzielono zamówień oraz ich wartość. Operacje finansowe były zatwierdzone przez Komendanta lub osobę upoważnioną. Stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach

⁷⁰ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84, dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

⁷¹ W zakresie badanej próby 11 zamówień publicznych dla 23 wydatków.

⁷² Ft-FK7 wersja 7.6.88.3193.

rachunkowych zostało uregulowane w polityce rachunkowości⁷³. Podział kluczowych obowiązków poszczególnych komórek oraz osób został opisany m.in. w regulaminach: organizacyjnym Komendy oraz zamówień podprogowych.

(akta kontroli str. 499-501)

3.2-3.3 W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją zamówień publicznych nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach lub wniosków oraz nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 516)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą działania Komendanta w obszarze kontroli zarządczej, w odniesieniu do zamówień publicznych, w szczególności realizowanych w trybie określonym w PZP, nie zapewniły jej funkcjonowania w sposób adekwatny, skuteczny i efektywny. Realizacja zadań z ww. obszaru nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem, w toku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej pkt II.C.11, kierownik jednostki powinien prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Proces zarządzania ryzykiem m.in. w obszarze udzielania lub realizowania zamówień publicznych nie został udokumentowany, przez co nie jest możliwe ustalenie czy zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr B.7. nie rzadziej niż raz w roku dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki. Nie przeprowadzono w sposób udokumentowany, co najmniej raz w roku, procesu samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki oraz w formie oświadczenia potwierdzenia uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok (por. pkt. II. E.20 i E.22 standardów kontroli zarządczej).

(akta kontroli str. 499-501)

Były Komendant wyjaśnił m.in., że kontrola nad całokształtem działań Komendy była permanentna. Odbывała się drogą służbową. Finanse związane z udzielonymi zamówieniami były monitorowane pod względem bilansu to znaczy, że to co było zamówione w umowie zostało wykonane lub dostarczone w terminach, a następnie zapłacone zgodnie z umową. Udokumentowanie kontroli zarządczej prowadzone było na zasadach własnych notatek osobisto służbowych sporządzonych na potrzeby zarządzania jednostką.

Komendant wyjaśnił, że realizacja zamówień publicznych w kontekście zabezpieczenia i wysokości poniesienia wydatku, oszczędności, efektywności i skutecznej realizacji była weryfikowana w zakresie zgodności z prawem. Analiza ryzyka i zarządzanie nim oraz potencjalnymi jego skutkami odbywało się w powtarzalnie i na bieżąco. Brak formalnego udokumentowania wynikał

⁷³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały decyzje Komendanta Miejskiego PSP w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie: Nr PF.0231.1.2025 z 26 lutego 2025 r.; Nr PF.0231.1.2021 z 26 lutego 2021 r. (wraz z aneksami); Nr PF.0231.1.2018 z 2 maja 2018 r. (wraz z aneksem),

z nieopracowania wewnętrznego wzorca i procedury zarządzania ryzykiem. Obecnie tak procedura jest przygotowywana. Natomiast nie dokumentowano procesu samooceny oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok ponieważ nie były one obowiązkowe. Dodał, że naczelnicy poszczególnych komórek organizacyjnych zgłaszali do Wydziału Organizacyjno-Kadrowego propozycję kontroli wewnętrznych z zakresów swojej działalności. W ciągu roku przeprowadzane były dwie kontrole wewnętrzne. Polecono zaplanowanie w przyszłorocznym planie kontroli wewnętrznej tematyki z zakresu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 503-531)

NIK wskazuje, 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. Skala i charakter stwierdzonych w niniejszej kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza w obszarze zamówień udzielanych w trybie PZP wskazuje, że cel ten nie został w tym zakresie osiągnięty.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Komendy prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną, której powierzono obowiązki związane z udzielaniem zamówień publicznych. Pracownikom, którym przypisano ww. zadania nie stworzono jednak warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych w zakresie udzielania zamówień publicznych, pomimo że osoby te nie posiadały żadnego doświadczenia w tym obszarze. Stwierdzone w Komendzie nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych był nieadekwatny i nieskuteczny. Wykonywanie zadań z tego zakresu nie było przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach.

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 zauważa, że w Komendzie powinny zostać podjęte działania mające na celu systematyczne szkolenie pracowników wyznaczanych do realizacji zadań z zakresu udzielania zamówień publicznych w trybie określonym w PZP. Uzasadnia to w szczególności złożony i dynamiczny charakter przepisów prawa regulujących problematykę zamówień publicznych oraz doniosłość/waga konsekwencji wynikających z ich naruszeń.

- Wnioski
1. Zapewnienie prawidłowego i terminowego sporządzania planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
 2. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia minimalnego standardu wyposażenia Komendy.
 3. Zapewnienie prawidłowego szacowania wartości zamówień publicznych.
 4. Właściwe formułowanie kryteriów oceny ofert.
 5. Egzekwowanie od wykonawców biorących udział w postępowaniu składania wymaganych oświadczeń i dokumentów.

6. Właściwe przechowywanie dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania.
7. Prowadzenie postępowań wyjaśniających w przypadku wystąpienia rażąco niskiej ceny.
8. Dokonywanie zmian w umowach tylko przy zaistnieniu legalnych przesłanek.
9. Zawieranie umów z wykonawcami w terminie związania ofertą.
10. Zapewnienie prawidłowego dokonywania oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty.
11. Rzetelne sporządzanie sprawozdań o udzielonych zamówieniach.
12. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych przedłożenia lub opracowania dokumentów wymaganych przez SIWZ, STWiOR oraz projekt budowlany.
13. Zaciąganie zobowiązań finansowych w granicach upoważnienia określonego planem finansowym.
14. Zapewnienie prawidłowego klasyfikowania środków trwałych.
15. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze udzielania i realizacji zamówień publicznych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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
Robert Elwertowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Tomasz Sobecki

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/