



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.14.5.2025

**Pan
st. bryg Robert Gutowski
Komendant Miejski
Państwowej Straży
Pożarnej w Grudziądzu
Komenda Miejska
Państwowej Straży Pożarnej
w Grudziądzu
ul. Wincentego Witosa 6
86-300 Grudziądz**

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 Grudziądzu ¹ , ul. Wincentego Witosa 6, 86-300 Grudziądz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Gutowski, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu ² , od 1 lipca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych ³ . 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
Kontroler	Adam Ruciński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/63/2025 z 9 maja 2025 r. Marcin Mościcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/77/2025 z 26 maja 2025 r. Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/119/2025 z 21 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „Komenda” lub „Jednostka”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Dalej: „tryb PZP”.

⁴ Zakończenie czynności kontrolnych: 9 grudnia 2025 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielenie przez Zamawiającego⁷ dwóch z pięciu zamówień publicznych⁸. Zwraca ponadto uwagę na niezgodne z przepisami określenie kryteriów oceny ofert w jednym z pięciu postępowań objętych badaniem oraz stwierdzone nieprawidłowości w weryfikacji ofert, a także w realizacji wszystkich badanych postępowań przetargowych. Komenda dokonała również istotnych zmian umowy na dwie roboty budowlane, w stosunku do treści oferty, bez odpowiedniej podstawy prawnej. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości przy opracowywaniu planów zamówień publicznych oraz rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach.

Zamawiający prawidłowo realizował zamówienia podprogowe w zakresie badanej próby. W strukturze Komendy odpowiednio także wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem i udzielaniem zamówień publicznych. Środki wydatkowano w sposób celowy i terminowo za faktycznie wykonane dostawy i roboty. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione. Nie wystąpiły przypadki opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek. Niezgodnie z przepisami zaszeregowano, w jednym przypadku, rodzaj środka trwałego. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości przy szacowaniu wartości zamówień.

Jako nieprawidłowe, z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych⁹, uznano zaciągnięcie zobowiązań finansowych, na remont nawierzchni¹⁰ oraz dostawę i montaż paneli fotowoltaicznych¹¹, bez upoważnienia określonego planem finansowym.

Nadzór Komendanta nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych w trybie PZP¹², w okresie objętym kontrolą, był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co świadczyć może o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze.

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

⁷ Tj. Komendę, w imieniu której działał Komendant.

⁸ Na dostawę 25 kompletów ubrań specjalnych, dalej : „dostawa ubrań specjalnych” i Remont nawierzchni placu wewnętrznego w Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej nr 2 w Grudziądzu, dalej: „remont nawierzchni”.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U z 2025 r, poz. 1438, dalej: „ufp”.

¹⁰ Postępowanie przetargowe.

¹¹ Zamówienie podprogowe.

¹² Tj. udzielanych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ 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.) Komenda zrealizowała łącznie 11 zamówień publicznych, z czego: trzy w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ¹⁴ , cztery w trybie podstawowym zgodnie z art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ¹⁵ oraz kolejne cztery przetargi nieograniczone na podstawie art. 129 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, z zastosowaniem procedury przewidzianej w art. 139 nPzp. Łączna wartość zawartych umów wyniosła 29 581,9 tys. zł ¹⁶ . Sześć umów dotyczyło dostaw ¹⁷ , cztery robót budowlanych ¹⁸ i jedno usługi projektowania. Siedem z nich ujęto w planie postępowań o udzieleniu zamówień ¹⁹ , a pozostałe trzy przed udzieleniem zamówienia nie zostały ujęte w planie lub zrealizowano je w odmiennym od deklarowanego zakresie, o czym szerzej w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i> .
	(akta kontroli str. 1802)
	1.1.2. W okresie objętym kontrolą ²⁰ Komenda sporządzała plany zamówień, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień ²¹ i zamieszczała je w Biuletynie Zamówień Publicznych ²² . Przy czym niektóre plany zostały opublikowane po terminie wynikającym z art. 23 ust. 1 nPzp, co zostało szerzej opisane w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i> .
	(akta kontroli str. 2310)
	1.1.3 Analiza zamówień planowanych do udzielenia oraz rzeczywistego stanu wyposażenia Komendy wykazała m.in., że:
	– zamówienia odpowiadały rzeczywistym potrzebom Jednostki. W 2020 r., zakupiono odzież specjalną. W tym samym roku, a następnie w 2022 r. i 2024 r. zamówiono paliwa płynne do pojazdów i sprzętu mechanicznego. W latach 2020-2025 kontraktowano też usługi projektowe i roboty budowlane związane z budową nowej siedziby Komendy oraz remontem na terenie JRG 2, a w drugiej połowie 2025 r. zakupiono lekki samochód kwatermistrzowski.
	– rzeczywisty stan wyposażenia Komendy w okresie objętym kontrolą, poza przywołanymi niżej wyjątkami, był zgodny ze standardami

¹³ 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.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

¹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: „nPzp”.

¹⁶ Stan na 30 września 2025 r., z czego: 446,4 tys. zł w 2020 r.; 180 tys. zł w 2021 r., 17 223,9 tys. zł w 2022 r., 5 797,6 tys. zł w 2024 r. oraz 5 993,9 tys. zł – 30 września 2025 r. (wartości podane netto).

¹⁷ Trzy w zakresie dostawy paliw płynnych i po jednym: dostawy ubrań specjalnych, wyposażenia oraz lekkiego pojazdu kwatermistrzowskiego.

¹⁸ Jedno na terenie Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 2 w Grudziądzu (dalej: „JRG 2”) i trzy związane z budową nowej siedziby Komendy.

¹⁹ Dalej: „plan” lub „plan zamówień”.

²⁰ Według stanu na 19 sierpnia 2025 r.

²¹ Dz. U. poz. 2362, dalej: „rozporządzenie w sprawie wzoru planu postępowań”.

²² [Biuletyn Zamówień Publicznych](#) (dostęp 28 maja 2025 r.), dalej: „BZP”.

minimalnego wyposażenia komend miejskich, określonymi w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²³. Wyjątek stanowił brak na stanie dwóch przenośnych pomp do wody zanieczyszczonej (o wydajności minimum 1000 dm³/min.), średniego samochodu ratowniczego (GBA standard pierwszo wyjazdowy z systemem piany sprężonej lub funkcją cięcia), samochodu z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym (typu SD oraz drabiną) oraz pojazdu typu quad lub transporter, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku dwóch pojazdów²⁴, znajdujących się na wyposażeniu Komendy przekroczone ich normatywny okres eksploatacji²⁵ określony załącznikiem nr 10 do zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 8 maja 2025 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²⁶.

Kierownik Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej²⁷ podał, że oba pojazdy pomimo wykonania normy eksploatacyjnej były sprawne technicznie i na bieżąco serwisowane, dzięki czemu utrzymano ich ciągłą gotowość do działań operacyjnych oraz zachowano wysoki poziom bezpieczeństwa. Kierownik SK-T wskazał ponadto, że przekroczenie normy eksploatacyjnej nie oznaczało automatycznie konieczności wycofania tych pojazdów, a jedynie możliwość ich zakwalifikowania do wymiany.

- w planowanych zakupach nie uwzględniano potrzeb związanych z zagrożeniem działaniami wojennymi. Komendant wyjaśnił, że wynikało to przede wszystkim z powodów finansowych. Komenda nie dysponowała środkami pozwalającymi na realizację zakupu sprzętu przewidzianego do działań w warunkach podwyższonego ryzyka lub działań militarnych. Jednocześnie zwrócił uwagę, że dopiero w 2025 r. pojawiły się możliwości zakupu środków związanych z przygotowaniem do potencjalnych zagrożeń o charakterze wojennym. Obecnie zatem rozpoczęto proces planowania i realizacji tego typu zamówień.

(akta kontroli str. 140-182, 1802, 2254-2261, 2255-2260, 2280-2289)

1.2. Prowadzenie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w trybie PZP

1.2.1. W okresie objętym kontrolą Komenda przeprowadziła łącznie 13 postępowań, w wyniku których zawarła sześć umów na dostawy²⁸, jedną usługę²⁹ oraz cztery roboty budowlane³⁰. Ponadto jedno postępowanie z 2021 r. zostało unieważnione³¹, a w kolejnym z 2024 r. występowała jako pełnomocnik

²³ Dz. U. poz. 1793, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wyposażenia”.

²⁴ Samochód operacyjny, rok produkcji 2012, samochód specjalny, rok produkcji 1996 r.

²⁵ Samochód osobowy – przekroczenie o trzy lata, samochód specjalny – 9 lat.

²⁶ Dz. Urz. KGSP. poz. 11, ze zm.

²⁷ Dalej: „Kierownik SK-T”.

²⁸ Jedno postępowanie klasyczne w trybie art. 129 ust. 1 pkt 1 nPzp z zastosowaniem procedury, o której mowa w art. 139 nPzp, trzy zamówienia podstawowe w trybie art. 275 nPzp oraz dwa przetargi nieograniczone w trybie art. 39 Pzp.

²⁹ W trybie podstawowym.

³⁰ Trzy zamówienia klasyczne (art. 129 ust. 1 pkt 1 nPzp z zastosowaniem procedury, o której mowa w art. 139 nPzp) oraz przetarg nieograniczony (art. 39 Pzp).

³¹ [Zakup 2 szt. samochodów SLRr do jednostki JRG nr 1 i JRG nr 2 KM PSP w Grudziądzu.](#)

zamawiającego³².

(akta kontroli str. 1802, 2423)

1.2.2. Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielania i realizacji zleconych zamówień objęto pięć postępowań na łączną kwotę (zawartych umów) 25 804,4 tys. zł netto³³, w tym: [1] trzy roboty budowlane dotyczące wykonania remontu nawierzchni, budowy budynku Komendy³⁴ oraz prac drogowych³⁵, [2] dostawę ubrań specjalnych oraz [3] zakup, dostawę i montaż wyposażenia Komendy³⁶.

(akta kontroli str. 1804-1930)

Wartość zamówienia na dwie roboty budowlane oszacowano na podstawie kosztorysu inwestorskiego, stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 1) Pzp. W jednym przypadku podstawą oszacowania wartości zamówienia był opis przedmiotu zamówienia³⁷, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Szacunkową wartość zamówienia na dostawę ubrań specjalnych oraz wyposażenia ustalono na podstawie rozpoznania rynku.

(akta kontroli str. 296-302, 390, 410-411, 438-446, 510, 535-542, 586-594, 616-620, 808-824, 1400-1404, 1411, 1438)

1.2.3. Dostawę ubrań specjalnych Zamawiający powierzył wykonawcy wyłoniёнemu w drodze przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 Pzp. W wyniku analizy prawidłowości udzielania przedmiotowego zamówienia ustalono m.in., że:

- opracowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia³⁸, która zawierała wszystkie elementy wymagane w art. 36 Pzp,
- zamówienie nie zostało podzielone na części, czego jednak nie uzasadniono w protokole zamówienia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP (18 września 2020 r.),
- powołano stałą komisję przetargową³⁹. Kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji złożyli oświadczenia o braku istnienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia ich z postępowania, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp,
- termin składania ofert wyznaczono zgodnie z art. 9a ust. 2 oraz art. 43 Pzp (przed jego upływem nie dokonywano zmian w treści SIWZ),
- przyjęto odpowiednie kryteria oceny ofert,
- nie żądano wniesienia wadium,
- w postępowaniu wpłynęły dwie oferty,
- niezwłocznie po otwarciu ofert, nie zamieszczono na stronie internetowej Komendy informacji, o których mowa w art. 86 ust. 5 Pzp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

³² [Zakup ciężkiego samochodu ratowniczo – gaśniczego do Ochotniczej Straży Pożarnej w Rogóźnie](#).

³³ Wraz z zawartymi aneksami i waloryzacją wynagrodzenia – 37 047,4 tys. zł.

³⁴ Budowa budynku Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu wraz Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą nr 1 oraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na działkach o nr ewid. 84/12, 84/10, 85/8, 86-300 Grudziądz, dalej: „budowa budynku”.

³⁵ Budowy JRG nr 1 wraz z obiektem Komendy Miejskiej PSP w Grudziądzu – prace drogowe z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu, dalej: „prace drogowe”.

³⁶ Budowa JRG nr 1 wraz z obiektem Komendy Miejskiej PSP w Grudziądzu – zakup, dostawa oraz montaż wyposażenia, dalej: „dostawa wyposażenia”.

³⁷ Dalej: „OPZ”.

³⁸ Dalej: „SIWZ”.

³⁹ Decyzja Komendanta Miejskiego PSP w Grudziądzu z 23 września 2020 r. (PT.2370.5.2020).

- nie wezwano w prawidłowym terminie oferentów do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 24 ust. 11 Pzp, tj. o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- nie udokumentowano przekazania zawiadomienia o wyborze oferty najkorzystniejszej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przed jego faktycznym rozstrzygnięciem, a także błędnie opublikowano ogłoszenie w sprawie zmiany umowy zamiast ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w formie, o której mowa w art. 95 ust. 1 Pzp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- sporządzono protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, który nie odpowiadał obowiązującym przepisom, a także nie zawierał powodów niedokonania podziału na części, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 249-436, 1400-1411, 2381-2388, 2428)

Umowa, którą zawarto 18 listopada 2020 r. zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące gwarancji (36 miesięcy) oraz kar umownych m.in. z tytułu zwłoki w jej wykonaniu lub usuwaniu wad oraz niewykonania lub nienależytego wykonania.

(akta kontroli str. 249-251)

Badanie prawidłowości udzielenia zamówienia na remont nawierzchni, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 Pzp), wykazało m.in., że:

- opracowano SIWZ, który zawierał wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp, przy czym OPZ nie odpowiadał warunkom określonym w art. 31 ust. 1 Pzp, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zamówienie nie zostało podzielone na części,
- ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP (9 października 2020 r.),
- powołano stałą komisję przetargową⁴⁰. Kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji złożyli oświadczenia o braku istnienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia ich z postępowania, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp,
- termin składania ofert wyznaczono zgodnie z art. 9a ust. 2 oraz art. 43 Pzp (przed jego upływem nie dokonywano zmian w treści SIWZ),
- przyjęto odpowiednie kryteria oceny ofert,
- żądano wniesienia wadium, które zostało zwrócone po zakończeniu postępowania,
- w postępowaniu wpłynęły dwie oferty,
- niezwłocznie po otwarciu ofert, nie zamieszczono na stronie internetowej Komendy informacji, o których mowa w art. 86 ust. 5 Pzp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- nie wezwano jednego z oferentów do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 24 ust. 11 Pzp, tj. o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zamieszczono w BZP ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy po terminie jej faktycznego zawarcia, a także błędnie wskazano, że udzielenie zamówienia

⁴⁰ Decyzja Komendanta Miejskiego PSP w Grudziądzu z 23 września 2020 r. (PT.2370.5.2020).

odbyło się w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- sporządzono protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, który nie odpowiadał obowiązującym przepisom, a także nie zawierał powodów niedokonania podziału na części, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 438-513, 1400-1411, 2389-2395, 2428)

Umowa, którą zawarto 24 listopada 2020 r. zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące gwarancji (60 miesięcy) oraz kar umownych m.in. z tytułu zwłoki w jej wykonaniu lub usuwaniu wad oraz niewykonania lub nienależytego wykonania.

(akta kontroli str. 2095-2099)

W lipcu 2022 r. Komenda, na podstawie art. 83 nPzp, przygotowała Analizę potrzeb i wymagań zamawiającego w zakresie realizacji budowy nowej Komendy. W dokumencie założono m.in. realizację przedsięwzięcia w latach 2022-2025, a także jego wykonanie w kolejnych etapach, w miarę posiadanych środków.

(akta kontroli str. 2095-2099)

W sierpniu 2022 r. Jednostka przystąpiła do realizacji zamówienia na budowę budynku. Weryfikacja prawidłowości przeprowadzanego w tym celu postępowania, w trybie przetargu nieograniczonego (art. 129 ust. 1 pkt 1 nPzp z zastosowaniem procedury odwróconej, o której mowa w art. 139 nPzp), 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 6 nPzp,
- wyznaczono termin składania ofert stosownie do 138 ust. 1 i 4 nPzp,
- zgodnie z art. 134 sporządzono Specyfikację Warunków Zamówienia⁴¹,
- 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,
- określono kryteria oceny ofert zgodnie z art. 240-242 i 246 nPzp,
- żądano wniesienia wadium, które zostało zwrócone po zakończeniu postępowania,
- nie dokonywano zmiany treści SWZ przed upływem terminu składania ofert,
- nie dokonano podziału zamówienia na części,
- w postępowaniu wpłynęły trzy oferty, które nie podlegały odrzuceniu lub unieważnieniu,
- projektowane postanowienia umowne nie zawierały klauzul abuzywnych, o których mowa w art. 433 nPzp,
- Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych Komenda nie przekazała informacji o złożonych ofertach w zakresie i terminie zgodnym z treścią art. 81 nPzp, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ (art. 204 nPzp),
- zawarta umowa zawierała obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 436 pkt 3 i pkt. 4 lit. b nPzp

⁴¹ Dalej: „SWZ”.

- nie przekazano do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 535-676, 1925, 2380, 2396-2404)

Umowa, którą zawarto 14 października 2022 r. zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące gwarancji (60 miesięcy) oraz kar umownych m.in. z tytułu zwłoki w jej wykonaniu lub usuwaniu wad oraz niewykonania lub nienależytego wykonania.

(akta kontroli str. 561-585)

We wrześniu 2024 r. Komenda wszczęła postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (art. 129 ust. 1 pkt 1 nPzp z zastosowaniem procedury odwróconej, o której mowa w art. 139 nPzp), na prace drogowe.

Analiza zamówienia 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 6 nPzp,
- wyznaczono termin składania ofert stosownie do art. 138 ust. 2 nPzp,
- zgodnie z art. 134 sporządzono SWZ,
- 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,
- określono kryteria oceny ofert niezgodnie z art. 240-242 oraz 246 nPzp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- żądano wniesienia wadium, które zostało zwrócone po zakończeniu postępowania,
- nie dokonywano zmiany treści SWZ przed upływem terminu składania ofert,
- nie dokonano podziału zamówienia na części,
- w postępowaniu wpłynęły trzy oferty, które nie podlegały odrzuceniu lub unieważnieniu,
- projektowane postanowienia umowne nie zawierały klauzul abuzywnych, o których mowa w art. 433 nPzp,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ (art. 204 nPzp),
- zawarta umowa zawierała obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 436 pkt 3 i pkt. 4 lit. b nPzp.

(akta kontroli str. 616-807, 2083-2093, 2380, 2405)

Umowa, którą zawarto 4 października 2024 r. zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące gwarancji (60 miesięcy) oraz kar umownych m.in. z tytułu zwłoki w jej wykonaniu lub usuwaniu wad oraz niewykonania lub nienależytego wykonania.

(akta kontroli str. 677-699)

W październiku 2024 r. Jednostka przystąpiła do realizacji zamówienia na dostawę wyposażenia, w ramach którego zamierzała zakupić m.in. meble i wyposażenie biur oraz pomieszczeń socjalnych, sprzęt komputerowy i elektroniczny oraz wyposażenie warsztatowe i pojazdy mechaniczne (w tym ciągnik z osprzętem). Weryfikacja prawidłowości przeprowadzanego w tym celu postępowania, w trybie przetargu nieograniczonego (art. 129 ust. 1 pkt 1 nPzp z zastosowaniem procedury odwróconej, o której mowa w art. 139 nPzp), 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 6 nPzp,
- wyznaczono termin składania ofert stosownie do 138 ust. 1 i 4 nPzp,
- zgodnie z art. 134 nPzp sporządzono SWZ,
- 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,
- określono kryteria oceny ofert zgodnie z art. 240-242 i 246 nPzp,
- żądano wniesienia wadium,
- dokonywano zmiany treści SWZ przed upływem terminu składania ofert oraz wydłużono termin składania ofert,
- nie dokonano podziału zamówienia na części,
- w postępowaniu wpłynęło sześć ofert, które nie podlegały odrzuceniu lub unieważnieniu,
- projektowane postanowienia umowne nie zawierały klauzul abuzywnych, o których mowa w art. 433 nPzp,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ (art. 204 nPzp),
- przekazano ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej⁴², po terminie, o którym jest mowa w art. 265 ust. 1 nPzp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zawarta umowa zawierała obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 436 pkt 3 i pkt 4 lit. b nPzp.

(akta kontroli str. 808-1153, 2149-2158, 2380, 2415-2422)

W toku postępowania jeden z wykonawców 27 marca 2025 r., po otrzymaniu wyników postępowania, wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej⁴³ zarzucając Komendzie m.in. zaniechanie odrzucenia jednej z ofert, złożenia oferty nieważnej oraz niewykazania przez wykonawcę spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz ewentualnego zaniechania przez Komendę wezwania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. KIO ww. postępowanie umorzyła 16 kwietnia 2025 r., na skutek cofnięcia odwołania w całości⁴⁴.

(akta kontroli str. 1111-1148)

Umowa, którą zawarto 30 kwietnia 2025 r. zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące gwarancji (24 miesiące) oraz kar umownych m.in. z tytułu zwłoki w jej wykonaniu lub usuwaniu wad oraz niewykonania lub nienależytego wykonania.

(akta kontroli str. 2149-2158)

1.2.4 Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2021-2024 przekazywano w terminach zgodnych z art. 82 ust. 2 nPzp. Sporządzono je na prawidłowych 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 korygowania⁴⁵ oraz rozporządzeniu

⁴² Dalej: „UPUE”.

⁴³ Dalej: „KIO”.

⁴⁴ Postanowienie: KIO 1166/25.

⁴⁵ Dz. U. poz. 2463.

Ministra Rozwoju i Finansów z 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁴⁶. Dane zawarte w sprawozdaniach⁴⁷ za lata 2021-2023 były zgodne z danymi źródłowymi i odpowiadały stanowi faktycznemu. Sprawozdań o udzielonych zamówieniach za lata 2019 i 2020 nie sporządzono, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-248, 2311)

1.3. Realizacja umów zawartych w trybie PZP

1.3.1. Roboty budowlane w zakresie remontu nawierzchni wykonano w uzgodnionym zakresie, co potwierdziły oględziny⁴⁸. Komendant wyjaśnił, że nadzór nad inwestycją sprawował Dowódca Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 1 oraz Kierownik SK-T. Obaj monitorowali postęp prac oraz ich zgodność z OPZ. Ponadto weryfikowali jakość materiałów i wykonywanych prac.

Po zakończeniu zadania wykonawca przedłożył dokumentację powykonawczą, która m.in. inwentaryzowała zakres prac oraz potwierdzała normy jakościowe wbudowanych materiałów.

(akta kontroli str. 447, 492-509, 1586, 1599-1601, 1613-1800, 2095-2190, 2111, 2122-2140, 2262-2263)

Zakup ubrań specjalnych zrealizowano zgodnie z warunkami umowy. Oględziny⁴⁹ trzech par ubrań wykazały m.in., że dostarczone rzeczy były użytkowane zgodnie z przeznaczeniem i znajdowały się na wyposażeniu funkcjonariuszy Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Komendy. Na etapie udzielenia zamówienia 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 użytkowania⁵⁰. Wykonawca przedłożył aktualne świadectwa dopuszczenia wydane przez CNBOP-PIB⁵¹.

(akta kontroli str. 249-251, 254-262, 1613-1800)

Roboty budowlane związane z budową budynku i pracami drogowymi wykonano w terminie zgodnym z umową oraz z zakresem przewidzianym w projekcie budowlanym⁵². Postęp prac był monitorowany przez inspektora nadzoru, a zmiany były uwzględniane w aktualizowanych w trakcie robót harmonogramach rzeczowo-finansowych. Podczas realizacji robót budowlanych egzekwowano od wykonawców sporządzenie i przedłożenie zamawiającemu wymaganych projektem budowlanym oraz STWiOR certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów oraz Planu Zapewnienia Jakości⁵³. Niemniej PZJ przygotowany w ramach budowy budynku nie spełniał wymogów określonych w STWiOR, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nadzór nad realizacją obu robót budowlanych sprawował inspektor nadzoru,

⁴⁶ Dz. U. poz. 2038.

⁴⁷ Weryfikacji podlegały dane dotyczące zamówień klasycznych.

⁴⁸ W dniach 21-23 października 2025 r.

⁴⁹ co potwierdziły oględziny prowadzone w dniach 21-23 października 2025 r.

⁵⁰ Dz. U. nr 143, poz. 1002, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa”.

⁵¹ Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowy Instytut Badawczy, dalej: „CNBOP-PIB”.

⁵² Co potwierdziły oględziny przeprowadzone w dniach 21-23 października 2025 r.

⁵³ Dalej: „PZJ”.

posiadający odpowiednie uprawnienia zawodowe⁵⁴.

(akta kontroli str. 561-584, 595-596, 628-661, 677-700, 717-807, 1613-1800, 1882-1892, 1920-1921, 1931-1932, 1937, 1940, 1951-2056, 2067-2094, 2307-2309, 2330, 2439)

W toku budowy budynku 11 razy aneksowano umowę, na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 nPzp⁵⁵. Przyczynami zmian było m.in.: pozyskanie dodatkowych środków; zmiany przyznanego Komendzie limitu środków; zmiany kadrowe na budowie oraz waloryzacja stawek za robocizną i materiały budowlane.

(akta kontroli str. 561-584, 1974-2055, 2439)

Umowa w sprawie prac drogowych była zmieniana trzykrotnie⁵⁶. Na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 nPzp zawarto aneksy m.in. związane ze: zmianą podbudowy, wykonaniem dodatkowych robót (z powodu wykonywania przez inny podmiot prac dotyczących wykonania sieci kanalizacyjnej) oraz prac dodatkowych poniżej 15% wartości pierwotnej umowy.

(akta kontroli str. 677-699, 717-807, 2438)

Oględziny⁵⁷ 22 pozycji z dostawy wyposażenia wykazały, że 19 pozycji dostarczono zgodnie z warunkami umowy. Przy czym dwa zaparzacze do kawy oraz osiem sztuk czajników elektrycznych było umieszczonych w magazynie, a blat biurka w pomieszczeniu biurowym⁵⁸ nie odpowiadał wymiarowi określonego w OPZ, ponieważ jego długość wynosiła 1650 mm zamiast 2000 mm.

Kierownik SK-T oświadczył, że zaparzacze zostały zakupione w celu ich wykorzystania na liczniejszych spotkaniach, dotychczas takich wydarzeń nie zorganizowano, dlatego zostały one umieszczone w magazynie. Odnosząc się do przechowywanych czajników oświadczył natomiast, że z powodu krótkiego użytkowania nowej Komendy nie zdołano jeszcze zlikwidować starych urządzeń, przez co nowe nie zostały jeszcze wydane pracownikom. Ponadto dodał, że biurko zostało dostarczone w wymaganej długości, ale zostało skrócone w celu jego dostosowania do wymiarów biura.

Ustalono ponadto, że Komenda odstąpiła od zakupu trzech z 22 wytypowanych do oględzin urządzeń, tj. suszarki ODO do aparatów oraz masek, urządzenia wielofunkcyjnego typu ploter oraz jednej z dwóch kolorowych kopiarek.

Kierownik SK-T oświadczył, że zrezygnowano z tych urządzeń, ponieważ w toku realizacji zamówienia uznano, że nie są one potrzebne, a wolne środki mogą zostać wykorzystane w ramach tej umowy, w inny sposób.

W tym celu, zgodnie z art. 455 ust. 2 nPzp, 25 lipca 2025 r., zawarto aneks do umowy, którego wartość nie przekroczyła 10% pierwotnej umowy⁵⁹.

(akta kontroli str. 1613-1800, 2149-2194, 2242, 2271-2273)

1.3.2. Analiza wykazała, że we wszystkich badanych zamówieniach publicznych realizowanych w trybie PZP, Komenda nie korzystała z praw zabezpieczających

⁵⁴ KUP/0032/WBkb/22.

⁵⁵ Pierwotną wartość umowy - 20 848 tys. zł brutto zwiększono o łączną kwotę 4 534, 8 tys. zł brutto (tj. 21,75%)

⁵⁶ Pierwotną wartość umowy - 3 628,5 tys. zł brutto zwiększono o łączną kwotę 670 tys. zł (tj. 18,47%).

⁵⁷ Przeprowadzone w dniach 21-23 października 2025 r.

⁵⁸ Nr 1.17.

⁵⁹ Po otrzymaniu dodatkowych środków (100 tys. zł) zwiększono pierwotną wartość umowy, zaniechano kupna 16 pozycji oraz dodano 12 kolejnych pozycji, w tym elektryczny samochód operacyjny.

jej interesy przewidzianych w umowie. W przypadku robót budowlanych oraz dostawy wyposażenia przyjęto ubezpieczeniowe gwarancje należytego wykonania umowy, które wynosiły łącznie kwotę 1 573,8 tys. zł⁶⁰ i zabezpieczały wykonanie zamówienia i gwarancje z tytułu rękojmi za wady.

(akta kontroli str. 1922-1923, 1934-1935, 2291-2298)

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

- remont nawierzchni - 91,9 tys. zł (dotacja celowa Wojewody Kujawsko-Pomorskiego⁶¹),
- dostawa ubrań specjalnych - 173 tys. zł (dotacja celowa Wojewody),
- budowa budynku – 25 382, 8 tys. zł (dotacja celowa Wojewody, Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, rezerwa ogólna celowa Państwa),
- prace drogowe – 4 298,5 tys. zł (dotacja celowa Wojewody),
- dostawa wyposażenia – 7 098,7 tys. zł (środki własne, środki Urzędu Miejskiego w Grudziądzu, dotacja celowa Wojewody).

(akta kontroli str. 1805-1807)

Komenda posiadała środki zabezpieczone w planie finansowym, w odpowiedniej wysokości w dniu zawarcia umów, na realizację badanych zamówień publicznych, za wyjątkiem umowy na remont nawierzchni, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1824, 1827, 1863-1878, 1887-1892, 1920-1923)

Na podstawie próby 34 wydatków w łącznej wysokości 36 994,4 tys. zł stwierdzono m.in., że:

- środki wydatkowano terminowo za faktycznie wykonane roboty i dostawy w wysokościach określonych w umowach z wykonawcami. Nie było przestojów lub opóźnień dostaw z uwagi na brak środków finansowych,
- 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 rachunkowości⁶² oraz wskazano w nich źródła finansowania,
- 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. 1824-1923, 2331-2378. 2379)

⁶⁰ Wykonanie budynku – 1 042,4 tys. zł, prace drogowe – 181,5 tys. zł, dostawa wyposażenia – 349,9 tys. zł.

⁶¹ Dalej: „Wojewoda”.

⁶² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „uor”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Komendzie nie zapewniono aktualności Planu zamówień publicznych⁶³ na 2022 r.⁶⁴ i 2024 r.⁶⁵ w odniesieniu do trzech zamówień, które zostały zrealizowane w zakresie odmiennym od deklarowanego, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 nPzp.

Komendant wyjaśnił m.in., że zakres faktycznie udzielonych zamówień był zbliżony do zakresu planowanych, zarówno pod względem charakteru robót, jak i przewidzianych czynności inwestycyjnych. Z tego powodu uznano, że nie zachodziła konieczność aktualizacji planów, ponieważ realizowane postępowanie mieściło się w planowanych ramach merytorycznych i finansowych.

(akta kontroli str. 1395-1396, 1398-1399, 1802, 2310)

NIK zwraca uwagę, że zamówienie z 2022 r. nie objęło m.in. wykonania prac drogowych, które zostały zrealizowane dopiero w 2024 r. (także niezgodnie z przyjętym planem). Podobnie zakup wyposażenia w 2024 r. miał być elementem zamówienia na realizację drugiego etapu robót budowlanych, a nie nowym postępowaniem, którego w ogóle nie było w planie. Zdaniem NIK upublicznienie planów zamówień ma nie tylko ogólny walor informacyjny, jego głównym celem jest umożliwienie zainteresowanym podmiotom wcześniejsze przygotowanie się do ubiegania o udzielenie zamówienia.

2. Plan zamówień na 2020 r. został opublikowany przez Komendę w Biuletynie Zamówień Publicznych 12 dni po wymaganym terminie⁶⁶, co było niezgodne z art. 13a ust. 1 Pzp. Podobnie plany na lata: 2023, 2024 i 2025 zostały zamieszczone po terminie, odpowiednio po 32⁶⁷, 69⁶⁸ i 67⁶⁹ dniach od ich przyjęcia, co było sprzeczne z art. 23 ust. 1 nPzp.

Komendant podał, że plan na 2020 r. został opublikowany później przez nieuwagę pracownika, natomiast opóźnienia z lat 2023-2025 wynikały z bardzo dużej liczby obowiązków służbowych funkcjonariusza.

(akta kontroli str. 1395, 1387-1398, 2290, 2310)

3. Komenda nie posiadała na stanie wyposażenia następującego sprzętu, wykazanego w tabelach wyposażenia, które zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyposażenia ustala, na obszarze powiatu, komendant powiatowy PSP (w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim PSP):

- od 10 lipca 2015 r. do 19 lipca 2024 r. dwóch przenośnych pomp do wody zanieczyszczonej o wydajności minimum 1 000 dm³/min.,
- od 26 lutego 2021 r. do 21 czerwca 2023 r. średniego samochodu ratowniczego (GBA standard pierwszowyjazdowy z systemem piany sprężonej lub funkcją cięcia),

⁶³ Dalej: „Plan zamówień”.

⁶⁴ Jedno zamówienie, pn. Budowa Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu wraz z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą oraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na działkach o nr. ewid. 84/12,84/10, 85/8, 86-300 Grudziądz.

⁶⁵ Zamówienie, pn. II etap – Budowa nowej siedziby KM PSP Grudziądz.

⁶⁶ Plan finansowy został przyjęty 1 stycznia 2020 r., a opublikowany 21 lutego 2020 r.

⁶⁷ Przyjęty 10 stycznia 2023 r., a opublikowany 14 marca 2023 r.

⁶⁸ Przyjęty 3 stycznia 2024 r., a opublikowany 11 kwietnia 2024 r.

⁶⁹ Przyjęty 2 stycznia 2025 r., a opublikowany 9 kwietnia 2025 r.

- od 26 lutego 2021 r. do 3 stycznia 2023 r. samochodu z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym typu SD⁷⁰,
- od 26 lutego 2021 r. do 19 lipca 2024 r. samochodu z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym (drabina),
- od 12 lipca 2024 r. pojazdu typu quad lub transporter.

Było to niezgodne ze standardem minimalnego wyposażenia komend powiatowych (miejskich), o którym mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie wyposażenia, określonym w załączniku nr 1 (poz. 2, 4, 5 i 15 tabeli) ww. aktu prawnego. Zakup ww. sprzętu nie został uwzględniony, w ww. okresie, w żadnym planie finansowym, a potrzeba jego zakupu nie została zgłoszona w udokumentowany sposób do jednostki nadrzędnej.

Komendant wyjaśnił m.in., że niezgodności w stanie wyposażenia Komendy, a normatywem określonym w tabeli wyposażenia wynikały z kilku nakładających się na siebie czynników organizacyjnych i planistycznych. Przede wszystkim planowano zakupy w taki sposób, aby odpowiadały one aktualnym potrzebom operacyjnym oraz nowym przepisom. I tak, w przypadku średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego GBA planowano nabycie nowoczesnego pojazdu pierwszowyjazdowego wyposażonego w systemy zwiększające skuteczność działań w zabudowie zwartej, w szczególności w rejonach kamienic. Co z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Komendy oraz z powodu braku dostępności projektów centralnych i zewnętrznych się nie udawało. Pojazdy z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem hydraulicznym nie zostały nabyte z uwagi na zmianę podejścia Komendy, co do potrzeby ich wykorzystywania. Ustalono, że dotychczas eksploatowane podnośniki hydrauliczne zostaną zastąpione przez bardziej funkcjonalne drabiny mechaniczne. Uwzględniona zatem w tabeli wyposażenia zmiana została przesunięta do momentu zakończenia eksploatacji posiadanych podnośników hydraulicznych. Uzupełnienie pomp przenośnych zostało natomiast przesunięte na lata, w których możliwe będzie nabywanie wyposażenia zgodnie z nowym normatywem, aby uniknąć zakupu sprzętu, który w krótkiej perspektywie mógłby się stać niezgodny z aktualnymi wymaganiami. W przypadku pojazdu typu quad jego wpisanie do tabeli miało na celu wskazanie kierunku rozwoju wyposażenia i umożliwienie zakupu w przyszłości. Komendant stwierdził ponadto, że niejednokrotnie występował do Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu, samorządów i instytucji współfinansujących o wsparcie w zakupie sprzętu i wyposażenia. Nie składano natomiast indywidualnych wniosków na ww. pozycje, z powodu bieżącej oceny sytuacji, tj. ograniczeń budżetowych, ustalonych priorytetów, oczekiwania na nowe normatywy i wytyczne oraz realnych możliwości pozyskiwania określonych typów pojazdów i sprzętu.

(akta kontroli str. 140-169, 2254-2261, 2280-2289, 2429-2435)

NIK nie kwestionuje poziomu przygotowania Komendy do profesjonalnej oceny rzeczywistych potrzeb jednostki. Niemniej zwraca uwagę, że standard minimalnego wyposażenia komend powiatowych m.in. w ww. sprzęt został określony w przepisach powszechnie obowiązujących. W takiej sytuacji należało jednoznacznie sygnalizować podmiotom nadrzędnym konieczność uzupełnienia

⁷⁰ Realizacja umowy zawartej przez Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej z dostawcą została wstrzymana, a następnie rozwiązana z przyczyn niezależnych od zamawiającego.

brakującego sprzętu (np. poprzez pisemne wnioski) lub dążyć do dostosowania ustalonych tabel wyposażenia do bieżących możliwości.

4. Komenda nie dysponowała dowodami przekazania uczestnikom postępowania na dostawę ubrań specjalnych i remontu nawierzchni informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, a także nie zamieściła ww. informacji na swojej stronie internetowej, co było niezgodne z art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Pzp. W konsekwencji wykonawcy nie mieli możliwości złożenia oświadczeń o przynależności do grupy kapitałowej lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej w terminie zgodnym z treścią art. 24 ust. 11 Pzp.

Komenda w postępowaniu na dostawę ubrań specjalnych, dokonała również oceny jednej z ofert pomimo braku ww. oświadczenia. Ponadto zaniechała wezwania tego podmiotu do złożenia takiego oświadczenia. Niepodjęcie działań przez Komendę w powyższej sprawie stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 Pzp. Zgodnie z tym przepisem w przypadku jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1 Pzp, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa 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 udzielenia 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.

Komendant podał m.in., że brak potwierdzenia przekazania ww. informacji wynikał z braku doświadczenia funkcjonariusza zajmującego się prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia. Nie miał on wiedzy i praktyki w zakresie prawidłowego dokumentowania czynności związanych z komunikacją z wykonawcami. W przypadku nie zamieszczenia informacji na stronie internetowej, przyczyną były omyłki formalne popełnione w toku prowadzonego postępowania. Odnosząc się do braku oświadczenia wyjaśnił, że czynności wykonane w toku postępowania na dostawę ubrań specjalnych wynikały z braku wcześniejszego doświadczenia w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez komisję przetargową

(akta kontroli str. 384, 474-478, 457, 462, 1401-1402, 1406-1408, 2326-2329, 2428)

5. Zamawiający 19 października 2020 r. zamieścił w BZP ogłoszenie o udzieleniu zamówienia⁷¹ na dostawę ubrań specjalnych, pomimo prowadzenia po tym terminie kolejnych czynności⁷² w procesie wyboru ofert, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 Pzp, który zobowiązywał wykonawcę, nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy⁷³, do zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP. Ponadto 17 grudnia 2020 r. zamieszczono w BZP informację⁷⁴ o zmianie umowy na dostawę ubrań specjalnych pomimo, że taka zmiana nie miała miejsca, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Komendant podał, że przedwczesna publikacja ogłoszenia była wynikiem braku doświadczenia funkcjonariuszy wchodzących w skład komisji przetargowej, którzy błędnie uznali, że procedura została już zakończona i można dokonać

⁷¹ 510204360-N-2020.

⁷² Komenda m.in. wezwiała wykonawcę do potwierdzenia spełnienia udziału w postępowaniu oraz oceniła wraz z Komendantem zaprezentowane jej modele ubrania specjalnego.

⁷³ Umowa została zawarta 18 listopada 2020 r.

⁷⁴ Ogłoszenie nr 560547104-N-2020.

publikacji informacji o udzieleniu zamówienia. Ponadto wyjaśnił, że zamieszczenie ogłoszenia o zmianie umowy nastąpiło z winy funkcjonariusza zajmującego się zamówieniami i wynikało z braku wystarczającego doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań przetargowych i obsługi BZP.

(akta kontroli str. 252-282, 1402, 1409)

6. W treści protokołów postępowań na remont nawierzchni oraz dostawę ubrań specjalnych nie wykazano powodów niedokonania podziału zamówienia na części, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 11 Pzp. Ponadto przy sporządzaniu obu protokołów postępowania wykorzystano druki, które nie odpowiadały wzorowi określonymu w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁵. Dodatkowo, w treści protokołu na dostawę ubrań specjalnych Komenda nie wskazała daty jego sporządzenia pomimo, że taką pozycję określał jego wzór. Jednocześnie wskazano jako najkorzystniejszą ofertę innego podmiotu, niż faktycznie wybrany w tym postępowaniu, co było niezgodne z art. 96 ust. 1 pkt 5 Pzp.

Komendant wyjaśnił m.in., że nie wskazano odpowiednich powodów, ponieważ w trakcie prowadzenia tych postępowań przyjęto, że mają one jednorodny charakter. Koncentrowano się zatem na uzasadnieniu merytorycznym i technicznym zamówienia, a nie odnotowanego przyczyn wyjaśnienia braku podziału zamówienia na części. Komendant dodał również, że powyższe uchybienie było spowodowane praktyką stosowaną w poprzednich latach oraz niedostateczną świadomością pracowników na temat aktualnych wymogów formalnych. Stwierdził również, że brak uzasadnienia wynikał z przeoczenia formalnego i nie miał na celu ukrycia jakichkolwiek działań. Podał ponadto, że wykorzystano nieprawidłowy wzór protokołu oraz nie wpisano daty do protokołu na skutek popełnienia omyłek formalnych, ponieważ funkcjonariusz odpowiedzialny za przygotowanie dokumentów nie posiadał wcześniej odpowiedniego doświadczenia w zakresie przygotowania i prowadzenia zamówień publicznych. Błędne określenie w protokole wykonawcy stanowiło natomiast jego błąd pisarski, powstały na etapie końcowego opracowania dokumentu.

(akta kontroli str. 296-302, 438-445, 1401, 1405, 1586, 1598)

NIK zwraca uwagę, że protokół postępowania w zamówieniach publicznych dokumentuje i potwierdza wszystkie czynności i decyzje zamawiającego, winien zatem być prowadzony w sposób rzetelny i prawidłowy.

7. W Komendzie w 2020 r. sformułowano OPZ remontu nawierzchni z pominięciem dokumentacji projektowej oraz Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Warunków i Odbioru Robót⁷⁶, które nie zostały przygotowane w toku tego postępowania, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 Pzp.

Komendant podał, że opisu przedmiotu zamówienia dokonano w oparciu o wyniki szczegółowej wizji lokalnej (wykonanych pomiarów, oceny stanu technicznego nawierzchni i zakresu jej uszkodzeń, określenia niezbędnych prac oraz identyfikacji materiałów i technologii), co pozwoliło na stworzenie rzetelnego opisu niezbędnych robót i przygotowanie OPZ. Wyżej wymienione podyktowane było pilną koniecznością wykonania prac przed pogorszeniem się

⁷⁵ Dz. U. poz. 1128.

⁷⁶ Dalej „STWiOR”.

warunków atmosferycznych oraz specyfiką wykonywanych prac, które miały charakter odtworzeniowo-remontowy.

(akta kontroli str. 492-500, 1438, 2110, 2330)

NIK zwraca uwagę, że sposób tworzenia OPZ ma charakter obligatoryjny, winien być zatem tworzony zgodnie z obowiązującymi przepisami.

8. Przygotowany w Komendzie w 2020 r. szacunek wartości przedmiotu zamówienia na remont nawierzchni został opracowany na podstawie kosztorysu orientacyjnego w oparciu o OPZ, co było niezgodne z art. 33 ust. 1 Pzp w zw. z ówczesnie obowiązującym § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁷⁷, które to przepisy wymagały, aby wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej, a kosztorys inwestorski sporządzony został na podstawie dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, założeń wyjściowych do kosztorysowania oraz cen jednostkowych robót podstawowych.

Komendant wyjaśnił m.in., że w chwili szacowania wartości zamówienia Komenda nie dysponowała jeszcze dokumentacją projektową, co uniemożliwiło przygotowanie odpowiedniego kosztorysu. Dodatkowo wpływ na zastosowanie kosztorysu orientacyjnego miały czynniki czasowe i organizacyjne (wykonanie zadania do końca roku budżetowego, warunki pogodowe oraz dostępność wykonawców).

(akta kontroli str. 510, 1438, 1585, 1596-1597)

NIK zwraca uwagę, że kwestie prawidłowego szacowania wartości zamówienia zostały w Pzp jednoznacznie opisane, wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących, a zamawiający mieli obowiązek się do nich obligatoryjnie stosować.

9. Zamawiający 17 grudnia 2020 r. zamieścił w BZP ogłoszenie⁷⁸ o zamiarze zawarcia umowy na remont nawierzchni z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu w trybie negocjacji bez ogłoszenia, w sytuacji gdy faktycznie do zawarcia umowy (po zakończeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego) doszło 22 listopada 2020 r., na skutek czego uczestnikom postępowania przekazano nierzetelne informacje.

Komendant wyjaśnił, że zamieszczenie błędnego ogłoszenia wynikało z działania funkcjonariusza zajmującego się prowadzeniem postępowań przetargowych, który nie posiadał wystarczającego doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań przetargowych i obsługi BZP.

(akta kontroli str. 249-251, 1402, 1409, 2318-2320)

10. W trakcie postępowania na prace drogowe w Komendzie ustalono kryteria oceny ofert odbiegające od wymagań art. 246 ust. 1 nPzp (tj. przyjęła: cena – 80%, okres gwarancji/rękojmi – 20%) jednocześnie nie określając wymagań jakościowych odnoszących się do co najmniej głównych elementów składających się na przedmiot zamówienia, co było niezgodne z art. 246 ust. 2 nPzp.

⁷⁷ Dz. U. nr 130, poz. 1389.

⁷⁸ Nr 550547072-N-2020.

Komendant wyjaśnił, że zmiana kryteriów wynikała przede wszystkim z bardzo krótkiego terminu realizacji zadania oraz szerokiego zakresu planowanych robót. Konieczne było zatem dostosowanie wymagań tak, aby wyłonić wykonawcę dysponującego odpowiednim potencjałem technicznym i organizacyjnym, pozwalającym na sprawne prowadzenie prac w ograniczonym czasie. Ponadto uwzględniono potrzebę zapewnienia wysokiej jakości wykonania oraz minimalizowania ryzyka opóźnień, co także przełożyło się na modyfikację dotychczas stosowanych kryteriów. Zmiany te miały na celu zwiększenie efektywności postępowania oraz zagwarantowanie terminowego zakończenia inwestycji.

NIK uznaje potrzebę sprawnego prowadzenia postępowań przetargowych. Zwraca jednak uwagę, że nie powinno się to odbywać z naruszeniem ustalonych w nPzp reguł i zasad postępowania, które dla zamawiających są wiążące.

(akta kontroli str. 890-891, 2330, 2424)

11. Komenda przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁷⁹ informację o złożonych ofertach w postępowaniu na budowę budynku, w toku kontroli NIK, z opóźnieniem wynoszącym łącznie 1 165 dni, co było niezgodne z art. 81 ust 1 nPzp.

Komendant podał, że informacja nie została przekazana w terminie 7 dni od dnia otwarcia ofert ponieważ ww. obowiązek został przeoczony w toku realizacji licznych równoległych zadań.

(akta kontroli str. 2380, 2425-2426)

12. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, po zawarciu umowy na budowę budynku, nie zostało przez Zamawiającego dotychczas przekazane do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej⁸⁰, a w przypadku dostawy wyposażenia przekazano je 39 dni od daty zawarcia umowy (udzielenia zamówienia), co było niezgodne z art. 265 ust. 1 nPzp.

Komendant podał m.in., że przyczyną nieprzekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na budowę budynku było spowodowane natłokiem obowiązków, a opóźnienie na dostawę wyposażenia wynikało z przyczyn organizacyjnych.

(akta kontroli str. 1413, 1420, 2321-2325, 2380, 2425-2426)

13. W Komendzie nie sporządzono sprawozdań o zamówieniach publicznych udzielonych w latach 2019 i 2020, co stanowiło naruszenie art. 98 ust. 1 Pzp.

Komendant wyjaśnił m.in., że ww. obowiązek nie został zrealizowany przez odpowiedzialnego za to funkcjonariusza z uwagi na posiadany przez niego zbyt szeroki zakres obowiązków oraz jego sytuację osobistą.

(akta kontroli str. 1395, 1397, 2311)

14. PZJ przygotowany w trakcie budowy budynku i zaakceptowany przez inspektora nadzoru, nie spełniał wymagań określonych w pkt. 6.1. „STWiOR. 01.01. Roboty budowlane. Wymagania ogólne”, ponieważ nie zawierał ustalonych tam elementów takich, jak: organizacja wykonania robót; planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wykazu osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonania poszczególnych elementów; systemu (sposób i procedurę) proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonanych robót. Komendant wyjaśnił, że niespełnienie wymogów określonych w STWiOR

⁷⁹ Dalej: „UZP”.

⁸⁰ Dalej: „UPUE”.

wynikało m.in. z zastosowania przez wykonawcę standardowego (uproszczonego) programu jakości, a także akceptacji inspektora, który uznał, że będzie on uzupełniany na bieżąco podczas budowy.

NIK zwraca uwagę, że PZJ był istotnym narzędziem weryfikacji jakości wykonania robót budowlanych. Komenda powinna zatem dążyć do jego przygotowania i stosowania w procesie robót budowlanych, zgodnie z ustalonymi przez siebie wymogami.

(akta kontroli str. 1963, 1971-1973)

15. Zamawiający w latach 2022-2025 nie przekazał do UPUE lub BZP informacji o 14 zmianach umów⁸¹ dotyczących budowy budynku (12 zmian) oraz prac drogowych (dwie zmiany) dokonywanych na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 i 4 nPzp, co było niezgodne z art. 455 ust. 3 pkt 2 nPzp.

Komendant podał, że 11 zmian w trybie art. 455 ust. 1 pkt 4 miało charakter nieistotny w rozumieniu art. 454 oraz 455 ust. 1 pkt 4 nPzp i nie powodowało zmiany ogólnego charakteru umowy. W związku z tym zgodnie z art. 455 ust. 2 nPzp nie powstał obowiązek przekazania ogłoszeń o zmianie umowy. W przypadku zmiany na podstawie aneksu w trybie art. 455 ust. 1 pkt 3, odpowiednie ogłoszenie zostanie przekazane.

NIK zwraca uwagę, że zapis art. 455 ust. 3 pkt. 2 nPzp ma obligatoryjny charakter, niezależnie od stopnia istotności wprowadzonych zmian. Komenda była zatem zobowiązana, po dokonaniu zmiany umowy, do niezwłocznego przekazania odpowiedniej informacji UPUE.

(akta kontroli str. 731-806, 1423, 1429-1430, 1974-2052, 2274, 2380)

16. Komendant zaciągnął zobowiązanie finansowe na remont nawierzchni bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Umowę na remont nawierzchni (o szacunkowej wartości ok. 135 tys. zł. netto) zawarto 24 listopada 2020 r., tj. przed zatwierdzeniem planu finansowego, bowiem środki finansowe zabezpieczone zostały w zatwierdzonym i obowiązującym od 30 listopada 2020 r. r., planie finansowym na 2020 r. (poprzedzone Zarządzeniem nr 405/20 Prezydenta Grudziądza z dnia 30 listopada 2020 r. zmieniającym uchwałę Rady Miejskiej Grudziądza w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 r.) wynosiły 173 000,00 tys. zł (w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych).

Powyższe stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ufp. Zgodnie z ww. przepisem jednostki sektora finansów 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.

Komendant podał m.in., że decyzja o podpisaniu umowy została podjęta w oparciu o informację o planowanym zabezpieczeniu środków oraz w trakcie toczącej się procedury wprowadzenia odpowiednich zmian w budżecie, od których Komenda była uzależniona. Wskazał ponadto, że druga połowa 2020 r. była okresem szczytowej fali zachorowań na COVID-19, co wpływało na sposób i tempo pracy urzędów oraz przygotowania dokumentów finansowych i organizację procesu zmian budżetowych. Komendant wyjaśnił także, że oczekiwanie na formalne zakończenie procedury budżetowej mogłoby

⁸¹ 11 aneksów na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 i jeden na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 nPzp.

doprowadzić do opóźnienia w realizacji zadania, a nawet zagrozić jego wykonaniu w przewidzianym czasie. W tej sytuacji podejmowane przez Komendę działania były uzasadnione, m.in. na podstawie potwierdzenia przyszłego finansowania, wyjątkowych warunków organizacyjnych związanych z pandemią oraz specyfiką działań podejmowanych pod koniec roku budżetowego.

NIK zwraca uwagę, że kwestie zaciągania zobowiązań zostały określone w przepisach powszechnie obowiązujących, zatem jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ich stosowania.

(akta kontroli str. 561-584, 1863-1878, 1974-2052)

17. W toku realizacji umowy na budowę budynku i prace drogowe Komendant zaakceptował 14 zmian do umowy powołując się na art. 455 ust. 1 pkt 4 nPzp, pomimo, że przedmiotem 12 z nich nie były okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć.

Komendant wyjaśnił, że w każdym z tych przypadków wystąpiły okoliczności, których Zamawiający, działając z należytą starannością, nie był w stanie przewidzieć na etapie zawierania obu umów. I tak m.in:

a) w przypadku budowy budynku:

aneks nr 1 z 30 listopada 2022 r. wynikał z konieczności dostosowania limitów finansowych inwestycji do rzeczywistych środków przyznanych w ramach ustawy modernizacyjnej służb na lata 2022-2025. Środki na inwestycję były przydzielane w roczny limitach dopiero po ostatecznym zatwierdzeniu budżetu państwa i po wewnętrznym podziale w strukturze PSP, dlatego nie istniała możliwość, aby w chwili podpisywania umowy znana była ich pełna i ostateczna wysokość. Z tego powodu zapisy nie mogły zostać wprowadzone do pierwotnej umowy. Tego samego charakteru były okoliczności prowadzące do zawarcia aneksów nr 2 z 27 stycznia 2023 r, nr 3 z 31 marca 2023 r. i nr 4 z 8 maja 2023 r., potrzeba ich zawarcia pojawiła się dopiero wtedy, gdy Zamawiający uzyskał informację o nowych wysokościach limitów środków przyznanych na inwestycję. Kwoty te były zmienne i zależały o decyzji Komendanta Głównego PSP oraz od realnego wykonania budżetu w innych jednostkach PSP w regionie.

Aneks nr 7 z dnia 23 kwietnia 2024 r. obejmował zmianę kar umownych. Komenda odpowiadając na pytania wykonawców w toku postępowania, zgodziła się na wprowadzenie zmian do katalogu kar umownych, jednak omyłkowo nie przeniosła tych zapisów do treści podpisanej umowy. Różnica ta ujawniła się dopiero w trakcie realizacji inwestycji, co wymagało dokonania odpowiedniej korekty.

Aneks nr 8 z dnia 22 maja 2024 r. również wynikał z konieczności dostosowania treści umowy do aktualnych decyzji finansowych zapadających w ramach programu modernizacyjnego PSP. Tego rodzaju zmiany zależały wyłącznie od decyzji organów nadrzędnych i były niezależne od Zamawiającego, a tym samym niemożliwe do uwzględnienia na etapie podpisywania umowy.

Aneks nr 10 z dnia 12 lipca 2024 r. został zawarty w związku z rozszerzeniem zakresu robót. Zamawiający mógł to zrobić dopiero wtedy, gdy otrzymał dodatkowe środki finansowe, których pozyskania nie można było przewidzieć w październiku 2022 r. Środki te pochodziły również z przesunięć budżetowych, w tym z niewykorzystanych funduszy KW PSP w Toruniu. Dopiero po ich uzyskaniu możliwe było rozszerzenie prac.

Aneks nr 11 z dnia 25 listopada 2024 r. dotyczył prac dodatkowych oraz waloryzacji wynagrodzenia. Prace dodatkowe zostały zidentyfikowane dopiero

w toku realizacji budowy, po ujawnieniu się potrzeb i okoliczności technicznych niewidocznych na etapie projektowym. Na etapie zawierania umowy nie było możliwości przewidzenia zarówno prac dodatkowych, jak i pozyskania środków na waloryzację.

b) w przypadku prac drogowych:

W odniesieniu do aneksu nr 2 z 4 grudnia 2024 r., obejmującego zmianę terminu zakończenia prac drogowych, Komendant wskazał, że nie można było przewidzieć, iż wykonawca wystąpi z wnioskiem o konieczność przesunięcia tego terminu (w trakcie realizacji inwestycji pojawiły się bowiem niekorzystne warunki atmosferyczne - niskie temperatury, opady oraz wysoka wilgotność gruntu, które uniemożliwiały wykonanie części prac zgodnie z technologią przewidzianą w dokumentacji). W związku z tym, dopiero w toku faktycznego prowadzenia robót możliwe było stwierdzenie, że kontynuowanie harmonogramu w pierwotnie zakładanym terminie groziłoby pogorszeniem jakości wykonania lub koniecznością późniejszych napraw. Zamawiający, zawierając umowę pierwotną, nie miał możliwości przewidzenia, jakie konkretnie warunki pogodowe wystąpią w grudniu i jaki wpływ będą one miały na możliwość prawidłowego wykonywania prac. Dlatego okoliczności te nie mogły zostać opisane w umowie pierwotnej, gdyż w momencie jej podpisania nie były znane. W przypadku aneksu nr 3 z 16 grudnia 2024 r., rozszerzającego zakres prac, Komendant wskazał, że dotyczył on szeregu robót dodatkowych, których konieczność wykonania ujawniła się dopiero na etapie realizacji inwestycji. *Prace te obejmowały m.in. obłożenie kabli rurą dwudzielną, wykonanie wiaty stalowej z fundamentami, wykonanie opasek wokół zbiornika retencyjnego, dodatkową wymianę gruntu, wykonanie studni teletechnicznej. Były to roboty wynikające z rzeczywistego stanu terenu, potrzeb ujawnionych po rozpoczęciu prac budowlanych oraz konieczności zapewnienia funkcjonalności i bezpieczeństwa całej inwestycji.*

Komendant wskazał także, że po uzyskaniu dodatkowych środków finansowych podjęto decyzję o rozszerzeniu umowy o wskazane roboty dodatkowe, aby wykonać je w ramach już trwającej inwestycji, bez potrzeby ogłaszania odrębnego postępowania i bez wstrzymywania lub powtarzania prac budowlanych. *Było to działanie celowe i racjonalne, umożliwiające sprawne przeprowadzenie dodatkowych robót, które i tak musiały zostać wykonane, aby inwestycja mogła funkcjonować zgodnie z założeniami. W związku z powyższym okoliczności prowadzące do zawarcia Aneksu nr 3 nie mogły zostać wskazane w pierwotnej umowie, ponieważ w momencie jej zawarcia nie istniały, a ich potrzeba ujawniła się dopiero w toku realizacji zadania.*

Zdaniem Komendanta wszystkie te zmiany miały charakter istotny, ponieważ dotyczyły finansowania zakresu robót oraz obowiązków stron. Z tego powodu nie mogły zostać wprowadzone w oparciu o art. 455 ust. 2 nPzp., które dotyczy zmian nieistotnych. Występujące okoliczności były zewnętrzne, zależały od organów nadrzędnych oraz od realnego przebiegu realizacji inwestycji, a więc spełniały przesłankę nieprzewidywalności wymagana w art. 455 ust. 1 pkt 4 nPzp.

(akta kontroli, str. 731-806, 1586-1587, 1600-1604, 1974-2052)

NIK zwraca uwagę, że zmiana może być konieczna, jedynie wtedy kiedy jej dokonanie jest uzasadnione wystąpieniem nowych, nieprzewidywanych w momencie wszczęcia postępowania okoliczności (przy zachowaniu należytej staranności). Wskazuje przy tym, że jak stwierdził UZP [...] pod pojęciem nieprzewidywanych w momencie postępowania „[...] nie należy rozumieć

zdarzenia nie przewidywanego przez strony, lecz zdarzenie, którego zaistnienie w normalnym toku rzeczy było mało prawdopodobne. Obowiązek przewidywania takich zdarzeń przez strony zawierające umowę powinien być postrzegany w kategoriach obiektywnych, podobnych do należytej staranności, którą winien zachować - w świetle art. 355 Kodeksu cywilnego - dłużnik. Niemożność przewidzenia okoliczności powodujących konieczność zmiany umowy powinna być oceniana także z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru działalności konkretnego zamawiającego oraz wykonawcy, będącego (co do zasady) przedsiębiorcą. W ocenie UZP co do zasady za okoliczności niemożliwe do przewidzenia mogą być jednak uznane m.in. zjawiska gospodarcze zewnętrzne w stosunku do stron umowy i w pełni od nich niezależne, jak na przykład: gwałtowna dekoniunktura, ograniczenie dostępności surowców, istotny wzrost cen materiałów [...]. Należy jednak podkreślić, iż wskazane przykładowe okoliczności uzasadniające dokonanie zmiany umowy, tj. gwałtowna dekoniunktura, ograniczenie dostępności surowców, istotny wzrost cen materiałów muszą mieć charakter na tyle nadzwyczajny, że zamawiający dochowując należytej staranności nie mógł obiektywnie przewidzieć ich zaistnienia lub skali ich zaistnienia. Muszą one wynikać z okoliczności nie mających swojego uzasadnienia w normalnych relacjach gospodarczych, w szczególności obserwowanych wahaniami cen na rynku określonych dóbr, zmianach inflacyjnych itp. Jeśli określone zdarzenia społeczne, finansowe lub ekonomiczne były lub są obserwowane w gospodarce i cechuje je określona ciągłość lub cykliczność to winny być one uwzględniane w ramach klauzul umownych [...]. Tym samym, [...] gdy obiektywnie możliwe było przewidzenie zaistnienia określonych zjawisk gospodarczych oraz ich skali, wprowadzenie zmian do umowy w oparciu o dyspozycję tego przepisu nie jest możliwe”⁸².

NIK zwraca uwagę, że opisane powyżej przyczyny zmian nie miały takiego charakteru, ponieważ występowały już wcześniej na rynku usług budowlanych, mogły zatem zostać przewidziane w standardowych klauzulach umownych i wykorzystywane np. na podstawie art. 455 ust. 1 lub 3 nPzp.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielenie przez Komendę zamówień publicznych na dostawę ubrań specjalnych i remont nawierzchni. NIK zwraca również uwagę na niezgodne z przepisami określenie kryteriów oceny ofert w jednym z pięciu postępowań objętych badaniem oraz stwierdzone nieprawidłowości w weryfikacji ofert oraz ich realizacji we wszystkich badanych sprawach. Dokonano ponadto istotnych zmian umowy na dwie roboty budowlane w stosunku do treści oferty bez odpowiedniej podstawy prawnej. Jako nieprawidłowe, z naruszeniem przepisów ufp, uznano zaciągnięcie zobowiązań finansowych na remont nawierzchni bez upoważnienia określonego planem finansowym.

OBSZAR

2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych podprogowych

Opis stanu faktycznego

2.1-2.2 W okresie objętym kontrolą Komenda udzieliła 17 zamówień podprogowych⁸³ na łączną kwotę 637,2 tys. zł (netto), z czego: 64 tys. zł w 2019 r.; 216,7 tys. zł w 2020 r.; nie udzielono żadnych zamówień w 2021 r.; 82,9

⁸² [Opinia Urzędu Zamówień Publicznych](#).

⁸³ Dotyczy zamówień o wartości powyżej 30 tys. zł i nieprzekraczających 130 tys. zł zgodnie z Regulaminem Zamówień Publicznych dla Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu z 3 stycznia 2022 r. (w okresie wcześniejszym obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych do kwoty, o której mowa w art. 4 pkt. 8 przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu), dalej: „regulamin zamówień podprogowych”.

tys. zł w 2022 r.; 64 tys. zł w 2023 r.; 65 tys. zł w 2024 r. oraz 144,6 tys. zł w 2025 r. (III kw.). Przedmiotem zamówienia były dostawy m.in.: wyposażenia osobistego i ochronnego strażaków, przedmiotów zaopatrzenia mundurowego, sprzętu techniki specjalnej – narzędzi hydraulicznych, instalacji fotowoltaicznej oraz systemu wyświetlania alarmów w JRG 2⁸⁴. W zakresie usług były to: konserwacja i naprawa sprzętu oraz remont i modernizacja strefy brudnej i czystej w Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej nr 2. Wyżej wymienione zamówienia odpowiadały rzeczywistym potrzebom Komendy i wynikały z jej zadań ustawowych⁸⁵. W planowanych zakupach nie uwzględniano potrzeb związanych z zagrożeniem działaniami wojennymi⁸⁶.

(akta kontroli str. 1439, 1455, 1592)

2.3 Badaniem szczegółowym objęto osiem zamówień publicznych o łącznej wartości 444,3 tys. zł (netto): [1] Dostawa ubrań specjalnych - 64 tys. zł; [2] Dostawa ubrań specjalnych – 64,9 tys. zł; [3] Dostawa i montaż instalacji fotowoltaicznej – 123,6 tys. zł; [4] Dostawa narzędzi hydraulicznych typu kombi 42,3 tys. zł; [5] Remont i modernizacja strefy czystej i brudnej JRG nr 2 – 40,7 tys. zł; [6] Dostawa butów służbowych – 35,3 tys. zł; [7] Dostawa spodni lekkich – 36,9 tys. zł; [8] Dostawa ubrań, hełmów i kominiarek – 36,6 tys. zł. Szacunkowa wartość zamówień, w przypadku dostaw, ustalona była na podstawie średnich cen dostawców. W żadnym postępowaniu nie zachowano jednak formy pisemnej i udokumentowania przebiegu szacowania wartości zamówienia, a w odniesieniu do robót budowlanych, ich wartość nie została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1455, 1457, 1592)

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

- w pięciu przypadkach skierowano zapytanie ofertowe do minimum trzech wykonawców. W trzech postępowaniach zamówienia udzielono, w trybie procedury uproszczonej, wybranemu z wolnej ręki wykonawcy. Komendant podał m.in., że nie było możliwości skutecznego skierowania zaproszenia do trzech różnych wykonawców, ponieważ większość firm informowała o braku towaru lub niemożności realizacji zamówienia w terminach wymaganych przez Komendę,
- dokonano wyboru najkorzystniejszej cenowo oferty za wyjątkiem zamówienia na dostawę ubrań specjalnych w 2020 r., gdzie wybrano droższą ofertę. Komendant wyjaśnił m.in., że pojawiły się negatywne opinie, przekazywane przez inne Komendy PSP, na temat jakości produktów tańszego producenta. Informacje te dotyczyły trwałości materiałów, powtarzających się usterek oraz problemów zgłaszanych w okresie użytkowania. Z uwagi na powyższe doniesienia oraz mając na uwadze bezpieczeństwo strażaków podjęto decyzję o wyborze droższej oferty.

(akta kontroli str. 1455-1456, 1594-1596, 1611)

⁸⁴ Dalej: „JGR nr 2”.

⁸⁵ 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.).

⁸⁶ Por. wyjaśnienia Komendanta w pierwszym obszarze wystąpienia.

2.5 Zamówienia podprogowe poddane badaniu, zostały prawidłowo wykazane w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach za lata 2022-2024.

(akta kontroli str. 1440)

2.6 Przeprowadzone 27 listopada 2025 r. oględziny wykazały m.in., że narzędzie hydrauliczne było użytkowane zgodnie z jego przeznaczeniem i znajdowało się na wyposażeniu JRG nr 2. Urządzenie posiadało książkę serwisową, instrukcję obsługi i kartę gwarancyjną. Sprzęt był kompletny oraz zgodny z ofertą i wymaganiami określonymi w postępowaniu. Liczba zainstalowanych paneli fotowoltaicznych odpowiadała liczbie oraz parametrom wskazanym w ofercie. W przypadku zamówień na ubrania specjalne oraz narzędzia hydraulicznego, udokumentowano spełnienie wymagań techniczno-użytkowych, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa. Asortyment posiadał aktualne świadectwa dopuszczenia wydane przez CNBOP-PIB⁸⁷.

(akta kontroli str. 1441-1454, 1465-1480)

2.7 Prace remontowe w JRG nr 2 oraz montaż paneli fotowoltaicznych wykonano w terminach zgodnych z zawartymi umowami. Komendant podał, że podczas odbiorów ubrań specjalnych i narzędzia hydraulicznego nie stosowano procedury określonej w dokumencie pn. „System Dopuszczeń i Odbiorów Techniczno-Jakościowych Sprzętu Wykorzystywanego w Jednostkach Państwowej Straży Pożarnej”⁸⁸, ponieważ nie zawarto takich wymogów w umowach. Dodał również, że tylko w przypadku umundurowania specjalnego, w okresie gwarancyjnym, wystąpiły usterki dotyczące głównie uszkodzonych zamków w trakcie ich eksploatacji. Wykonawca usuwał wady w terminach zgodnych z umową.

(akta kontroli str. 1455, 1591-1592)

2.8-2.10 Analiza wszystkich wydatków⁸⁹, w łącznej wysokości 444,2 tys. zł wykazała, m.in., że:

- Komenda posiadała zabezpieczone w planach finansowych, środki na realizację badanych zamówień publicznych, za wyjątkiem zamówienia na dostawę i montaż paneli fotowoltaicznych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- środki wydatkowano w sposób celowy i terminowo za faktycznie wykonane dostawy i usługi. Nie było przestojów lub opóźnień dostaw z uwagi na brak środków finansowych. Wydatki poniesione zostały w wysokościach określonych w planach oraz ofertach wykonawców, za wyjątkiem dostawy i montażu paneli fotowoltaicznych. Wykonawcy ww. zadania zapłacono o 10,1 tys. zł więcej niż wynikało to ze złożonej przez niego oferty. Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z konieczności realizacji robót dodatkowych. W trakcie prac zaszła potrzeba rozbiórki fundamentu, który nie był zinwentaryzowany,
- wszystkie wydatki zakwalifikowano zgodnie z ich rodzajem,
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-

⁸⁷ Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowy Instytut Badawczy, dalej: „CNBOP-PIB”.

⁸⁸ System_dopuszczen_i_odbiorow_sprzetu_w_jednostkach_PSP.pdf.

⁸⁹ W zakresie badanej próby zamówień podprogowych.

- 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 oraz powierzono je odpowiednim osobom. W jednym przypadku nieprawidłowo zaszeregowano rodzaj środka i błędnie naliczono amortyzację, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- nie wystąpiły przypadki opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 1501)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W okresie od 3 stycznia 2022 r.⁹⁰ w czterech⁹¹ badanych zamówieniach podprogowych w Komendzie nierzetelnie dokumentowano przebieg szacowania ich wartości, a w przypadku robót budowlanych, ich szacunkowa wartość nie została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego.

Stanowiło to naruszenie art. 4 pkt 1) oraz art. 5 pkt 1) w zw. z art. 9 regulaminu udzielania zamówień podprogowych, które stanowią że wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego, a w przypadku usług lub dostaw, na podstawie łącznej wartości tych zamówień udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy. Zgodnie z treścią art. 9 ww. dokumentami potwierdzającymi ustalenie szacunkowej wartości zamówienia są w szczególności: protokół z postępowania o charakterze szacowania wartości zamówienia przeprowadzonego na Platformie Zakupowej lub kopie umów obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia. Tymczasem w ww. postępowaniach brak było powyższych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie szacowania wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 76-82, 1455)

Komendant wyjaśnił m.in., że forma pisemna przebiegu i szacowania wartości zamówień podprogowych nie była zachowywana przede wszystkim z uwagi na brak doświadczenia pracowników w zakresie prawidłowego dokumentowania tego procesu oraz stosowania jednolitych standardów. Czynności te były wykonywane, jednak często miały charakter ustny lub uproszczony, bez sporządzania pełnej dokumentacji potwierdzającej przebieg szacowania.

Odnosnie szacowania robót budowlanych Komendant wyjaśnił, że zakres planowanych prac dostosowywano do limitu środków jakimi dysponowała Komenda. Zakres robót modyfikowany był tak, aby możliwe było ich wykonanie w ramach przyznanej dotacji.

NIK zwraca uwagę, że na skutek takiego działania Komenda w chwili udzielania zamówienia publicznego nie dysponowała pełną wiedzą pozwalającą na odpowiedni dobór procedury (trybu).

(akta kontroli str. 1584, 1592-1593)

2. Jeden spośród dwóch środków trwałych w Komendzie sklasyfikowano niezgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października

⁹⁰ Tj. od dnia zatwierdzenia obecnie obowiązującego regulaminu udzielania zamówień podprogowych.

⁹¹ 1) Dostawa narzędzi hydraulicznych; 2) Dostawa butów służbowych; 3) Dostawa spodni lekkich; 4) Dostawa ubrań, hełmów i kominiarek.

2016 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT)⁹². Kontrola wykazała, że błędnie zaszeregowano rodzaj środka trwałego w przypadku narzędzia hydraulicznego, któremu przypisano rodzaj oznaczony nr 663 zamiast 809. Skutkiem nieprawidłowości był niewłaściwie naliczany, od 1 stycznia 2023 r., odpis amortyzacyjny. W ww. okresie ustalono umorzenie w wysokości 15,2 tys. zł⁹³ zamiast 30,3 tys. zł⁹⁴.

(akta kontroli str. 1501, 1578-1583)

Komendant wyjaśnił, że powyższe wynikało z pomyłki pisarskiej.

(akta kontroli str. 1584, 1594)

3. Zaciągnięto zobowiązania finansowe na dostawę i montaż paneli fotowoltaicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Umowę z Wykonawcą podpisano 24 listopada 2020 r. tj. przed zabezpieczeniem odpowiednich środków w planie finansowym Komendy, które to nastąpiło 30 listopada 2020 r.⁹⁵

Powyższe stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ufp. Zgodnie z ww. przepisem jednostki sektora finansów 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. 1501, 1507-1511, 1525-1569)

Komendant wyjaśnił, m.in. że podjęcie decyzji o podpisaniu umowy było poprzedzone uzyskaniem informacji o planowanym zabezpieczeniu środków w budżecie oraz o przygotowywanej zmianie planu finansowego Komendy. Ponadto był to okres szczytu zachorowań na COVID-19, co wpływało zarówno na funkcjonowanie urzędów, jak i na organizację sesji, narad oraz procedur budżetowych. Zawarte zobowiązanie nie naruszało ogólnego limitu wydatków jednostki. Środki były przewidziane do zabezpieczenia, a sama zmiana planu finansowego była już procedowana.

(akta kontroli str. 1585, 1594-1595)

OCENA CZĄSTKOWA

Zamawiający prawidłowo realizował zamówienia podprogowe w zakresie badanej próby. Środki wydankowano w sposób celowy i terminowo za faktycznie wykonane dostawy i roboty. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby uprawnione. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek. Jako nieprawidłowe, z naruszeniem przepisów ufp, uznano zaciągnięcie zobowiązań finansowych na dostawę i montaż paneli fotowoltaicznych, bez upoważnienia określonego planem finansowym. Niezgodnie z przepisami zaszeregowano, w jednym przypadku, rodzaj środka trwałego. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości przy szacowaniu wartości zamówień.

⁹² Dz. U. poz. 1864.

⁹³ Przyjęto stawkę amortyzacyjną w wysokości 10%.

⁹⁴ Wartość wyliczona przy prawidłowej stawce amortyzacyjnej w wysokości 20%.

⁹⁵ Poprzedzone zarządzeniem Prezydenta Grudziądza nr 405/20 z 30 listopada 2020 r. zmieniające uchwałę Rady Miejskiej w Grudziądzu w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 r.

OBSZAR	3. Organizacja i nadzorowanie zadań z zakresu udzielania i realizowania zamówień publicznych
Opis stanu faktycznego	3.1 Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Komendy⁹⁶ zadania związane z udzieleniem zamówień publicznych powierzone zostały Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej⁹⁷. Do zadań Wydziału należało m.in.: planowanie i realizacja inwestycji i remontów; 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. Wydziałem kierował Kierownik SK-T, a nadzór nad jego działalnością sprawował bezpośrednio Komendant. Według stanu na 30 września 2025 r. w SK-T zatrudnione były łącznie z Kierownikiem SK-T dwie osoby⁹⁸. Komendant podał m.in., że Komenda była przygotowana do prowadzenia przedsięwzięć inwestycyjnych jedynie w podstawowym zakresie. Posiadane zasoby kadrowe nie gwarantowały pełnej efektywności w realizacji dużych i wieloetapowych zadań, zwłaszcza w obszarze przygotowania i prowadzenia postępowań przetargowych oraz bieżącego nadzoru nad robotami budowlanymi. Realizacja takich zadań obciążała jednostkę ponad standardowe możliwości, a pracownicy otrzymywali dodatkowe obowiązki, niekoniecznie związane z ich podstawowym zakresem zadań. Sekcja poza obsługą zamówień publicznych była zobligowana do wsparcia jednostek ochotniczych straży pożarnych w powiecie grudziądzkim, w procesie prowadzonych przez nie zakupów, w szczególności pojazdów ratowniczo-gaśniczych. Na przestrzeni lat 2019-2025 w powiecie grudziądzkim zakupiono w ten sposób 15 sztuk samochodów, z czego sześć tylko w 2022 r. (akta kontroli str. 54-71, 2249-2253, 2278-2279) Analiza wykazała, że w zakresach czynności służbowych osób zatrudnionych w SK-T, określono zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą, żaden z pracowników Wydziału nie posiadał wykształcenia kierunkowego i doświadczenia w zakresie realizacji i udzielania zamówień publicznych. Zapewniono Kierownikowi SK-T udział w dwóch szkoleniach specjalistycznych: w zakresie zamówień publicznych w trybie podstawowym (w 2021 r.) oraz przygotowania i publikowania ogłoszeń w zamówieniach publicznych powyżej progów unijnych (w 2024 r.). (akta kontroli str. 15-38, 2277) Komendant podał, że w Sekcji dochodziło do rotacji personelu i mimo jej wzmocnienia w 2018 r. kolejnym etatem mundurowym⁹⁹ nie udało się szybko podnieść kompetencji zatrudnionych tam osób. Po nagłym odejściu ze służby (w lutym 2020 r.) jej kierownika, w ww. komórce pracowało dwoje funkcjonariuszy z nikłą wiedzą z zakresu zamówień publicznych. Do tego

⁹⁶ Decyzja Nr PO.0112.1.4.2020 Komendanta Miejskiego PSP w Grudziądzu z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Miejskiej PSP w Grudziądzu (w okresie wcześniejszym obowiązywał regulamin ustalony Decyzją Nr PO.0112.3.1.2017 Komendanta Miejskiego PSP w Grudziądzu z 12 grudnia 2017 r.)

⁹⁷ Dalej: „SK-T”, „Wydział” lub „Sekcja”.

⁹⁸ Na 2 etaty.

⁹⁹ Łącznie dwa etaty.

z powodu braku środków nie było szybkiej możliwości ich przeszkolenia. Tak więc funkcjonariusze odpowiedzialni za realizację zadań dotyczących zamówień publicznych w pierwszej kolejności podnosili swoje kwalifikacje zawodowe w procesie samokształcenia. Dopiero w kolejnych latach udało się skierować jednego z funkcjonariuszy na szkolenia z zakresu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 2251-2253, 2277)

Zasady i organizacja kontroli zarządczej w Komendzie zostały określone przez Komendanta w Zarządzeniu nr 1/2018 w sprawie wprowadzenia regulaminu Kontroli Zarządczej w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu. W dokumencie tym opisano m.in. system i organizację kontroli zarządczej w Komendzie. Ponadto określono środowisko wewnętrzne oraz opisano sposób zarządzania ryzykiem, czynności kontrolne, a także zapewnienie dostępu do informacji oraz monitorowanie i ocenę systemu.

(akta kontroli str. 1191-1210)

Proces kontroli zarządzania ryzykiem został uregulowany przez Komendanta w Zarządzeniu nr 2/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Procedur Zarządzania Ryzykiem w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądzu. W dokumencie tym scharakteryzowano ogólne zasady zarządzania ryzykiem oraz wskazano odpowiedzialnych za zapewnienie funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem. Ponadto opisano sposoby identyfikacji i analizy ryzyka oraz reakcję na ryzyko i działania zaradcze.

(akta kontroli str. 1154-1190, 2246)

W Komendzie raz w roku identyfikowano ryzyka w odniesieniu do celów i zadań jednostki, w tym w zakresie zamówień publicznych. Prowadzono ich analizę oraz ustalano sposób reakcji. I tak, na przełomie lat 2019–2020 ponawiano identyfikację ryzyka w obszarze pozyskiwania sprzętu ratowniczo-gaśniczego, łączności i kwaterunkowego. Ponadto wskazywano na ryzyko w zakresie: prowadzenia przetargu na dokumentację przetargową nowej Komendy (w 2020 r.); przygotowania przetargu na budowę Komendy (w 2022 r.); nadzorowania procesu budowy Komendy (w 2023 r.), przygotowania przetargów placu, dróg dojazdowych i zagospodarowania terenu (w 2024 r.) oraz nadzoru nad wykonaniem prac w ramach rozstrzygniętych przetargów (w 2024 r. i 2025 r.).

(akta kontroli str. 1163-1190)

Komendant wyjaśnił m.in. , że w celu ograniczenia ryzyka zbyt małego budżetu przeznaczonego na zakup sprzętu prowadzono stały monitoring dostępnych środków (Fundusz Wsparcia PSP) oraz aktywnie pozyskiwano dofinansowanie ze strony samorządów (Miasto Grudziądz, Starostwo Powiatowe w Grudziądzu). Zamówienie na opracowanie dokumentacji przetargowej poprzedzono konsultacjami z jednostkami realizującymi podobne inwestycje oraz specjalistami z zakresu zamówień publicznych. Przy przygotowaniu przetargu na budowę nowej Komendy zwiększono nadzór merytoryczny, korzystając z konsultacji z projektantem i inspektorem nadzoru. W toku prowadzonej inwestycji zwiększono częstotliwość kontroli prowadzonych wspólnie z kierownikiem budowy, a przed rozpoczęciem przetargu na plac, drogi dojazdowe i zagospodarowanie terenu prowadzono zewnętrzne konsultacje. Ponadto w trakcie przygotowania przetargu na wyposażenie nowej siedziby współpracowano z projektantem i inspektorem nadzoru w celu precyzyjnego dopasowania specyfikacji technicznych.

(akta kontroli str. 1588, 1608-1611)

Komendant w kolejnych latach¹⁰⁰ składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, a kierownicy i pozostali pracownicy Komendy dokonywali procesu samooceny kontroli zarządczej, m.in. w zakresie etyki, szkoleń, organizacji jednostki, celów i zadań oraz analiz ryzyka i wymiany informacji¹⁰¹.

(akta kontroli str.1198-1230, 2246)

Komendant podał, że w procesie samooceny kontroli zarządczej nie prowadzono szczegółowej analizy uzyskanych wyników oraz nie przygotowywano rekomendacji, ponieważ na etapie zbierania informacji przyjęto założenie, że ocena ma mieć charakter ogólny i służyć jedynie wstępnemu rozpoznaniu funkcjonowania mechanizmów kontroli w komórkach organizacyjnych. Wszystkie ankiety były natomiast analizowane pod kątem rzetelności i ewentualnych sygnałów o nieprawidłowościach. W analizowanym okresie nie odnotowano jednak żadnych uwag i wskazań, które mogłyby świadczyć o nieprawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej. Z tego też powodu odstąpiono od sporządzania pisemnej, pogłębionej analizy i przygotowania rekomendacji w obszarze zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1588, 1607-1611)

3.2. Realizacja zadań z obszaru zamówień publicznych nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych udokumentowanych działań nadzorczych.

(akta kontroli str. 1231, 1588, 1607-1608, 2245)

Analiza wykazała, że operacje finansowe były prawidłowo rejestrowane i udokumentowane. Prowadzony system księgowy pozwalał na ustalenie wykonawców, którym udzielono zamówień oraz ich wartości. Operacje finansowe były zatwierdzane do wypłaty przez Komendanta lub osobę przez niego upoważnioną. Stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych zostało uregulowane w polityce rachunkowości¹⁰². Podział kluczowych obowiązków poszczególnych komórek oraz osób został opisany w regulaminie: organizacyjnym Komendy, pracy komisji przetargowej i zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 54-139, 1808-1923, 2379)

3.3 W okresie objętym kontrolą¹⁰³ zagadnienia związane z realizacją zamówień publicznych nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach lub wniosków.

(akta kontroli str. 1231-1234)

Biuro Nadzoru Komendy Głównej Straży Pożarnej w 2024 r. przeprowadziło w jednostce kontrolę związaną m.in. z kwestiami udzielania zamówień

¹⁰⁰ Za lata 2019-2024

¹⁰¹ Wchodzące w skład 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 publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84), dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

¹⁰² W okresie objętym kontrolą obowiązywały decyzje Komendanta Miejskiego PSP w sprawie wprowadzenia polityki Rachunkowości Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Grudziądz: Nr PF.0231.4.2019 z 24 kwietnia 2019 r. (uprzednio obowiązywała Polityka Rachunkowości z 31 stycznia 2018 r. – decyzja PF.0231.1a.2018)

¹⁰³ 2019-2025 r.

publicznych¹⁰⁴. W jej wyniku uznano za nieprawidłowe zamieszczenie w BZP ogłoszenia o zamówieniu już po zakończeniu postępowania oraz niezamieszczenie ogłoszenia o wykonaniu umowy, a także niesporządzenie analizy i celowości wykonania inwestycji oraz opłacenie faktur VAT bez wymaganych protokołów. Wszczęte w tej sprawie¹⁰⁵ przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych¹⁰⁶ postępowanie, na wniosek Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, zostało w 2025 r. umorzone ze względu na brak winy Komendanta.

(akta kontroli str. 1235-1394)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą działania Komendanta w obszarze kontroli zarządczej, w odniesieniu do zamówień publicznych, a w szczególności realizowanych w trybie określonym w PZP były niewystarczające, gdyż nie zapewniły funkcjonowania kontroli w sposób odpowiednio adekwatny, skuteczny i efektywny w stosunku do skali realizowanych zadań. Pomimo, że w Komendzie działał m.in. proces zarządzania ryzykiem oraz identyfikacji newralgicznych obszarów, to i tak dochodziło do naruszeń przepisów PZP oraz własnych regulacji, co uniemożliwiło wypełnienie w pełni zaleceń określonych w pkt II.C.11 załącznika do standardów kontroli zarządczej. W niewystarczającym stopniu zadbano, aby osoby zarządzające i pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie i prowadzenie procesu udzielania i realizowania zamówień publicznych posiadali wiedzę i umiejętności pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone im zadania, nie zapewniając rozwoju kompetencji zawodowych pracowników w tym obszarze (standard II. A.2).

Komendant wyjaśnił, że wynikało to z uwarunkowań natury organizacyjnej i kadrowej. Znaczenie miały m.in.: istotne braki kadrowe w komórkach odpowiedzialnych za przygotowywanie i realizację zamówień publicznych oraz nawał prac wynikający z codziennego funkcjonowania jednostki, w tym konieczność realizacji zadań w krótkich terminach, co sprzyjało podejmowaniu działań doraźnych, które w praktyce prowadziły do pomijania niektórych formalnych etapów lub niedostatecznego dokumentowania czynności. Jednocześnie dodał, że ograniczone zasoby ludzkie skutkowały zmniejszoną możliwością bieżącego monitorowania zgodności działań z przyjętymi procedurami oraz utrudniały pełne wykorzystanie mechanizmów kontroli zarządczej.

(akta kontroli, str. 15-38, 54-139, 1198-1230, 1231-1394, 1588, 1808-1923, 1607-1611, 2245-2246, 2249-2253, 2277, 2435-2436)

NIK wskazuje, że choć formalnie i organizacyjnie kontrola zarządcza w Komendzie została uregulowana, a ryzyka związane z udzielaniem zamówień publicznych identyfikowane, nie wykryto i nie wyeliminowano istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. Ich rodzaj, skala i charakter świadczy o tym, że nie zapewniono funkcjonowania kontroli zarządczej w sposób zgodny z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp .

¹⁰⁴ Pn. Realizacja zadań z zakresu spraw kwatermistrzowskich i finansowo-księgowych w jednostkach organizacyjnych PSP.

¹⁰⁵ W zakresie niezamieszczenia w BZP ogłoszeń o zamówieniu oraz wykonaniu umowy.

¹⁰⁶ Właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Komendy prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną, której powierzono obowiązki związane z udzielaniem zamówień publicznych. Pracownikowi, któremu przypisano ww. zadania umożliwiono podnoszenie kwalifikacji zawodowych w zakresie udzielania zamówień publicznych. Komenda prowadziła również systematyczne analizy ryzyka oraz podejmowała działania zaradcze. Niemniej nadzór nad udzielaniem i realizacją zamówień publicznych, w okresie objętym kontrolą, był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była bowiem przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co może świadczyć o nieadekwatnym do potrzeb poziomie funkcjonowania kontroli zarządczej w tym obszarze.

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 Pomimo wskazywanych niedoborów finansowych, w Komendzie powinny zostać podjęte działania mające na celu odpowiednie systematyczne szkolenie osób realizujących i nadzorujących zadania z zakresu udzielania zamówień publicznych w trybach określonych w PZP. Uzasadnia to w szczególności złożony i dynamiczny charakter przepisów z tego zakresu oraz doniosłość konsekwencji wynikających z ich naruszeń.

Wnioski

1. Prawidłowe i terminowe sporządzanie planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
2. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia minimalnego standardu wyposażenia Komendy.
3. Prawidłowe szacowanie wartości zamówień publicznych.
4. Właściwe formułowanie kryteriów oceny ofert.
5. Egzekwowanie od wykonawców biorących udział w postępowaniu składania wymaganych oświadczeń i dokumentów.
6. Dokonywanie zmian w umowach zgodnie z przepisami.
7. Prawidłowe dokonywanie oceny ofert i wybór najkorzystniejszej oferty.
8. Sporządzanie umów zgodnie z nPzp.
9. Sporządzanie sprawozdań o udzielonych zamówieniach.
10. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych przedłożenia lub opracowania dokumentów wymaganych przez STWiOR.
11. Prawidłowe sporządzanie OPZ.
12. Zaciąganie zobowiązań finansowych po zatwierdzeniu planu finansowego.
13. Prawidłowe klasyfikowanie środków trwałych.
14. Podjęcie działań w celu zapewnienia 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
uwagi 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 uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 10 grudnia 2025 r.

Kontroler
Adam Ruciński
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Tomasz Sobecki
/podpisano elektronicznie/

Kontroler
Marcin Mościcki
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/