



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.16.6.2025

Pan
st. bryg. Tomasz Kruczyński
Komendant Powiatowy
Państwowej Straży Pożarnej
w Inowrocławiu
Komenda Powiatowa
Państwowej Straży Pożarnej
w Inowrocławiu ,
ul. Poznańska 133
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Inowrocławiu ¹ , ul. Poznańska 133, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kruczyński, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Inowrocławiu ² , od 10 marca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Stachowicz, od 1 czerwca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie PZP. 2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych podprogowych. 3. Organizacja i nadzorowanie zadań z zakresu udzielania i realizowania zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 (do zakończenia czynności kontrolnych ³) 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Mikołaj Rumiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/79/2025 z 3 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „KP PSP” lub „Komenda”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Tj. do 3 grudnia 2025 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia realizację zadań objętych kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Uzasadnieniem oceny negatywnej jest skala, zakres i skutki nieprawidłowego: udzielania przez Zamawiającego⁶ zamówień publicznych, zawierania i realizacji umów, odzwierciedlania procesów gospodarczych w dokumentacji księgowej oraz brak skutecznego nadzoru nad realizacją tych zadań.

W odniesieniu do postępowań w trybie pzp⁷, działaniem nieprawidłowym było m.in.: niesporządzanie planów zamówień publicznych; zawarcie umowy mimo niemożliwości prowadzenia robót z uwagi na brak zgody na wycinkę drzew; zawarcie umowy z naruszeniem okresu *standstill*; merytoryczne rozstrzygnięcie pisma skierowanego do Zamawiającego przez wykonawcę domagającego się odrzucenia jednej z ofert, pomimo braku uprawnień do takiego działania w postępowaniu prowadzonym w trybie pzp; dokonanie opisu, a następnie modyfikacji przedmiotu zamówienia na dostawę samochodu typu SUV w taki sposób, że spełniał je tylko jeden pojazd, a następnie nieodrzućenie oferty niespełniającej warunków postępowania; dokonanie zmiany specyfikacji warunków zamówienia, która w sposób istotny zmieniała obowiązki stron umowy i poinformowanie o tym tylko jednego oferenta, zamiast na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

Zamówień podprogowych udzielano w warunkach braku jawności i transparentności, w tym braku możliwości odtworzenia ich przebiegu, niezapewniania kontroli wewnętrznej, m.in. z powodu skupienia wszystkich odpowiedzialności w rękach jednego pracownika. Dokonywane zakupy w dwóch przypadkach nie odpowiadały opisowi przedmiotu zamówienia. Prowadzenie robót budowlanych nieprawidłowo przygotowano oraz nie weryfikowano czy wykonawca wykonał wszystkie roboty w zakładanej ilości, a błędy w przedmiarze wskazywały na brak możliwości realizacji zakładanego zakresu robót. Ponadto wykonawcy przyznano dodatkowe wynagrodzenie bez nałożenia na niego w aneksowanej umowie dodatkowych i egzekwowalnych obowiązków w zakresie robót dodatkowych.

Stwierdzone w Komendzie nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych wskazują, że system kontroli zarządczej był w tym zakresie nieadekwatny, nieefektywny i nieskuteczny. Pracownikom nie zapewniono odpowiedniego przygotowania merytorycznego w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych. Dopuszczono do naruszania procedur mających służyć zapewnieniu prawidłowości udzielania zamówień, m.in. poprzez akceptowanie działania komisji przetargowej w niepełnym składzie, nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie dokumentowania procesów, a zidentyfikowane czynności kontrolne, w szczególności w zakresie wstępnej kontroli operacji gospodarczych nie spełniały swojej roli, gdyż miały miejsce dopiero na etapie zapłaty wynagrodzenia.

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

⁶ Tj. Komenda, w imieniu której działał Komendant.

⁷ Tj. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: „ppz”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych w trybie pzp.
	1.1. Planowanie udzielania zamówień publicznych w trybie pzp.
Opis stanu faktycznego	1.1.1.- 1.1.2. W KP PSP nie sporządzano i nie publikowano planów zamówień publicznych za lata 2019-2025. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i> .

(akta kontroli str. 51)

1.1.3. W Komendzie sporządzano na poszczególne lata Tabele wyposażenia⁸ zawierające informacje o posiadanym i niezbędnym sprzęcie, ale dane te nie miały bezpośredniego przełożenia na dokonywane zamówienia. Komendant podejmował działania w celu wskazania sprzętu, który uznawano za niezbędny. Dokonano zakupu samochodu operacyjnego, na skutek czego przekroczono planową liczbę takich pojazdów. Jednocześnie, pomimo wykazywania w latach 2021-2024 potrzeby posiadania sprzętu transportowego – przyczepy, nie dokonano jej zakupu, ani nie podjęto działań w celu pozyskania środków na ten cel. Ponadto normatywy sporządzane były nierzetelnie, gdyż zawierały błędy w zakresie zapasów środka gaśniczego oraz klasyfikacji samochodu z modułem proszkowym. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 40-46, 177-178, 213, 217, 348, 352-353, 736-739)

1.2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie pzp.

1.2.1.-1.2.2. Prowadzone w KP PSP postępowania nie wymagały analiz potrzeb i wymagań, o których mowa w art. 83 ust. 1 pzp, z uwagi na ich wartość. W latach 2019-2025 (III kwartał) udzielono dziewięciu zamówień w trybie pzp o łącznej wartości 1 938,4 tys. zł. Szczegółowej kontroli poddano trzy zamówienia (tj. 33%) udzielone w trybie pzp. Były to postępowania: PT.2370.01.24 *Dostawa lekkiego samochodu operacyjnego o napędzie hybrydowym*; PT.2370.01.23 *Dostawa i montaż instalacji fotowoltaicznej do obiektu Strażnicy KP PSP w Inowrocławiu przy ul. Poznańskiej 133* oraz PT.2370.02.22 *Sukcesywna dostawa paliw płynnych dla KP PSP na lata 2023 i 2024*. Szacunku wartości dokonano poprzez analizę: ofert sprzedaży samochodów, ofert analogicznych instalacji fotowoltaicznych i historycznego zużycia paliw.

(akta kontroli str. 48-49, 52, 194-200, 294-303)

Nie stwierdzono dzielenia zamówień w celu omijania procedur zakupowych wewnętrznych i ustawowych. Nie stwierdzono także dokonywania zakupów, które ze względu na łączną wartość wydatków w danym roku uzasadniałyby konieczność stosowania procedur zakupowych wewnętrznych lub ustawowych.

(akta kontroli str. 531)

⁸ Dalej: „Tabele wyposażenia” lub „Tabele”, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1793, ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie wyposażenia PSP”.

Do prowadzenia postępowań Decyzją nr 14/2020 Komendanta Powiatowego PSP powołano komisję przetargową⁹. Składała się ona z czterech osób, w tym przewodniczącego. Szczegółowe obowiązki członków komisji regulował Regulamin Komisji Przetargowej¹⁰, który był jednak nierzetelny i niedostosowany do aktualnych, zmienionych od 1 stycznia 2021 r. regulacji. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Osoby biorące udział w badanych postępowaniach złożyły wymagane oświadczenia. We wszystkich trzech postępowaniach nie wymagano wadium, a SWZ zawierał wymagane elementy. Publikowano ogłoszenia¹¹ o postępowaniu na platformie zakupowej.

(akta kontroli str. 26-39, 111-114, 204-206, 343-346)

1.2.3. Postępowanie nr PT.2370.02.22 *Sukcesywna dostawa paliw płynnych dla KP PSP na lata 2023 i 2024* prowadzone było w trybie podstawowym bez negocjacji. Na stronie prowadzonego postępowania umieszczono ogłoszenie dotyczące innego postępowania, nierówno traktowano potencjalnych oferentów różnicując dokumenty dla oferentów, zawarta umowa była przedmiotowo szersza niż opis przedmiotu zamówienia, nie wskazano wymaganych minimalnych wartości zakupów oraz maksymalnej wartości kar umownych. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 53-114)

Postępowanie nr PT.2370.01.23 *Dostawa i montaż instalacji fotowoltaicznej do obiektu Strażnicy KP PSP w Inowrocławiu przy ul. Poznańskiej 133* prowadzone było w trybie podstawowym bez negocjacji. W rankingu ofert uwzględniono ofertę odrzuconą, choć oferty takie nie podlegają ocenie, a po otrzymaniu odwołania jednego z oferentów nie przekazano go innym uczestnikom postępowania. Postępowanie wszczęto, pomimo że z uwagi na konieczność wycinki drzew prowadzenie robót było niemożliwe, a tym samym – dotrzymanie terminu realizacji umowy. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 304-335)

Postępowanie nr PT.2370.01.24 *Dostawa lekkiego samochodu operacyjnego o napędzie hybrydowym* prowadzono w trybie podstawowym bez negocjacji. Przedmiot zamówienia opisany został w taki sposób, że spełniał je tylko jeden pojazd, a warunków nie uzasadniały obiektywne przyczyny. Umowę¹² zawarto z oferentem, którego oferta powinna zostać odrzucona, gdyż była niezgodna z warunkami zamówienia poprzez wprowadzenie limitu kilometrów ograniczającego gwarancję. Ponadto zawarta umowa nie wskazywała limitu kar

⁹ Decyzja nr 14/2020 Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Inowrocławiu z dnia 17 listopada 2020 r.

¹⁰ Wprowadzony jako załącznik do Decyzji Komendanta PSP nr 14/2020, dalej: „Regulamin Komisji Przetargowej”.

¹¹ Ogłoszenie dot. postępowań: PT.2370.02.22 - 24 listopada 2022 r., PT.2370.01.23 - 23 czerwca 2023 r., a PT.2370.01.24 - 25 kwietnia 2024 r.

¹² Umowę zawarto 19 czerwca 2024 r.

możliwych do nałożenia. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 147-183)

1.2.4. Sprawozdania z udzielonych zamówień objętych kontrolą były przekazywane - za 2022 r.: 22 lutego 2023 r., za 2023 r.: 29 lutego 2024 r., a za 2024 r.: 27 lutego 2025 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu.

(akta kontroli str. 50)

1.3. Realizacja umów zawartych w trybie pzp.

1.3.1. W wyniku postępowania nr PT.2370.01.24 Zamawiający zawarł umowę 19 czerwca 2024 r. na dostawę samochodu operacyjnego. Przekazania pojazdu dokonano 23 sierpnia 2024 r., t.j. w terminie umownym wyznaczonym na 31 października 2024 r. Płatność nastąpiła 27 sierpnia 2024 r. z zachowaniem umownego terminu.

(akta kontroli str. 177-178, 211)

W wyniku postępowania nr PT.2370.01.23 Zamawiający zawarł umowę 7 lipca 2023 r. na dostawę instalacji fotowoltaicznej. Umowa została zmieniona w drodze aneksu nr 1/2023 z 26 października 2023 r., który zmodyfikował termin jej realizacji, choć było to niezgodne z art. 454 pzp ust. 1 i 2 pzp. Mimo tego termin ten nie został dotrzymany, co jednak nie spowodowało nałożenia na wykonawcę kar umownych. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 326-327, 329)

W wyniku postępowania nr PT.2370.02.22 Zamawiający zawarł 16 grudnia 2022 r. umowę DZF/13396/2022 na bezgotówkową cykliczną sprzedaż paliw na stacjach dostawcy. Umowa nie była zmieniana. Zakupów dokonywano przy użyciu kart bezgotówkowych. Wykonawca wystawiał faktury zawierające datę i godzinę transakcji, a dokumentacja wewnętrzna kart pojazdów potwierdzała pobranie paliw.

(akta kontroli str. 107-110)

1.3.2.-1.3.4. W Komendzie nie dokonywano napraw i nie zgłaszano usterek dotyczących przedmiotu zawartej umowy. Dokumenty księgowe dotyczące realizacji umów zawartych w trybie pzp¹³ były kompletne zawierały m.in. określenie stron, opis operacji, wartość. Opatrzono je opisem wskazującym na dekretację, podpisami potwierdzającymi weryfikację pod względem merytorycznym i formalnym. Dane o środkach trwałych prawidłowo wpisano do odpowiedniego rejestru.

(akta kontroli str. 115, 117-146, 207-208, 211, 340-342)

¹³ Kontroli poddano 15 faktur o najwyższej wartości za dostawy paliw, fakturę za zakup pojazdu operacyjnego oraz wykonanie instalacji fotowoltaicznej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Komendzie nieprawidłowo i nierzetelnie przeprowadzono postępowanie nr PT.2370.02.22 i udzielono zamówienia na *Sukcesywną dostawę paliw płynnych dla KP PSP na lata 2023 i 2024*, gdyż:

- a. na stronie internetowej prowadzonego postępowania umieszczono niewłaściwe ogłoszenie o zamówieniu¹⁴.
- b. naruszono wyrażoną w art. 16 pkt 1 pzp zasadę prowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, poprzez dopuszczenie do współlistnienia dwóch wzorów umów o odmiennej treści w zależności od tego, z którym oferentem by ją zawarto¹⁵.
- c. dokonano zmiany SWZ w zakresie wzoru umowy¹⁶ w tym dołączono warunki korzystania z kart flotowych, ale nie udostępniono tych dokumentów na stronie internetowej prowadzonego postępowania, co było wymagane art. 286 ust. 7 pzp.
- d. zawarto umowę o treści niezgodnej z SWZ¹⁷. Zgodnie z punktem III poz. 2 SWZ przedmiotem zamówienia był zakup benzyny bezołowiowej 95 oraz oleju napędowego, a w zawartej umowie przedmiot zamówienia rozszerzono o inne paliwa, np. benzynę 98¹⁸ i LPG.
- e. umowa wskazywała szacunkowe ilości paliw z zastrzeżeniem, że mogły one ulec zmianie, ale nie wskazano minimalnych wartości zamówienia, co było niedozwolone w myśl art. 433 pkt 4 pzp.

(akta kontroli str. 65-72, 74-91, 93-114, 116)

Komendant wyjaśnił m.in., że umieszczenie niewłaściwego ogłoszenia było wynikiem błędu, zmiana treści umowy dla jednego z oferentów wynikała z pozycji rynkowej tego oferenta i uzależnienia złożenia przez niego oferty od akceptacji zmiany, a jej zakres nie zmieniał warunków współpracy, a jedynie je doprecyzowywał. Nie dokonano także rozszerzenia zakresu umowy z uwagi na możliwość zarządzania kartami paliwowymi i ograniczania zakupów do określonych grup produktów. Z uwagi na specyfikę nie było możliwości przewidzenia minimalnej ilości zakupionego paliwa.

(akta kontroli str. 214-215, 219-220)

NIK wskazuje, że pozycja rynkowa oferenta nie uzasadnia niezgodnych z prawem zmian. Jeśli uwzględnienie danych rozwiązań było konieczne, dokumentacja postępowania powinna to przewidywać. Stosowanie przepisów

¹⁴ Ogłoszenie dotyczące innego postępowania.

¹⁵ W odpowiedzi na zapytania z 28 listopada 2022 r. (pismo nr KPF/2022).

¹⁶ Zmieniony wzór umowy w sposób istotny zmieniał obowiązki stron umowy, wprowadzając szczegółowe zasady korzystania z kart paliwowych, rozszerzał zakres przedmiotu zamówienia o inne paliwa, niż benzyna 95 i olej napędowy, zrezygnowano z nałożonego na wykonawcę obowiązku wydawania dowodów wydania paliwa, zrezygnowano z prawa do odstąpienia od umowy przy zaistnieniu okoliczności, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym oraz gdy ceny paliw będą rażąco odbiegać od cen rynkowych, wyrażono zgodę na nałożenie kar umownych w przypadku stwierdzenia dalszego odsprzedania paliw.

¹⁷ Zmiana treści wynikała z akceptacji zmiany wzory umowy w związku z pismem wykonawcy z 28 listopada 2022 r.

¹⁸ W ramach kontroli 15 faktur, w trzech przypadkach stwierdzono dokonanie zakupu benzyny 98 o łącznej wartości: 641,22 zł.

prawa, w tym dotyczących publikacji zmian, nie zależy od oceny ich istotności przez adresata normy, zobowiązanego do jej stosowania. O rozszerzeniu zakresu realizowanej umowy o produkty niewymienione w SWZ, m.in. o benzynę 98, świadczy dokonywanie zakupu tego produktu w ramach tejże umowy.

2. W KP PSP nieprawidłowo i nierzetelnie przeprowadzono postępowanie nr PT.2370.01.23 i udzielono zamówienia na *Dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznej do obiektu Strażnicy KP PSP w Inowrocławiu przy ul. Poznańskiej 133, gdyż:*

- a. wszczęto je bez uprzedniego zapewnienia możliwości prowadzenia wycinki drzew warunkującej realizację prac¹⁹, co uniemożliwiało terminową realizację umowy. Nawet po uzyskaniu pozwolenia na wycinkę w trakcie trwania umowy, nie było możliwości jej prowadzenia aż do 15 października 2023 r.²⁰ z uwagi na okres lęgowy ptaków²¹.
- b. w udostępnionej publicznie dokumentacji zawarto błędne dane²².
- c. w rankingu oceny ofert uwzględniono także ofertę odrzuconą na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp, pomimo że takie oferty nie podlegają ocenie²³.
- d. rozstrzygnięto merytorycznie skierowane do Zamawiającego pismo wykonawcy domagającego się odrzucenia jednej z ofert, pomimo że przepisy pzp, na podstawie których prowadzono postępowanie nie dają zamawiającemu takich uprawnień.
- e. informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz wykonawcach, których ofertę odrzucono nie przekazano oferentom niezwłocznie, pomimo że wymagał tego art. 253 ust. 1 pkt 1 i 2 pzp w zw. z art. 266 pzp. Informację przekazano 12 lipca 2023 r., podczas gdy już 6 lipca 2023 r. podejmowano czynności w postępowaniu, które powinny być podejmowane po przekazaniu ww. informacji²⁴.
- f. umowę z wykonawcą zawarto 7 lipca 2023 r., pomimo że informację o wyborze najkorzystniejszej oferty opublikowano 12 lipca 2023 r., co stanowiło naruszenie art. 308 ust. 2 w zw. z art. 266 pzp, który wskazuje, że zamawiający zawiera umowę w sprawie zamówienia publicznego, z uwzględnieniem art. 577 pzp, w terminie nie krótszym niż 5 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, albo 10 dni, jeżeli zostało przesłane w inny sposób. Zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia publicznego przed upływem ww. terminu, jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia

¹⁹ Postępowanie wszczęto 23 czerwca 2023 r., o zgodę na wycinkę drzew zwrócono się 27 czerwca 2023 r., a decyzję prawomocną uzyskano 28 sierpnia 2023 r.

²⁰ Zlecona ekspertyza ornitologiczna wykazała bytowanie ptaków na drzewach przeznaczonych do wycinki.

²¹ Zgodnie z § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 2380).

²² Dane tam zawarte dotyczyły innego postępowania. Wskazano w formularzu ofertowym: informację o składaniu oferty w przedmiocie dostawy gazu zmiennego, a w ogłoszeniu nr 2023/BZP (w pozycji 3.15 RODO) zawarto informację o zakresie przetwarzania danych w zakresie postępowania: Sukcesywna dostawa paliw płynnych dla KP PSP na lata 2023 i 2024.

²³ Por. [Komentarz do pzp](#) - dostęp: 24 września 2025 r.

²⁴ Skierowano się do wykonawcy, którego ofertę wybrano z żądaniem przekazania dokumentów. Jako, że oferta tego wykonawcy była druga w kolejności, tym samym ustalono także konieczność odrzucenia oferty najwyżej ocenionej.

prowadzonym w trybie podstawowym złożono tylko jedną ofertę, co w badanym postępowaniu nie miało miejsca (złożono 13 ofert, w tym jedną odrzucono). Zawarcie umowy przed upływem okresu *standstill* obwarowane jest, na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 2 pzp, sankcją wzruszalności przedwcześnie zawartej umowy²⁵.

- g. w informacji o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone nie wskazano uzasadnienia prawnego, pomimo że wymagał tego art. 253 ust. 1 pkt 2 pzp w zw. z art. 266 pzp.

(akta kontroli str. 226-227, 230, 236-251, 268-283, 304-335, 343-346)

Komendant wyjaśnił m.in., że nie zwlekano z postępowaniem z uwagi na konieczność wydania środków do końca roku oraz korzyści z wytwarzanej energii elektrycznej. Błędy w dokumentacji miały charakter błędów pisarskich. Oferta podlegająca odrzuceniu nie powinna trafić do rankingu, choć nie miało to wpływu na przebieg postępowania. Pismo oznaczone jako odwołanie nie miało takiego charakteru w rozumieniu pzp, gdyż nie była to kopia dokumentu przekazanego Prezesowi KIO. Udzielono jednak odpowiedzi oferentowi przedstawiając stanowisko KP PSP, a udzielona odpowiedź nie miała charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia odwołania w rozumieniu pzp. Data przekazania informacji o wyborze oferty wynikała z zapomnienia, którego powody trudno ustalić. Zawarcie umowy bez zachowania odpowiedniego terminu było wynikiem pomyłki proceduralnej, której powody trudno ustalić. Z treści informacji o wyborze jasno wynikały przyczyny odrzucenia i jest to typowy, powszechnie znany powód odrzucenia.

(akta kontroli str. 349-351, 354 – 357, 666-667, 670-671)

NIK wskazuje, że z odpowiedzi udzielonej wykonawcy jednoznacznie wynika, że Zamawiający odrzuca złożone odwołanie. Taka treść bezsprzecznie wskazuje na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, mimo braku podstawy prawnej do takiego działania.

3. Zamawiający zmienił termin wykonania umowy²⁶ na *Dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznej do obiektu Strażnicy KP PSP w Inowrocławiu przy ul. Poznańskiej 133*, pomimo że SWZ część XVIII stanowiła, że zmiana umowy może dotyczyć zakresu wskazanego we wzorze umowy, a ten nie określał żadnych podstaw do zmiany tego terminu. Zgodnie z art. 454 pzp ust. 1 i 2 istotna zmiana umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania, a zmiana jest istotna w szczególności jeżeli wprowadza warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści²⁷. Wydłużenie okresu realizacji umowy o 40 dni, tj. 33%, mogło spowodować, że w postępowaniu mogliby wziąć udział inni wykonawcy, tym bardziej, że warunkiem prowadzenia robót była wycinka drzew, a nie podano w postępowaniu informacji o posiadaniu pozwolenia na jej dokonanie. Nie można także uznać, że okoliczności tych nie dało się przewidzieć.

(akta kontroli str. 236-251, 326-327, 329, 330-338)

²⁵ Por. [Komentarz do pzp](#) – dostęp 6 grudnia 2025 r.

²⁶ Z 4 listopada 2023 r. na 15 grudnia 2023 r.

²⁷ Por. [Materiały pomocnicze dla kontrolerów pzp](#), s. 8, dostęp – 6 grudnia 2025 r.

Komendant wyjaśnił m.in., że zmiana terminu wykonania robót została uznana za nieistotną.

(akta kontroli str. 350-351, 356, 357)

4. Z istotnym naruszeniem prawa Zamawiający udzielił zamówienia nr PT.2370.01.24 *Dostawa lekkiego samochodu operacyjnego o napędzie hybrydowym*, gdyż:

- a. zawarto umowę z oferentem, którego oferta powinna zostać odrzucona z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia poprzez ograniczenie gwarancji limitem przebiegu pojazdu. Zgodnie z SWZ gwarancja wynosić miała 36 miesięcy, a według oferty było to: 36 miesięcy lub 100 tys. km, takie ograniczenie było niezgodne z warunkami zamówienia, przez co zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp w zw. z art. 266 pzp oferta podlegała odrzuceniu. Z uwagi na brak ofert niepodlegających odrzuceniu, zgodnie z art. 255 pkt 2 pzp w zw. z art. 266 pzp należało unieważnić postępowanie.
- b. opis przedmiotu zamówienia tak sformułowano i zmodyfikowano w trakcie postępowania, tak że jedynym samochodem spełniającym wymagania Zamawiającego był samochód wybrany w postępowaniu. Jednocześnie nie przedstawiono obiektywnych przyczyn uzasadniających tak unikalne połączenie wybranych parametrów technicznych. Stanowiło to naruszenie art. 99 ust. 4 pzp, który stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.
- c. nie dokonano wydłużenia terminu składania ofert, pomimo istotnej zmiany SWZ w zakresie kąta natarcia²⁸ z 20 na 16 stopni, a art. 286 ust. 3 pzp wymaga wydłużenia. Dokonana zmiana miała bez wątpienia istotny charakter, gdyż zwiększała pulę aut spełniających ten parametr, wymagało to dodatkowego czasu na zapoznanie się ze zmienionymi wymogami potencjalnych oferentów, którzy w wyniku dokonanych zmian mogli dysponować pojazdem spełniających zmodyfikowane wymagania.

(akta kontroli str. 147-183, 212, 688, 697)

Komendant wyjaśnił m.in., że zapis dotyczący limitu przebiegu nie miał znaczenia dla jednostki, z uwagi na planowany zakres używania pojazdu. Wykonawca zaoferował jednocześnie 36 miesięczną gwarancję spełniając wymagania SWZ. Ustalone wymogi, co do parametrów pojazdu w zakresie np. jego wymiarów wynikały z niewielkich wymiarów miejsc parkingowych przeznaczonych dla tego pojazdu, choć tylko tymczasowo pojazd parkował na innym większym miejscu. Nie weryfikowano spełniania wszystkich ustalonych w postępowaniu kryteriów.

(akta kontroli str. 215, 221, 222, 688, 697)

²⁸ Kąt natarcia to parametr, który określa maksymalne nachylenie zbocza, na które może wjechać auto, bez ryzyka zahaczenia o nawierzchnię przednim zderzakiem lub innym elementem umieszczonym przed przednią osią pojazdu. W technicznym ujęciu jest to kąt zawarty pomiędzy prostą styczną do przedniego koła i najdalej wysuniętego do przodu, najniżej położonego elementu karoserii lub podwozia, a nawierzchnią drogi. ([motoryzacyjna strona internetowa](#) - dostęp 6 grudnia 2025 r.

NIK zauważa, że gwarancja ograniczona do przebiegu kilometrów nie spełniała wymogów SWZ, co pzp wiąże z odrzuceniem oferty. Nie jest to zależne od oceny przydatności elementów SWZ, które Zmawiający wcześniej sam ustalił. Jak wykazały oględziny wielkość miejsca parkingowego nie była ograniczeniem, gdyż możliwe było wyznaczenie większego miejsca parkingowego.

5. Dokonano w Komendzie zakupu samochodu hybrydowego typu SUV²⁹ przekraczając potrzeby wyznaczone Tabelami wyposażenia w sprzęt, ustalonymi dla KP PSP, pomimo że wniosek w sprawie zwiększenia liczby pojazdów kierowany do Komendy Wojewódzkiej PSP w Toruniu w 2023 r. został odrzucony. Dotychczasowe pojazdy nadal były eksploatowane, co wykluczało kwestię wymiany z przyczyn technicznych. Jednocześnie, mimo że potrzeby wskazywały na konieczność zakupu przyczepy transportowej, na ten sprzęt nie pozyskano środków i nie dokonano zakupu. Środki na zakup auta pozyskano z budżetu powiatu, a jako powód zakupu pojazdu wskazano m.in. chęć ograniczenia emisji, bo eksploatowane pojazdy mocno odbiegały od standardów emisji spalin. Po zakupie nowego pojazdu, opisywane jako nieekologicznie pojazdy nadal wykorzystywano. Takie działanie NIK ocenia jako nierzetelne.

Zakupiony pojazd był SUV-em z napędem hybrydowym na cztery koła, o mocy układu 145 kW i bezstopniową skrzynią biegów. Jednocześnie nie przedstawiono przyczyn uzasadniających unikalne połączenie wymaganych parametrów i rozmiarów pojazdu na potrzeby straży pożarnej.

(akta kontroli str. 225, 688, 697)

Komendant wyjaśnił m.in., że decyzja o zakupie wynikała ze stopnia zużycia posiadanych pojazdów, ale także potrzeb jednostki w związku z realizacją powierzonych zadań. Nowy pojazd pozwalał dawać dobry przykład dbania o środowisko.

(akta kontroli str. 688, 696-697)

NIK wskazuje, że dotychczasowe pojazdy pozostawały w użyciu, co świadczy o pozorności argumentów o zużyciu pojazdów oraz chęci dbania o środowisko.

6. We wszystkich trzech kontrolowanych postępowaniach:

- a. nie zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych³⁰ ogłoszenia o wykonaniu umowy, pomimo że art. 448 pzp wymagał, żeby zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieścić w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 pzp.
- b. nie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach w zakresie, w sposób i w terminie³¹ przewidzianym w art. 81 pzp oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie informacji o złożonych wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach³².
- c. nie wskazano w zawartej umowie łącznej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony, pomimo że wymagał tego art. 436 pkt 3 pzp.

²⁹ W wyniku postępowania: PT.2370.01.24 *Dostawa lekkiego samochodu operacyjnego o napędzie hybrydowym*.

³⁰ Dalej: „BZP”.

³¹ Tj. 7 dni od otwarcia ofert.

³² Dz. U. poz. 2406.

(akta kontroli str. 111-114, 204-206, 343-346)

Komendant wyjaśnił m.in., że brak przekazania ww. informacji mógł wynikać z zapomnienia, ale nie sposób ustalić przyczyn. Brak maksymalnej wysokości kar umownych w przypadku umów dot. paliw wynikał ze specyfiki umowy, okoliczności opisane w umowach nie miały zastosowania do jednostki, a w dwóch pozostałych przypadkach wartość kar nie została literalnie określona, ale interes zamawiającego był zabezpieczony.

(akta kontroli str. 215, 216, 220, 222, 351, 357, 667, 671)

NIK wskazuje, że ustalenie limitu wysokości kar nie służy zabezpieczeniu interesu zamawiającego, a wyważeniu interesów obu stron i ochronie przed nadmiernym obciążaniem karami.

7. W Komendzie nie dostosowano wewnętrznych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych do zmian wynikających z uchylenia ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ i mimo upływu blisko pięciu lat od jej wejścia w życie:

- a. Regulamin Komisji Przetargowej nadal posługiwał się sformułowaniem SIWZ³⁴ zastąpionym przez SWZ³⁵, odwoływał się do uchylonego ppzp oraz przewidywał dla sekretarza komisji obowiązki, które już nie występowały³⁶.
- b. nadal w obrocie pozostawała Decyzja nr 14/2020 wprowadzającą ww. Regulamin, pomimo że uchylona była podstawa prawna (art. 19 ppzp), na którą się powoływano.

(akta kontroli str. 6-8, 26-39)

Komendant wyjaśnił m.in., że z uwagi na mnogość obowiązków aktualizację regulaminu odwlekano, a główna idea pozostała w mocy.

(akta kontroli str. 665, 669)

8. W Komendzie nie sporządzano i nie publikowano planów zamówień publicznych na lata 2021-2025, pomimo że wymagał tego art. 23 ust. 1 ppzp oraz za lata 2019-2020, pomimo że wymagał tego art. 13a ppzp.

(akta kontroli str. 51)

Komendant wyjaśnił m.in., że KP PSP jest małą jednostką, która nie jest podmiotem interesującym dla rynku. Liczba zamówień oraz często zmiany uniemożliwiają planowanie zamówień.

(akta kontroli str. 216, 223)

NIK wskazuje, że sporządzanie planu zamówień jest obowiązkiem ustawowym, a jak wynika z prowadzonych postępowań – jednostka nie miała problemu z brakiem zainteresowania ze strony oferentów, np. ofert instalacji fotowoltaicznej było 13.

³³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm., dalej: „ppzp”.

³⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

³⁵ Specyfikacja Warunków Zamówienia.

³⁶ Było to: udostępnianie warunków zamówienia i prowadzenie rejestru wykonawców, którzy go pobrali, a zgodnie z art. 133 ust. 1 / art. 280 ust. 1 pkt 1 ppzp SWZ umieszczany był na stronie internetowej prowadzonego postępowania, a tym samym wydawania/wysyłania SIWZ nie było.

9. Tabele wyposażenia w sprzęt sporządzane były w Komendzie nierzetelnie, a nadzór Komendanta nad ich sporządzaniem był nieskuteczny, gdyż:

- a. zawyżono według stanu na 31 grudnia 2024 r. planowy zapas środka gaśniczego³⁷ o 10 tys. dm³. Dopuszczenie do tak rażącego zaważenia poziomów świadczy o nieskutecznym nadzorze w tym obszarze.
- b. wykazywano w Tabeli z 26 lutego 2021 r. informację dotyczące pojazdu z modułem proszkowym, o niewłaściwej masie tego modułu.

(akta kontroli str. 40-46)

Komendant wyjaśnił m.in., że w zakresie środka pianotwórczego był to błąd spowodowany ograniczeniem widoczności dokumentu przekazywanego elektronicznie, a w zakresie samochodu wynikało to z zaklasyfikowania do innej pozycji, co poprawiono w 2024 r.

(akta kontroli str. 348, 352-353)

10. We wszystkich trzech postępowaniach realizowanych w trybie pzp Zamawiający działał niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami, gdyż:

- a. otwarcia ofert oraz ogłoszenia kwoty jaką dysponował zamawiający dokonała komisja, bez udziału przewodniczącego, pomimo że zgodnie z § 14 ust. 2 lit. „d” i lit. „e” Regulaminu Komisji Przetargowej było to zadanie przewodniczącego, a komisja bez jego udziału nie mogła podejmować decyzji (§ 18 ust. 1).
- b. nie sporządzano protokołów z posiedzeń komisji zawierających: propozycję wyboru najkorzystniejszej oferty; weryfikację przez komisję wypełnienia warunków formalnych oraz tych określonych w specyfikacji warunków zamówienia, pomimo że wymagał tego § 20, § 21 oraz § 25 ust. 1 w związku z § 14 ust. 1 lit. „g” Regulaminu Komisji Przetargowej. Protokół oceny ofert wymagany był tylko w przypadku postępowania nr PT.2370.01.23³⁸, sporządzony był przez jednego z członków komisji i brak było potwierdzenia oceny ofert dokonanej przez pozostałych jej członków, a takiej oceny wymagał § 24 ust. 1 Regulaminu Komisji Przetargowej. Ponadto w tym przypadku nie sporządzono protokołu z posiedzenia komisji, na którym podjęto decyzję o skierowaniu do kierownika zamawiającego wniosku o odrzucenie oferty i potwierdzenia odrzucenia dokonał przewodniczący komisji, pomimo że skierowania ww. wniosku wymagał § 23 ust. 1 lit. „b”.

(akta kontroli str. 26-39, 106, 176, 308-311)

Komendant wyjaśnił m.in., że przewodniczący realizował inne obowiązki i przekazał ustnie swoje zadania komisji, a czynności w postępowaniu realizowała komisja w składzie tożsamym z wskazanym w protokole otwarcia ofert, ale nie protokołowano ich, gdyż taką formę uznano za wystarczającą. Czynności w sprawie dokonywała komisja.

(akta kontroli str. 664-665, 668-669)

NIK zauważył, że zgodnie z postanowieniami ustanowionego przez Komendanta Regulaminu Komisji Przetargowej, nieobecność przewodniczącego

³⁷ Planowy zapas środka gaśniczego wynosić miał 13 600 dm³, ale był to błąd edytorski i wartość ta powinna wynosić 3600 dm³.

³⁸ Było to jedyne postępowanie, w którym dokonywano wyboru najkorzystniejszej oferty, gdyż w pozostałych przypadkach złożono tylko jedną ofertę.

uniemożliwiła działania komisji, a on sam zmian w tym zakresie dokonać nie mógł. Protokołowanie czynności w postępowaniu komisji służy przejrzystości postępowania, a niezależne i samodzielne działania członków komisji – eliminacji błędów poprzez stosowanie zasady „kilku par oczu”, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia skali nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. Poprzez nieprzestrzeganie procedur, w efekcie zrezygnowano z tych „zabezpieczeń”.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze. Wszystkie trzy kontrolowane postępowania prowadzone były nieprawidłowo, z naruszeniem pzp i regulacji wewnętrznych. Lekceważono obowiązki wynikające z Regulaminu Komisji Przetargowej uznając ich stosowanie za zbędne w obliczu dużej liczby zadań.

OBSZAR

2. Udzielanie i realizacja zamówień podprogowych.

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.2. W latach 2019-2025 (III kwartał) udzielono łącznie 14 zamówień podprogowych³⁹ o wartości 779 262,53 zł, były to: jedna usługa (naprawa dźwigu), jedno roboty budowlane (naprawa izolacji fundamentów) oraz 12 dostaw (m.in. zakup ubrań specjalnych, nośników energii, urządzeń). Kontroli poddano osiem postępowań podprogowych, w tym na roboty budowlane⁴⁰.

(akta kontroli str. 47, 49, 755)

2.3. Szacunku wartości przedmiotów zamówienia w zakresie dostaw dokonywano na podstawie rozeznania rynku, w przypadku robót budowlanych dysponowano dokumentem wskazującym na wycenę i zakres robót, choć dokument ten nie miał charakteru kosztorysu inwestorskiego – nie był sporządzony na podstawie projektu. Szacowania wartości robót budowlanych nie dokonano na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Zdecydowano się na zlecenie przygotowania dokumentu nazwanego jako *kosztorys inwestorski*, pomimo że nie miał on takiego charakteru. Nie miał on bowiem podpisu uwierzytelniającego osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia, która go wykonała i brała za niego odpowiedzialność, a także był sporządzony bez projektu architektoniczno-budowlanego, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Stosowanie ppzp z uwagi na wartość zamówienia nie było jednak wymagane.

(akta kontroli str. 361-372)

Analiza operacji gospodarczych i charakteru wydatków nie wykazała dzielenia zamówień w celu omijania procedur zakupowych, zarówno wewnętrznych jak i ustawowych. Nie stwierdzono także dokonywania zakupów, które ze względu

³⁹ Zamówienia o wartości powyżej 50 tys. zł oraz te, dla których pomimo wartości nieprzekraczającej 50 tys. zł zastosowano Regulamin Zamówień Publicznych.

⁴⁰ PT.2370.09.20 wymiana pieca c.o. wraz z wymianą zbiornika c.w.u. w obiekcie JRG-2; PT.2370.03.20 dostawa pralnic-wirówki suszarki i systemu dozowania środków piorących; PT.2370.04.20 zakup ubrań specjalnych; PT.2370.06.20 zakup ubrań specjalnych; PT.2370.06.19 zakup ubrań specjalnych; PT.2370.07.20 wykonanie naprawy izolacji pionowej fundamentów obiektu JRG-2; PT.2370.08.19 dostawa i sprzedaż gazu ziemnego do obiektów Komendy PSP; PT.2370.08.20 dostawa instalacji fotowoltaicznej dla obiektu JRG-2.

na łączną wartość wydatków w danym roku uzasadniałyby stosowanie procedur zakupowych wewnętrznych lub ustawowych.

(akta kontroli str. 533)

2.4. Udzielanie zamówień podprogowych regulował Regulamin Udzielania Zamówień⁴¹. Przygotowanie postępowania, przeprowadzenie go, wysłanie zapytań, prowadzenie negocjacji, przygotowanie dokumentacji do zawarcia umów, nadzór nad ich realizacją, potwierdzenie realizacji⁴² powierzono jednej osobie⁴³. Z posiadanej dokumentacji wynikało, że udzielanie zamówień poprzedzało wysyłanie do oferentów zapytań ofertowych. Następnie oferty te były oceniane i zawierano umowę z oferentem, który zaproponował najkorzystniejszą ofertę. W jednym, pierwszym chronologicznie, przypadku prowadzono dodatkowo negocjacje. W siedmiu⁴⁴ postępowaniach podprogowych kwoty przeznaczone na realizację zadania były zbieżne (w sześciu przypadkach równe, a w jednym różniły się o 1,5%, (pomimo że jego wycena była wykonana nieprawidłowo) z kwotami ofert wykonawców. Jak m.in. wyjaśnił Kierownik Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej prowadzono rozmowy w celu ustalenia parametrów technicznych niezbędnych rozwiązań, rozmowy jednak nie były dokumentowane, nie było możliwości odtworzenia podmiotów oraz zakresu rozmów. Publicznie dostępne dane budżetowe tylko częściowo pozwalały na ustalenie tych kwot. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru trzeciego*.

(akta kontroli str. 5-11, 534, 682-684)

2.5. Przekazywano dane z udzielonych zamówień podprogowych podlegających kontroli w sprawozdaniach za lata 2019 i 2020 oraz dysponowano danymi wskazującymi na sposób ustalania wysokości tych kwot.

(akta kontroli str. 740-752)

2.6. Trzy postępowania dotyczyły dostaw ubrań specjalnych. Zostały one prawidłowo zrealizowane, towar terminowo przekazano. Nie stwierdzono wad i innych okoliczności uzasadniających korzystanie z rękojmi/gwarancji. Umowa w postępowaniu na zakup gazu była realizowana prawidłowo, wystawiono cykliczne faktury według ustalonych okresów rozliczeniowych. Zamawiający wyegzekwował również prawidłową realizację umowy dotyczącej wykonania instalacji fotowoltaicznej, dotrzymano terminu i zapewniono wymagane przeglądy.

(akta kontroli str. 531, 534)

W dwóch innych postępowaniach dotyczących wymiany kotła c.o. i c.w.u. oraz pralnico-wirówki, Zamawiający dopilnował, by terminowo dostarczono

⁴¹ Regulamin Udzielania Zamówień Publicznych o wartości do kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 Ustawy Prawo Zamówień Publicznych przez Komendę Powiatową PSP w Inowrocławiu wprowadzony jako załącznik do decyzji 11/2017 z 23 sierpnia 2017 r. Komendanta Powiatowego PSP w Inowrocławiu.

⁴² Zatwierdzanie faktur do wypłaty dokonywała inna osoba, ale jak m.in. wyjaśnił Komendant kontrola przez nią dokonywana miała charakter zwieńczenia całego procesu decyzyjnego.

⁴³ Kierownikowi Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej.

⁴⁴ Kontroli poddano osiem postępowań, ale jedno dotyczyło zakupu gazu i dlatego nie miało wartości zamówienia, a w postępowaniu decydowała cena.

wymagany sprzęt. Nie spełniał on jednak opisanych uprzednio wymagań. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 430-433, 439-441, 464-472)

Postępowanie dotyczące robót budowlanych hydroizolacji fundamentów, było jedynym, w ramach którego w umowie dokonano zmian. Była ona uzasadniona niezgodnością opisu przedmiotu zamówienia i zastanym w toku robót stanem faktycznym. Wykonanie robót zlecono bez dokumentacji projektowej, bez określenia wymogów w zakresie parametrów materiału izolacyjnego, na podstawie przygotowanego bez zlecenia nieodpłatnie, w nieokreślonym trybie, zestawienia robót, bez zabezpieczenia interesów Komendy. W Komendzie nie weryfikowano czy wykonawca zrealizował poszczególne elementy robót w zakładanej ilości, ale gdy zadeklarował one potrzebę wykonania ich w ilościach większych niż wskazane w przedmiarze, zwiększono mu wynagrodzenie. Jednocześnie nierzetelnie udokumentowano zakres robót dodatkowych, co uniemożliwiało ocenę gospodarności działań. Przekazano wykonawcy w ramach zwiększenia wynagrodzenia materiały budowlane, mimo że umowa tego nie przewidywała. Wypłacono 53,3 tys. zł bez odbioru wymaganego umową. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 361-381)

2.7-2.10. Wszystkich⁴⁵ płatności w badanych sprawach dokonywano terminowo. Dokumenty księgowe dotyczące realizacji umów zawartych w trybie podprogowym były kompletne zawierały m.in. określenie stron, opis operacji, wartość. Opatrzono je opisem wskazującym na dekretację, podpisami potwierdzającymi weryfikację pod względem merytorycznym i formalnym. Dane o środkach trwałych w dwóch na trzy przypadki wpisano do odpowiedniego rejestru. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 535-536, 376, 382-384, 392-406, 410-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie i nieprawidłowo w Komendzie udzielono zamówienia w zakresie *wykonania naprawy izolacji pionowej fundamentów obiektu JRG-2*, gdyż realizację robót zlecono i prowadzono bez dokumentacji projektowej,
 - a. pomimo że zgodnie z art. 647 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁴⁶ przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem [...], a inwestor zobowiązuje się do dokonania [...] czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności [...] dostarczenia projektu [...], a ponadto zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo Budowlane⁴⁷ [...] zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu [...] opracowania projektowe

⁴⁵ Kontroli poddano wszystkie faktury z kontrolowanych spraw, z ograniczeniem do 15 faktur z postępowania dot. zakupu gazu ziemnego.

⁴⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, ze zm., dalej: „k.c.”

⁴⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 418, ze zm.

- i dokumenty, robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania.
- b. zawierającej charakterystykę techniczną użytego materiału izolacyjnego (w tym: wartości współczynnika przenikania ciepła, nasiąkliwości, odporności na ściskanie, a nawet grubości izolacji). Parametry techniczne mają kluczowy wpływ na koszt realizacji robót i uzyskany efekt. Brak projektu oznaczał brak potwierdzonej informacji na temat szczegółów wykonanych robót.
 - c. zakres robót ustalono na podstawie przyjętego nieodpłatnie i bezumownie zestawienia robót oznaczonych jako „kosztorys inwestorski”⁴⁸. Taka nieprzejrzysta forma nie zabezpieczała interesów zamawiającego na wypadek błędów, a także nie zobowiązywała do poufności danych. Sporządzony dokument zawierał błędy i w konsekwencji zawyżał wartość robót o 23,9 tys. zł⁴⁹.

(akta kontroli str. 361-381)

Komendant wyjaśnił m.in., że posiadaną dokumentację uznano za wystarczającą w obliczu niskiego skomplikowania prac. W efekcie niedopatrzenia nie przekazano informacji o parametrach styropianu, ale dysponowano handlową nazwą styropianu, jako wzorcowego. Nie dysponowano środkami na sformalizowanie współpracy i nałożenie obowiązków na osobę, która przygotowała kosztorys.

(akta kontroli str. 689-690, 698-699)

NIK wskazuje, że posiadana dokumentacja nie pozwalała na ustalenie zakresu robót i odtworzenie tego co zostało wykonane, a to wskazuje, że nie była wystarczająca. Posiadanie przez KP PSP wiedzy na temat materiału było bez znaczenia, jeśli nie wiązało wykonawcy w żaden sposób i w konsekwencji mógł on wykonać roboty przy użyciu materiału o niskich parametrach hydroizolacyjnych i niewielkiej grubości, generując oszczędności na swoją rzecz kosztem jakości. Dążenie do oszczędności w taki sposób przeczy podstawowym zasadom wydatkowania środków publicznych, określonym art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

2. Zamawiający nie zapewnił prawidłowej realizacji umowy nr PT.2370.07.2020, gdyż wykonawcy:

- a. przekazano dodatkowo materiały budowlane⁵⁰ o łącznej wartości 8,8 tys. zł, pomimo że umowa przewidywała tylko wynagrodzenie pieniężne.
- b. zwiększono wynagrodzenie o 9,1 tys. zł⁵¹, bez nałożenia na niego dodatkowych i egzekwowalnych obowiązków w zakresie robót dodatkowych.
- c. wypłacono pełne wynagrodzenie (113,3 tys. zł) bez weryfikacji pełnej realizacji robót wykazanych w umowie w odpowiedniej ilości, ale gdy wykonawca zadeklarował istnienie robót w ilościach większych niż wskazane

⁴⁸ Dokument nie miał charakteru kosztorysu. Nie miał on bowiem podpisu uwierzytelniającego osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia, która go wykonała i bierze za niego odpowiedzialność. Zawierał on m.in. obmiar, choć ten dokonywany jest do określenia zakresu wykonanych robót, a na tym etapie wykonywany jest przedmiar.

⁴⁹ W poz. 14 i 15 wskazano roboty w zakresie wywozu gruzu i jego utylizacji na poziomie po 156,9 m³, a zakres robót, z którego ten gruz miał pochodzić, tj. usunięcia podbudowy na głębokość 12 cm oraz podsypki piaskowej kostki na głębokość kolejnych 12 cm na powierzchni 140,1 m², dawał łącznie 33,6m³ odpadu do usunięcia (wyliczenia nie uwzględniają współczynnika spulchnienia wynoszącego w zależności od rodzaju gruntu od 1,15 do 1,3).

⁵⁰ Płyty styropianowe oraz masę bitumiczną.

⁵¹ aneksem nr 1/2020 z 18 grudnia 2020 r.

w załączniku, zwiększono jego wynagrodzenie⁵². Jednocześnie z uwagi na błędy zawyżające o 126,3 m³ ilość odpadów do wywozu i utylizacji, co wyceniono na 23,9 tys. zł⁵³, zakres robót faktycznie nie mógł być wykonany.

(akta kontroli str. 366-378, 392-405)

Komendant wyjaśnił m.in., że umowa była rozliczana z zamysłem wypłaty ryczałtu za wykonane roboty. Uznano, że za realizację robót należy się wypłata. Potwierdzenie zakresu oparte było na bieżącym nadzorze. Materiał przekazano bez protokołu i zmian w umowie w wyniku zaniechania. Nie zliczano zakresu robót w jednostkach m³ i m², gdyż nie miało to wpływu na wysokość wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 691-692, 700-701)

NIK wskazuje, że sposób konstrukcji umowy wskazywał na zlecenie określonej ilości robót do wykonania i wskazywał za nie wynagrodzenie. Zakres robót w m³ i m² miał wpływ na wynagrodzenie, gdyż powodem jego zwiększenia był zwiększony zakresu robót.

3. Zamawiający zawarł dwie umowy na dostawy, o łącznej wartości 158 tys. zł⁵⁴, które nie spełniały warunków opisów przedmiotów zamówienia, gdyż w postępowaniu nr:

- a. PT.2370.09.20 przedmiot zamówienia określono jako kocioł kondensacyjny dwufunkcyjny⁵⁵, a wybrano jednofunkcyjny. Dwie inne oferty zostały odrzucone, a powodem odrzucenia mogła być wyższa cena wynikająca ze spełniania określonych wymagań, choć nie weryfikowano spełniania wymogów opisu przedmiotu zamówienia w ofertach odrzuconych.
- b. PT.2370.02.20 charakterystyka suszarki w zakresie jej masy oraz wymiaru (głębokości) były wyższe o 50 kg i 4 cm niż maksymalne w opisie.

(akta kontroli str. 425-426, 432-433, 439, 440-441, 461-473)

Komendant wyjaśnił m.in., że określenie *kocioł dwufunkcyjny* było niefortunne, ale nie miało charakteru technicznego. Na etapie weryfikacji charakterystyki suszarki nie zwrócono uwagi na niezgodności, a warunki techniczne obiektu nie utrudniały funkcjonowania. Przy tworzeniu tych warunków skopiowano zapisy innych specyfikacji.

(akta kontroli str. 687, 695)

⁵² Jedną z przyczyn zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy była konieczność dodatkowego wywozu i utylizacji odpadów, które jak wynika z analizy przedmiaru zawierało błędy logiczne, tj. nie tylko zawyżono zakres robót w tym zakresie, ale następnie dopłacono do kolejnego zwiększenia tego zakresu.

⁵³ W poz. 14 i 15 Załącznika nr 1 do umowy wskazano roboty w zakresie wywozu gruzu i jego utylizacji na poziomie po 156,9 m³, a zakres robót, z którego ten gruz miał pochodzić, tj. usunięcia podbudowy na głębokość 12 cm oraz podsypki piaskowej kostki na głębokość kolejnych 12 cm na powierzchni 140,1 m², co dawało łącznie 33,6m³ odpadu do usunięcia. Oznacza to zapłacenie za 126,3 m³ odpadów więcej niż wskazywał zakres robót.

⁵⁴ Zakres umów był szerszy niż dostawa wskazanych urządzeń, ale nie ma możliwości rozdzielenia wartości.

⁵⁵ Kocioł dwufunkcyjny ma za zadanie zasilić centralne ogrzewanie oraz również spełnia funkcję przepływowego podgrzewacza ciepłej wody użytkowej. Natomiast kocioł jednofunkcyjny pełni rolę grzewczą w układzie ogrzewania centralnego. Jednakże, jest on w stanie również funkcjonować z zasobnikiem ciepłej wody i zapewnia pośrednio zaopatrzenie w ciepłą wodę.

4. W Komendzie nieprawidłowo dokonano czynności z zakresu księgowości i ewidencji zdarzeń gospodarczych, gdyż informacji o środku trwałym w postaci urządzenia grzewczego o wartości 90 tys. zł⁵⁶ nie wpisano w rejestr środków trwałych, pomimo że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁷ księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą księgi pomocnicze, a konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych.
(akta kontroli str. 425-429, 535-536)

Komendant wyjaśnił m.in., zakup kotła i zbiornika c.w.u. został źle zaklasyfikowany, a błąd naprawiono 3 listopada 2025 r. wprowadzając do ewidencji.

(akta kontroli str. 687-688, 695)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze. Dokonywane zakupy w dwóch przypadkach nie odpowiadały opisowi przedmiotu zamówienia. Nie dokonano prawidłowego wpisu środka trwałego w odpowiednim rejestrze. Prowadzenie robót budowlanych nieprawidłowo przygotowano, nie weryfikowano czy wykonawca wykonał wszystkie roboty w zakładanej ilości, a błędy w przedmiarze wskazywały na brak możliwości realizacji zakładanego zakresu robót. Ponadto wykonawcy przyznano dodatkowe wynagrodzenie bez nałożenia na niego w aneksowanej umowie dodatkowych i egzekwowalnych obowiązków w zakresie robót dodatkowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Strukturę Organizacyjną KP PSP wyznaczały Regulaminy Organizacyjne⁵⁸ wprowadzane przez Komendanta i zatwierdzane przez Komendanta Wojewódzkiego PSP. Kwestie związane z udzielaniem zamówień przydzielono Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej. Zakres zadań dwóch pracowników tej sekcji był bardzo szeroki i obejmował w zakresie kwatermistrzowskim m.in.: administrowanie sprzętem i obiektami, dokonywanie zakupów, prowadzenie gospodarki magazynowej, analizę potrzeb sprzętowych, a także prewencję społeczną z zakresu ochrony pożarowej; w zakresie zadań technicznych m.in.: obsługę transportową, prowadzenie ewidencji, organizację przeglądów i napraw. Komendant nie zapewnił odpowiedniego przygotowania merytorycznego pracowników do realizacji zadań z zakresu zamówień publicznych, a także do ich kontroli. Zakres obowiązków jednego z pracowników był nierzetelny i niedostosowany do powierzonych obowiązków i uprawnień, a wszystkie zadania w obszarze udzielania kontrolowanych zamówień podprogowych skupione były w rękach jednego pracownika. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 534, 537-596)

⁵⁶ Dowód księgowy: faktura nr 107/12/2020, zaksięgowana: poz. 75411, paragraf 6060.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁵⁸ W okresie kontrolowanym obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony jako załącznik do decyzji Nr: 12/2017 od 1 stycznia 2018 r. do 20 lutego 2020 r.; 5/2020 od 21 lutego 2020 r. do 10 maja 2020 r.; 8/2020 od 11 maja 2020 r.

3.2.-3.3. Udzielanie zamówień nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, a do KP PSP nie trafiły skargi i wnioski w tym zakresie.

(akta kontroli str. 600-606, 656-663)

Nie analizowano ryzyk w obszarach zamówień, pomimo że analizą obejmowano wydatkowanie środków. Oświadczano corocznie o stanie kontroli zarządczej, choć oceny dokonywano bez wystarczającej wiedzy o stanie procesów w jednostce. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 607-659)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Komendant nie zapewnił pracownikowi, któremu powierzył obowiązki z zakresu udzielania zamówień publicznych odpowiedniego przygotowania merytorycznego do wykonywania zadań z tego zakresu. Pracownik ten odbył tylko jedno szkolenie z zakresu zamówień w 2014 r. trwające 6 godzin i dotyczące uchylonej już ustawy ppzp. Zgodnie z załącznikiem do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁹, pkt II Standardy kontroli zarządczej lit. „A” poz. 2 kompetencje zawodowe, należy zadbać, aby pracownicy posiadali wiedzę umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania oraz należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki. Jednocześnie nie zapewniono możliwości merytorycznej kontroli realizacji zadań z zakresu zamówień publicznych, brak było osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie.

(akta kontroli str. 570-578, 592-595)

Komendant wyjaśnił m.in., że powodem braku szkoleń był brak funduszy na ten cel.

(akta kontroli str. 685, 693)

2. Proces zarządzania ryzykiem w obszarach związanych z udzielaniem zamówień publicznych był prowadzony w Komendzie nierzetelnie. W analizach z realizacji celów i identyfikacji ryzyk KP PSP za lata 2019-2025 pomijano obszary udzielania zamówień publicznych, pomimo że wskazywano funkcję zarządzanie budżetem komendy, w ramach której zdefiniowano cel: racjonalność, celowość, legalność wydatków finansowych, a wydatkowanie środków nierozdzielnie wiąże się z udzielaniem zamówień publicznych. Sporządzane analizy pomijały kluczowe ryzyka w zakresie racjonalności, celowości i legalności wydatków, które można było identyfikować w dużej mierze w ramach kontroli procesu udzielania zamówień (zawierania umów), a odnosiły się jedynie do braku środków. W konsekwencji wydawano oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, pomimo braku pełnej wiedzy na temat funkcjonowania procesów w obszarach udzielania zamówień publicznych, tj. zgodności realizacji tych zadań z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Jak wykazała kontrola w procesie udzielania zamówień publicznych dochodziło do wielu istotnych nieprawidłowości.

⁵⁹ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84., dalej: „Standardy kontroli zarządczej”.

(akta kontroli str. 600-659)

Komendant wyjaśnił m.in., że analizy nie odnosiły się do kwestii zamówień z uwagi na brak specjalistów tym zakresie.

(akta kontroli str.685-686)

3. Komendant nie zapewnił skutecznego nadzoru nad procesem udzielania i realizacji zamówień publicznych, gdyż nie zapobiegł on, ani nie wykrył wielu istotnych nieprawidłowości, naruszeń prawa i procedur wewnętrznych. Wprowadzono mechanizmy formalnego potwierdzania prawidłowości, ale ograniczały się one do czynności technicznych, gdyż:

a. zamówień publicznych udzielano w warunkach braku jawności i transparentności postępowań, w tym braku możliwości odtworzenia ich przebiegu, braku kontroli wewnętrznej, skupienia wszystkich odpowiedzialności w postępowaniach podprogowych w rękach jednego pracownika⁶⁰.

b. mimo że opiewano faktury⁶¹ z postępowań⁶² potwierdzając sprawdzenie pod względem legalności, gospodarności i celowości wydatków, to nie wynikało z tego jakich czynności sprawdzających faktycznie dokonywano.

c. Główna Księgowa we wszystkich postępowaniach podprogowych⁶³ o łącznej wartości 630,5 tys. zł, dopiero na etapie weryfikacji wszystkich jedenastu faktur⁶⁴ potwierdzała możliwość dokonania wydatków, tj. ujęcie w planie finansowym i harmonogramie wydatków, co na tym etapie było bezprzedmiotowe. Regulamin Udzielania Zamówień w § 4 ust. 1 pkt 3 wskazywał, że udzielenie zamówienia wymagało m.in.: uzyskania na druku „Zamówienie-Zapotrzebowanie” kontrasygnaty Głównego Księgowego. Uzyskanie kontrasygnaty umożliwiało wszczęcie procedur zmierzających do zaciągnięcia zobowiązań wobec dostawców. Taka zgoda na etapie wypłaty wynagrodzenia nie spełnia roli kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a upf.

d. Główna Księgowa przekazała do wypłaty 53,3 tys. zł tytułem raty wynagrodzenia za wykonanie hydroizolacji fundamentów⁶⁵, pomimo braku wymaganego protokołu odbioru robót warunkującego możliwość wypłaty. Dokonano podpisu na dokumencie, który zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 Instrukcji Wewnętrznej Kontroli Finansowej⁶⁶ oznaczał brak zastrzeżeń do oceny

⁶⁰ Wszystkie obowiązki z zakresu zamówień publicznych realizowane w trybie podprogowym (w tym: przygotowanie postępowania, przeprowadzenie go, wysłanie zapytań do oferentów, prowadzenie rozmów handlowych, przygotowanie dokumentacji do zawarcia umów, nadzór nad realizacją, potwierdzenie realizacji i merytoryczna akceptacja wypłaty wynagrodzenia) powierzono jednej osobie.

⁶¹ Kontroli poddano łącznie 42 faktury.

⁶² PT.2370.09.20; PT.2370.03.20; PT.2370.04.20; PT.2370.06.20; PT.2370.06.19; PT.2370.08.19; PT.2370.08.20; PT.2370.07.20; PT.2370.01.24; PT.2370.01.09.23; PT.2370.02.22.

⁶³ PT.2370.09.20; PT.2370.03.20; PT.2370.04.20; PT.2370.06.20; PT.2370.06.19; PT.2370.08.20; PT.2370.07.20

⁶⁴ Numery faktur: 2020/12/009; 03/2021; 140/01; 8/2020; 27249/2020/I; 7/2020; 107/12/2020; 1210/2020; 187/MAG/10/2020; 742/MAG/12/2020; 3073/003/07/2019.

⁶⁵ W zakresie postępowania PT.2370.07.20 wykonanie naprawy izolacji pionowej fundamentów obiektu JRG-2.

⁶⁶ Dokument wprowadzony decyzją nr 10/2017 Komendanta Powiatowego PSP w Inowrocławiu z 24 lipca 2017 r.

prawidłowości merytorycznej operacji dokonanej przez właściwych rzeczowo pracowników, a także do kompletności dokumentów dotyczących tej operacji.

e. Przewodniczący komisji przetargowej nie zapewniał właściwego nadzoru nad działaniem komisji, gdyż nie brał udziału w części postępowania we wszystkich trzech sprawach realizowanych w trybie pzp⁶⁷. Obowiązkiem przewodniczącego zgodnie z Regulaminem Komisji Przetargowej był m.in. nadzór nad terminowym i prawidłowym dokonywaniem czynności w postępowaniu (§ 12 ust. 2 lit. „c”).

(akta kontroli str. 26-39, 106, 147-208, 308-311, 373-374, 384-406, 425-429, 454-460, 473-530, 534, 600-606, 659, 682-684, 690-691, 699-700)

Jak m.in. wyjaśnił Kierownik Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej brak dokumentowania czynności przygotowawczych wynikał z przyczyn praktycznych i nie było możliwości odtworzenia listy podmiotów, z którymi się kontaktowano. Nie pamiętał on sposobu nawiązywania kontaktów. Kontakt dotyczył ustalenia parametrów technicznych rozwiązań. Nie przekazywano oferentom informacji o wysokości dostępnych środków. Komendant wyjaśnił m.in., że informacje o środkach, dostępne były na stronach Starostwa Powiatowego. Skupienie uprawnień wynikało z ograniczeń kadrowych i mniejszej złożoności postępowań podprogowych, brak kontroli wynikał z braku wykwalifikowanej kadry.

(akta kontroli str. 682-684, 665-666, 670, 678-679, 685, 693)

Komendant wyjaśnił m.in., że wpisy były jakoby zwieńczeniem/ potwierdzeniem ciągu decyzyjnego poszczególnych osób funkcyjnych towarzyszących procesowi realizacji danego zadania. Wydatki były realizowane na podstawie posiadanych środków. Środki nie były zawarte w planie na etapie uchwalania uchwały budżetowej i dopiero jej zmiany umożliwiały dokonanie wydatków. Wpłaty wynagrodzenia dokonano na podstawie oceny pracownika odpowiedzialnego na realizację umowy. Zadania komisji realizowano na ustne polecenie przewodniczącego, a uwagi na jego inne zadania.

(akta kontroli str. 664-665, 686-687, 690, 694, 699-700)

4. W Komendzie dopuszczono do niezgodnej z zakresem obowiązków realizacji zadań pracownika Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej, gdyż dokonywał on weryfikacji legalności, gospodarności i celowości wydatków w dziesięciu na jedenaście kontrolowanych postępowań⁶⁸, w 38 na 43 faktur⁶⁹, w sprawach (na łączną kwotę 957 tys. zł), pomimo że zgodnie z wyznaczonym zakresem obowiązków (z 1 października 2017 r., 1 czerwca 2019 r., 1 sierpnia 2020 r. oraz 1 lipca 2024 r.) jego uprawnienia ograniczały się do wstępnego przygotowania dokumentów księgowych, w tym przedłożenia właściwym komórkom

⁶⁷ PT.2370.01.24; PT.2370.01.09.23; PT.2370.02.22. Szczegółowy zakres nieprawidłowości opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego.

⁶⁸ Postępowania numer: PT.2370.09.20; PT.2370.03.20; PT.2370.04.20; PT.2370.06.20; PT.2370.06.19; PT.2370.08.19; PT.2370.08.20; PT.2370.07.20; PT.2370.01.09.23 i PT.2370.02.22.

⁶⁹ Faktury numer: 107/12/2020; 1210/2020; 187/MAG/10/2020; 742/MAG/12/2020; 3073/003/07/2019; 0362608671/ FES/00026; 0362608671/FES/00025; 0362608671/FES/00024;; 0362608671/FES/00011; 0362608671/FES/00010; 0362608671/FES/00019; 0362608671/FES/00004; 0362608671/FES/00016; 0362608671/FES/00003; 0362608671 /FES/00015; 0362608671/FES/00002; 0362608671/FES/00001; 0362608671/FES/00014; 0362608671/FES/00013; 2020/12/009; 7/2020; 5/12/2023; 460125001; 460033765; 467099850; 467251808; 460230649; 467191907; 467323375; 466963849; 467390709; 467013849; 467276763; 467749797; 460253697; 467044203; 460177107; 8/2020.

organizacyjnym w celu ustalenia czy dane w nim zawarte są rzetelne, celowe i legalne. Nie uprawniało to do dokonywania samodzielnej oceny w tym zakresie. Decyzja nr 10/2017 *Instrukcja Wewnętrznej Kontroli Finansowej* przewidywała uprawnienia dla funkcjonariusza Sekcji Kwatermistrzowsko-Technicznej do dokonywania ww. oceny, ale zakres obowiązków wydany później niż ta decyzja uprawnienia te wprost ograniczał.

(akta kontroli str. 384-391, 535, 536, 579-591)

Komendant wyjaśnił m.in., że zakres pracownika zostanie niezwłocznie uzupełniony.

(akta kontroli str. 686, 694)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sposób zorganizowania nadzoru nad procesem udzielania i realizacji zamówień publicznych. Pracownikom nie zapewniono odpowiedniego przygotowania merytorycznego w zakresie udzielania zamówień publicznych. Dopuszczono do naruszania procedur mających służyć zapewnieniu prawidłowości udzielania zamówień, m.in. poprzez akceptowanie działania komisji przetargowej w niepełnym składzie, nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie dokumentowania procesów, a zidentyfikowane czynności kontrolne, w szczególności w zakresie wstępnej kontroli operacji gospodarczych nie spełniały swojej roli, gdyż miały miejsce dopiero na etapie zapłaty wynagrodzenia. Stwierdzone w Komendzie nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych wskazują, że system kontroli zarządczej był w tym zakresie nieadekwatny, nieefektywny i nieskuteczny.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, ich liczba, skala, charakter i deklarowane przyczyny wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli. W Komendzie nie wykryto i nie wyeliminowano nieprawidłowości. Izba zauważa istotną potrzebę weryfikacji sposobu sprawowania nadzoru nad procesem udzielania i realizacji zamówień publicznych w Komendzie. Niezwłocznie powinny zostać podjęte także działania mające na celu odpowiednie systematyczne szkolenie pracowników z zakresu udzielania zamówień publicznych. Uzasadnia to w szczególności złożony i dynamiczny charakter przepisów z tego zakresu oraz doniosłość konsekwencji wynikających z ich naruszeń.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze udzielania zamówień publicznych.
 2. Zapewnienie właściwego przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pod względem formalnym i merytorycznym.
 3. Dokonywanie zmian w umowach tylko przy zaistnieniu legalnych przesłanek.
 4. Zapewnienie równości, transparentności i konkurencyjności w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
 5. Zapewnienie mechanizmów weryfikacji zgodności dokonywanych zakupów z opisem przedmiotu zamówienia.
 6. Podjęcie działań w celu uzupełnienia wyposażenia uznanego za niezbędne.

7. Zweryfikowanie potrzeb w zakresie liczby lekkich pojazdów operacyjnych.
8. Uaktualnienie wewnętrznych procedur w zakresie zamówień publicznych.
9. Zapewnienie przygotowania i publikacji planów zamówień publicznych.
10. Zapewnienie prawidłowości danych wykazywanych w Tabelach wyposażenia.
11. Zapewnienie realizacji wszystkich obowiązków komisji przetargowej i w pełnym składzie.
12. Zapewnienie pełnej dokumentacji prowadzonych robót budowlanych, której przygotowanie zabezpieczy interesy zamawiającego.
13. Zapewnienie realizacji umowy zgodnie z jej postanowieniami.
14. Zapewnienie pełnego odwzorowania czynności podejmowanych w dokumentacji prowadzonych postępowań.
15. Zapewnienie wykwalifikowanego zespołu zdolnego do prowadzenia postępowań i kontroli prawidłowości udzielania zamówień.
16. Uwzględnianie obszarów udzielania i realizacji zamówień w analizach ryzyk.
17. Zapewnienie mechanizmów realnej kontroli nad procesem udzielania i realizacji zamówień, w tym wstępnej kontroli operacji gospodarczych.
18. Zapewnienie zgodności zakresu obowiązków pracownika z wykonywanymi zadaniami.

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 w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Bydgoszcz, 9 grudnia 2025 r.

Kontroler

Mikołaj Rumiński
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/