



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LBY.430.2.2024

Nr ewid. 117/2024/P/24/053/LBY

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA WYBRANYCH INWESTYCJI
FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW
RZĄDOWEGO FUNDUSZU INWESTYCJI LOKALNYCH
W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy

Tomasz Sobecki

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA.....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL.....	19
5.1.1. Wysokość uzyskanego dofinansowania ze środków RFIL oraz jego przeznaczenie	19
5.1.2. Analiza potrzeb w zakresie realizowanych inwestycji.....	21
5.1.3. Wybrane aspekty dotyczące funkcjonowania standardów kontroli zarządczej na etapie przygotowania do realizacji inwestycji.....	25
5.1.4. Zapewnienie zgodności przedmiotu inwestycji z dokumentami planistycznymi oraz prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	26
5.1.5. Zapewnienie prawidłowego i rzetelnego przygotowania dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówień na roboty budowlane	28
5.1.6. Działania związane z udzielaniem zamówień na roboty budowlane	33
5.1.7. Działania związane z udzielaniem zamówień na nadzór inwestorski	36
5.1.8. Wybrane aspekty dotyczące prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na etapie przygotowania do realizacji inwestycji.....	37
5.2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.....	39
5.2.1. Realizacja zakładanego zakresu rzeczowego inwestycji.....	39
5.2.2. Spełnianie warunków pozwolenia na użytkowanie a prawidłowość realizacji i dokumentacji robót	47
5.2.3. Harmonogram realizacji robót oraz korzystanie z praw zabezpieczających interes inwestora ...	52
5.2.4. Nadzór nad realizacją inwestycji na etapie wykonania robót budowlanych oraz inne obowiązki inwestora.....	56
5.2.5. Wybrane aspekty dotyczące realizacji zamówień publicznych na etapie wykonania robót budowlanych i pełnienia nadzoru inwestorskiego	63
5.3. Wydatkowanie i rozliczanie środków dofinansowania otrzymanego z RFIL	66
6. ZAŁĄCZNIKI	73
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	73
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	80
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	93

Projekt zdjęcia na okładce z logo Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych
oraz herbem Województwa Kujawsko-Pomorskiego:

© Mateusz Grynicz – gł. specjalista k. p. w Delegaturze NIK w Bydgoszczy

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

badane inwestycje /badane przypadki	badane w trakcie kontroli NIK inwestycje budowlane, dofinansowane m.in. ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, realizowane przez samorządy przy pomocy skontrolowanych samorządowych jednostek organizacyjnych
dokumentacja powykonawcza	dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi
dokumentacja projektowa	dokumentacja służąca do opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, która składa się w szczególności z: [1] projektu budowlanego w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych; [2] projektów wykonawczych; [3] przedmiaru robót; [4] informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, w przypadkach gdy jej opracowanie jest wymagane na podstawie odrębnych przepisów
inwestor/jst/samorząd terytorialny/samorząd	jednostka samorządu terytorialnego realizująca badaną inwestycję budowlaną przy pomocy skontrolowanej przez NIK samorządowej jednostki organizacyjnej
kontrola zarządcza	w jednostkach sektora finansów publicznych ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)
nadzór autorski	obowiązek publicznoprawny projektanta, sprawowany w ramach posiadanych uprawnień budowlanych na żądanie inwestora lub organu architektoniczno-budowlanego (stosownie do treści pozwolenia na budowę), polegający na stwierdzeniu w toku wykonania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem oraz na uzgadnianiu możliwości wprowadzania innych rozwiązań niż te przewidziane w projekcie, wraz z dokonaniem ich klasyfikacji jako zmian istotnych lub nieistotnych
nadzór inwestorski	proces polegający na kontroli przebiegu procesów budowlanych wykonywanych z polecenia inwestora przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi, obejmujący kontrolę czynności przeprowadzanych na placu budowy, w szczególności zgodności ich realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, stanowiący punkt odniesienia do jakościowej oceny przebiegu prac budowlanych
Nupzp/obowiązujące Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) – weszła w życie 1 stycznia 2021 r.
Prawo budowlane/ Pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.)
Prawo zamówień publicznych	odpowiednio Pzp lub Nupzp
Pzp/stare Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.
projekt budowlany	dokument, który zawiera: [1] projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii – podlegający zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę; [2] projekt architektoniczno-budowlany – podlegający zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę; [3] projekt techniczny

projekt wykonawczy	dokument uzupełniający i uszczegóławiający projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego, przygotowania oferty przez wykonawcę i realizacji robót budowlanych
przepisy techniczno-budowlane	przepisy, do których zalicza się: [1] warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie; [2] warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych
przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanej	działania obejmujące w szczególności: [1] zabezpieczenie środków finansowych na realizację inwestycji; [2] wyłonienie wykonawców dokumentacji projektowej oraz przygotowanie tej dokumentacji, wraz z uzyskaniem wymaganych zezwoleń i decyzji, przy zapewnieniu zgodności przedmiotu inwestycji z dokumentami planistycznymi oraz prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; [3] wyłonienie wykonawców usług nadzoru autorskiego i nadzoru inwestorskiego; [4] wyłonienie wykonawców robót budowlanych
realizacja inwestycji budowlanej	działania obejmujące w szczególności: [1] przekazanie terenu budowy, realizację i odbiór robót budowlanych; [2] zmiany dokumentacji projektowej oraz zmiany zakresu i harmonogramu robót budowlanych na etapie realizacji tych robót; [3] sprawowanie bieżącego nadzoru autorskiego przez projektanta i nadzoru inwestorskiego przez inspektorów nadzoru odpowiednich branż; [4] uzyskanie zgody na użytkowanie obiektu budowlanego przy spełnieniu warunków tej zgody; [5] rozliczanie wydatkowanych środków finansowych oraz działania informacyjno-sprawozdawcze
RFIL	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19)
roboty budowlane	budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego
rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej	odpowiednio: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) lub rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454)
rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego	odpowiednio: rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, ze zm.) lub rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.)
samorządowe jednostki organizacyjne/jednostki kontrolowane	skontrolowane przez NIK gminne i powiatowe jednostki organizacyjne, przy pomocy których samorządy zrealizowały badane inwestycje budowlane dofinansowane z RFIL
SIWZ/SWZ	Specyfikacja (Istotnych) Warunków Zamówienia; podstawowy dokument przygotowany przez zamawiającego w celu przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne; umożliwia wykonawcom podjęcie decyzji o udziale w postępowaniu i przygotowanie oferty zgodnej z wymaganiami oraz potrzebami zamawiającego

STWiORB	Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, która stanowi opracowanie zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót
uchwała w sprawie wsparcia	uchwała nr 102 Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego z dnia 23 lipca 2020 r. (M.P. z 2022 r. poz. 22, ze zm.)
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
ugn	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.)
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)
ustawa o szczególnych rozwiązaniach	ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.)
ustawa o zapewnieniu dostępności/UoD	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano inwestycje dofinansowane z RFIL?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy inwestycje dofinansowane z RFIL zostały prawidłowo i rzetelnie zaplanowane oraz przygotowane do realizacji?

2. Czy inwestycje dofinansowane z RFIL zostały prawidłowo zrealizowane, a nadzór nad procesami inwestycyjnymi był sprawowany rzetelnie?

3. Czy środki z RFIL zostały wykorzystane rzetelnie i gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi regulacjami?

Jednostki kontrolowane

10 jednostek z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, tj.:
Starostwa Powiatowe w: Inowrocławiu i Toruniu
Urzędy Gminy w: Jeziorach Wielkich, Bukowcu, Jeżewie, Złotnikach Kujawskich, Urząd Miasta i Gminy w Mroczy, Urzędy Miejskie w: Kowalewie Pomorskim, Żninie i Lubieniu Kujawskim

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 30 września 2024 r.)

Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w kształtowaniu uwarunkowań rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce. Z tego też względu jednostki samorządu terytorialnego powinny samodzielnie decydować o wyborze kierunków inwestowania, a inwestycje przez nie realizowane zaspokajać podstawowe i codzienne potrzeby ludności, jednostek gospodarczych oraz instytucji. Wśród inwestycji jest wyróżniana się przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym, które w znacznym stopniu wpływają na podniesienie warunków życia wspólnoty samorządowej. Ich brak stanowi poważną przeszkodę dla wielu innych inwestycji, co może z kolei spowolnić rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru.

Podstawą dobrze przeprowadzonej inwestycji jest jej prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie pod względem dokumentacyjnym oraz finansowym, wybór wykonawcy gwarantującego zrealizowanie umowy oraz ustanowienie nadzoru inwestorskiego weryfikującego prawidłowość realizacji zadania. W ostatnich latach można zauważyć coraz lepsze przygotowanie jest do realizacji zadań inwestycyjnych, niemniej inwestycje wymagają szczególnie ostrożnych i systematycznych analiz, a władze samorządowe powinny z należytą starannością podchodzić do ich planowania, aby zadania te były możliwe do terminowej realizacji z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na pokrycie wydatków.

Brak środków finansowych jest najczęściej podnoszonym w środkach masowego przekazu problemem z jakim borykają się samorządy terytorialne w trakcie realizacji inwestycji. Biorąc pod uwagę ograniczone środki finansowe, jakimi dysponują jest, o rozmiarach realizowanych inwestycji decydują przede wszystkim ich dochody budżetowe, koszty realizacji zadań bieżących oraz dostępność zewnętrznych źródeł finansowania. Według przyjętych założeń Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych był programem, w ramach którego rządowe środki miały trafić do gmin, powiatów i miast w całej Polsce na „inwestycje bliskie ludziom”. W sumie RFIL wypłacił jest ponad 13 mld złotych. Wsparcie było bezzwrotne i pochodziło z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹.

W 2022 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/22/007 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*², w ramach której skontrolowano i oceniono kwestie związane m.in. z: opracowaniem wniosków o środki z RFIL, analizą tych wniosków i ich rozpatrywaniem przez urzędy wojewódzkie, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i komisję powołaną przez Prezesa Rady Ministrów, wykonywaniem obowiązków nadzorczych i sprawozdawczych przez właściwe podmioty. Z tego też powodu w ramach niniejszej kontroli skupiono się przede wszystkim na: planowaniu i przygotowaniu do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL przez wybrane jest województwa kujawsko-pomorskiego, realizacji tych inwestycji i nadzorze nad przebiegiem procesów inwestycyjnych, wydatkowaniu i rozliczaniu przez jest środków dofinansowania otrzymanego z RFIL.

¹ Link do strony internetowej Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 31 października 2024 r.].

² Nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF:
Link do strony internetowej NIK z wynikami kontroli pn. „Realizacja zadań finansowanych z funduszu Przeciwdziałania COVID-19” [dostęp: 31 października 2024 r.].

2. OCENA OGÓLNA

**Inwestycje
dofinansowane z RFIL
samorządy realizowały
w sposób nie w pełni
prawidłowy i rzetelny**

W latach 2020–2023 samorządy zrealizowały, przy dofinansowaniu m.in. ze środków z RFIL, badane zadania inwestycyjne obejmujące budowę lub przebudowę obiektów użyteczności publicznej. Ich realizacja przebiegała jednak w sposób nie w pełni prawidłowy i rzetelny, o czym świadczyły stwierdzone błędy dotyczące przygotowania i wykonania robót oraz planowania i wykorzystania przyznanych środków.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że inwestycje te były odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby społeczności lokalnej. W jst zapewniono przygotowanie dokumentacji projektowej i powykonawczej, wykonanie zasadniczego zakresu rzeczowego robót budowlanych przez wykonawców wyłonionych w trybach konkurencyjnych zamówień publicznych, a także spełnienie warunków pozwalających na użytkowanie ww. obiektów. Otrzymane środki z RFIL jst gromadziły na wyodrębnionych do tego celu rachunkach, dokumentując ich wydatkowanie na cele majątkowe oraz zgodnie z zasadami rachunkowości.

System kontroli zarządczej nie został jednak w pełni dostosowany do potrzeb kontrolowanych jednostek w zakresie ww. zadań inwestycyjnych. W niewystarczającym stopniu wykorzystano mechanizm kontroli, jakim było sprawowanie nadzoru nad procesami inwestycyjnymi. Na skutek tego w ramach wszystkich skontrolowanych (10) inwestycji stwierdzono naruszenia przepisów, w tym techniczno-budowlanych, przy czym w ośmiu przypadkach – na etapie ich przygotowania i w ośmiu przypadkach – na etapie ich realizacji.

Negatywnie należy ocenić nieprawidłowości stwierdzone w procesie inwestycyjnym, które dotyczyły m.in.: [1] niewłaściwego trybu określenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy (w dwóch jst); [2] braku odniesienia do niezbędnych warunków korzystania z obiektów przez osoby z niepełnosprawnościami w opisie przedmiotu zamówienia lub umowie na dokumentację projektową (w pięciu jst) i na roboty budowlane (w pięciu jst); [3] odbioru bez uwag dokumentacji projektowej, która nie odpowiadała w pełni wymogom przepisów prawa m.in. z uwagi na braki formalne, była niespójna lub zawierała błędy (w siedmiu jst); [4] nieustanowienia inspektorów nadzoru we wszystkich wymaganych branżach oraz dopuszczenia do odbioru robót przez osoby bez odpowiednich uprawnień (w dwóch jst); [5] rozpoczęcia robót pomimo braku niezbędnych pozwoleń i decyzji (w dwóch jst); [6] niepełnej realizacji zakresu rzeczowego (w czterech jst); [7] odbioru bez uwag robót wykonanych w sposób niezgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (w sześciu jst); [8] niewyegzekwowania obowiązków wynikających z umów z wykonawcami robót (w pięciu jst) i usług nadzoru (w czterech jst); [9] odbioru bez uwag dokumentacji powykonawczej, która nie spełniała wymogów Prawa budowlanego, m.in. z uwagi na niekompletność lub była niespójna (w trzech jst); [10] przystąpienia do użytkowania obiektu przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie (w jednej jst); [11] naruszeń na etapie postępowań o udzielenie zamówień publicznych (w ośmiu jst) i na etapie realizacji zamówień (w czterech jst).

W trzech z dziewięciu przypadków, w których w jst dokonano zmian harmonogramu realizacji robót, skutkujących koniecznością wydłużenia ostatecznego terminu ich wykonania, zmiany te były spowodowane m.in. błędami w dokumentacji projektowej oraz wynikającą z nich koniecznością wykonania robót dodatkowych, w jednym przypadku – niewłaściwym przygotowaniem inwestycji, w pozostałych przypadkach – czynnikami niezależnymi od inwestorów.

Negatywnie należy też ocenić nieprawidłowości stwierdzone w obszarze wydatkowania i rozliczenia środków z RFIL, które polegały w szczególności na: [1] nieopracowaniu planu finansowego dla wydzielonego rachunku tych środków oraz nieprzedłożeniu organowi stanowiącemu jst informacji o wykonaniu tego planu (w sześciu jst); [2] nieprzeznaczeniu na wydatki majątkowe odsetek od tych środków (w dwóch jst); [3] nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków z uwagi na niewprowadzenie lub zwłokę we wprowadzeniu właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej (w trzech jst); [4] nierzetelnym sporządzaniu lub nieterminowym przekazywaniu informacji o wykorzystaniu środków z RFIL (w sześciu jst); [5] niewłaściwym oznaczaniu inwestycji jako dofinansowanych z RFIL (w sześciu jst).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przygotowanie inwestycji przy uwzględnieniu lokalnych potrzeb	1. Badane inwestycje dofinansowane z RFIL zostały przez samorządy zaplanowane i przygotowane do realizacji. Wpisywały się one w założenia RFIL, gdyż dotyczyły budowy lub przebudowy obiektów użyteczności publicznej bliskich ludziom, tj. takich jak: placówki społeczno-kulturalno-oświatowe, placówki przeznaczone na działalność z zakresu ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz ratownictwa, placówki przystosowane do organizowania imprez kulturalnych, okolicznościowych, sportowych oraz ośrodki wsparcia. Każdorazowo były one odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby społeczności lokalnej. [str. 21]
Właściwa organizacja pracy w dziewięciu z 10 jst	W dziewięciu³ na 10 skontrolowanych jednostek ich struktura organizacyjna była dostosowana do zadań w zakresie wsparcia jst, jako inwestorów, w przygotowaniu, realizacji i nadzorze nad inwestycjami. [str. 25]
Właściwa kwalifikacja celu inwestycji w ośmiu z 10 jst	W sześciu⁴ z 10 badanych przypadków planowane inwestycje stanowiły realizację celu publicznego, a w konsekwencji informację o sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy jst uzyskiwały w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W jednym⁵ z 10 przypadków planowana inwestycja nie stanowiła realizacji celu publicznego, wobec czego informację o sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy jst uzyskiwała w drodze decyzji o warunkach zabudowy. W jednym⁶ z 10 przypadków teren inwestycji był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i ustalenia tego planu umożliwiały realizację inwestycji na tym terenie. [str. 27]
Opracowanie dokumentacji i nadzór autorski przez podmioty zewnętrzne	We wszystkich przypadkach realizację inwestycji jst poprzedziły zleceniem podmiotom zewnętrznym opracowania dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych. Postanowienia zobowiązujące projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego zostały każdorazowo ujęte bezpośrednio w treści umów na dokumentację projektową lub odrębnych umów na nadzór autorski. [str. 28]
Właściwe tryby udzielania zamówień na roboty budowlane	W ramach wszystkich 10 badanych inwestycji postępowania w sprawie udzielenia zamówień na roboty budowlane jst przeprowadziły w trybach konkurencyjnych. Każdorazowo jst zawarły odrębne umowy na nadzór inwestorski. [str. 33, 36]
Uzyskanie wymaganych pozwoleń przed zawarciem umów na roboty w ośmiu z 10 jst	W ośmiu⁷ przypadkach przed zawarciem umów na roboty budowlane inwestorzy uzyskali wszelkie pozwolenia i decyzje wymagane do realizacji inwestycji. Tym samym przed udzieleniem zamówień publicznych zapewniono wykonawcom podstawę prawną do rozpoczęcia tych robót. [str. 34]
Nie w pełni prawidłowe przygotowanie inwestycji w ośmiu z 10 jst	2. W ośmiu⁸ z 10 przypadków (80 %) przygotowanie przez jst do realizacji inwestycji przebiegało jednak w sposób nie w pełni prawidłowy. Jedną z przyczyn był fakt, że jednostki kontrolowane w niewystarczającym stopniu wykorzystywały w tych przypadkach mechanizm kontroli jakim było prowadzenie nadzoru na etapie planowania tych inwestycji. [str. 25]

³ Dotyczy: [1] Urzędu Gminy w Jeziorach Wielkich; [2] Urzędu Miejskiego w Kowalewie Pomorskim; [3] Urzędu Miejskiego w Żninie; [4] Urzędu Miejskiego w Lubieniu Kujawskim; [5] Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu; [6] Urzędu Gminy Bukowiec; [7] Starostwa Powiatowego w Toruniu; [8] Urzędu Gminy Żłotniki Kujawskie; [9] Urzędu Miasta i Gminy w Mroczu.

⁴ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] gminę Bukowiec; [5] gminę Żłotniki Kujawskie; [6] gminę Mroczu.

⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński.

⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

⁷ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Kowalewo Pomorskie; [3] gminę Żnin; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] powiat toruński; [7] gminę Żłotniki Kujawskie; [8] gminę Mroczu.

⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] powiat inowrocławski; [7] gminę Bukowiec; [8] powiat toruński.

Przypadek niewłaściwej organizacji pracy	W jednej ⁹ na 10 skontrolowanych jednostek jej struktura organizacyjna nie była dostosowana do zadań w zakresie przygotowania, realizacji i nadzoru nad inwestycjami, tj. w regulaminie organizacyjnym urzędu nie przyporządkowano tych zadań do żadnej z komórek organizacyjnych. [str. 26]
Niewłaściwa kwalifikacja celu inwestycji w dwóch z 10 jst	W dwóch ¹⁰ na 10 przypadków jst nieprawidłowo zakwalifikowały cel inwestycji jako publiczny, a w konsekwencji informację o sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy jst uzyskały w niewłaściwym trybie, tj. w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast w drodze decyzji o warunkach zabudowy. [str. 27]
Błędy w opisie przedmiotu i warunkach zamówień na dokumentację	W pięciu ¹¹ na 10 badanych inwestycji stwierdzono przypadki nieprawidłowego lub nierzetelnego przygotowania przez jst postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dokumentację projektową. Polegały one w szczególności na nierzetelnym opisie przedmiotu zamówienia (dwa przypadki), a także nieujęciu w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności do obiektów budowlanych osobom ze szczególnymi potrzebami (trzy przypadki). [str. 29]
Nierzetelny nadzór nad opracowaniem dokumentacji	W siedmiu ¹² na 10 badanych inwestycji stwierdzono przypadki, w których jst nie zapewniły rzetelnego nadzoru nad realizacją umowy na opracowanie dokumentacji projektowej. Skutkowało to odebraniem przez jst bez uwag dokumentacji projektowej, która nie odpowiadała w pełni wymogom przepisów m.in. z uwagi na braki formalne (siedem przypadków), a także odebraniem bez uwag dokumentacji projektowej, która była niespójna (dwa przypadki) lub zawierała błędy projektowe (dwa przypadki). [str. 31]
Błędy w opisie przedmiotu i warunkach zamówień na roboty	W pięciu ¹³ na 10 badanych inwestycji stwierdzono przypadki nieprawidłowego lub nierzetelnego przygotowania przez jst postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane. Polegały one w szczególności (tak jak w przypadku postępowań na dokumentację projektową) na nierzetelnym (jeden przypadek) lub nieprawidłowym (dwa przypadki) opisie przedmiotu zamówienia, a także nieujęciu w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności do obiektów budowlanych osobom ze szczególnymi potrzebami (dwa przypadki). [str. 35]
Zawarcie umów na roboty pomimo braku wymaganych pozwoleń w dwóch z 10 jst	W dwóch przypadkach ¹⁴ przed zawarciem umów na roboty budowlane inwestorzy nie uzyskali niezbędnych pozwoleń i decyzji wymaganych do realizacji inwestycji. Na skutek tego doszło do bezprawnego rozpoczęcia robót, pomimo braku tych pozwoleń i decyzji. [str. 34]
Przypadki nieustanowienia odpowiednich inspektorów nadzoru	W toku kontroli stwierdzono, że w ramach dwóch ¹⁵ z 10 badanych inwestycji na etapie udzielania zamówień na nadzór inwestorski jst nie zapewniły w pełni nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, tj. nie ustanowiono inspektorów nadzoru we wszystkich wymaganych branżach. [str. 36]
Pozostałe błędy przy udzielaniu zamówień	W ośmiu ¹⁶ na 10 badanych inwestycji na etapie postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: [1] wpisaniu do projektowanych postanowień umowy,

⁹ Dotyczy Urzędu Gminy Jeżewo.

¹⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Kowalewo Pomorskie; [2] gminę Żnin.

¹¹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Kowalewo Pomorskie; [2] gminę Żnin; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec.

¹² Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] powiat inowrocławski; [7] powiat toruński.

¹³ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] powiat toruński; [2] gminę Żnin; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec. Odnosnie [4] i [5] por. przykłady w pkt. 5.1.4 niniejszej informacji.

¹⁴ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Lubień Kujawski.

¹⁵ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] powiat inowrocławski.

¹⁶ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] powiat inowrocławski; [7] gminę Bukowiec; [8] powiat toruński.

	a w rezultacie również do umowy, tzw. klauzul abuzywnych¹⁷ (cztery przypadki); [2] nieprawidłowym lub nierzetelnym zabezpieczeniu interesów inwestora jako zamawiającego (dwa przypadki); [3] wykonywaniu, w ramach postępowań, czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego przez osobę do tego nieupoważnioną (jeden przypadek); [4] nieprzekazaniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach w postępowaniu (jeden przypadek). [str. 38]
Zrealizowanie zasadniczego zakresu robót przy zmianach harmonogramu	3. Zasadniczy¹⁸ zakres rzeczowy robót w ramach badanych inwestycji dofinansowanych z RFIL został przez jst zrealizowany. W ramach jednej¹⁹ z 10 badanych inwestycji zakończenie robót nastąpiło zgodnie z pierwotnie zakładanym harmonogramem, w ramach pozostałych dokonano zmian harmonogramu realizacji robót budowlanych skutkujących koniecznością wydłużenia ostatecznego terminu ich wykonania. W pięciu przypadkach²⁰ zmiany te były wynikiem czynników niezależnych od inwestorów, w trzech²¹ – spowodowane w szczególności błędami w dokumentacji projektowej oraz wynikającą z nich koniecznością wykonania robót dodatkowych, w jednym²² – niewłaściwym przygotowaniem inwestycji. [str. 39, 52]
Spełnienie warunków użytkowania budynków	Każdorazowo inwestorzy uzyskali pozwolenia na użytkowanie nowo wybudowanych lub przebudowanych budynków, po uprzednim uzupełnieniu dokumentacji budowy oraz spełnieniu warunków użytkowania w zakresie wymaganym przez organ nadzoru budowlanego. [str. 48]
Podejmowanie działań z tytułu nienależytego wykonania umowy	W uzasadnionych przypadkach²³ inwestorzy korzystali z postanowień umów zabezpieczających ich interesy jako zamawiających, wzywając wykonawców dokumentacji projektowej lub robót budowlanych do zapłaty odszkodowań lub kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umów. [str. 56]
Przypadki rzetelnego nadzoru autorskiego i inwestorskiego	W dwóch²⁴ na 10 badanych inwestycji nadzór jst nad realizacją umów na roboty budowlane, na usługi nadzoru autorskiego oraz nadzoru inwestorskiego sprawowany był rzetelnie. [str. 56]
Nie w pełni prawidłowa realizacja inwestycji w ośmiu z 10 jst	4. W ośmiu²⁵ z 10 przypadków (80 %) realizacja inwestycji przez jst przebiegała w sposób nie w pełni prawidłowy. Jedną z przyczyn był fakt, że jednostki kontrolowane w niewystarczającym stopniu wykorzystały w tych przypadkach mechanizm kontroli, jakim było prowadzenie nadzoru nad procesami inwestycyjnymi. [str. 62]
Przypadki niepełnej realizacji zakresu rzeczowego	W czterech²⁶ na 10 przypadków stwierdzono²⁷ niepełną realizację przez jst zakresu rzeczowego badanych inwestycji, przewidzianego w dokumentacji projektowej, obejmującego: elementy infrastruktury służącej zapewnieniu dostępności do obiektu (dwa przypadki), elementy małej architektury (jeden przypadek) oraz część urządzeń elektrycznych i telekomunikacyjnych (dwa przypadki). [str. 47]

¹⁷ Tj.: [1] przewidujących odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie zamiast za zwłokę; [2] zobowiązujących wykonawcę do usunięcia niezainwentaryzowanych kolizji, za które nie ponosił on odpowiedzialności.

¹⁸ Tj. dający podstawę do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

¹⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Kowalewo Pomorskie.

²⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Żnin; [2] powiat inowrocławski; [3] gminę Bukowiec; [4] powiat toruński; [5] gminę Mrocza.

²¹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Złotniki Kujawskie.

²² Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

²³ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Bukowiec.

²⁴ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Kowalewo Pomorskie.

²⁵ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Żnin; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] powiat toruński; [7] gminę Złotniki Kujawskie; [8] gminę Mrocza.

²⁶ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Lubień Kujawski; [3] powiat inowrocławski; [4] powiat toruński.

²⁷ Nieprawidłowości stwierdzono m.in. na podstawie oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK.

**Przypadki
nierzetelnego
nadzoru**

W ośmiu²⁸ na 10 badanych inwestycji stwierdzono nieprawidłowości wynikające z nierzetelności sprawowanego przez inwestorów nadzoru nad realizacją umów na roboty budowlane i na usługi nadzoru autorskiego lub nadzoru inwestorskiego. Polegały one w szczególności na:

- odbiorze bez uwag robót budowlanych wykonanych w sposób niezgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (sześć przypadków)²⁹;
- niewyegzekwowaniu obowiązków wynikających z umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych (pięć przypadków), m.in. w zakresie: [1] opracowania tzw. Programu Zapewnienia Jakości; [2] sporządzania zestawienia ilościowego i wartościowego wykonanych robót na etapie poprzedzającym dokonanie płatności częściowych; [3] prawidłowego i rzetelnego prowadzenia dziennika budowy; [4] wyznaczenia do wykonywania czynności osób posiadających odpowiednie kwalifikacje oraz przeszkolenia i uprawnienia wymagane przepisami prawa;
- niewyegzekwowaniu obowiązków wynikających z umów zawartych z wykonawcami usług nadzoru (cztery przypadki), m.in. w zakresie: [1] prawidłowego i rzetelnego prowadzenia dziennika budowy przez inspektora nadzoru; [2] udziału projektanta w odbiorach częściowych oraz w odbiorze końcowym robót; [3] udziału inspektorów nadzoru w odbiorach robót;
- nierzetelnym odbiorze dokumentacji powykonawczej, tj. odbiorze bez uwag dokumentacji, która nie spełniała wymogów Prawa budowlanego, m.in. z uwagi na niekompletność lub była niespójna (trzy przypadki).

[str. 56]

**Przypadki
niewypełnienia
obowiązków przez
inwestorów**

W trzech³⁰ na 10 badanych inwestycji stwierdzono również przypadki niewypełnienia przez inwestorów ich obowiązków wynikających z Prawa budowlanego oraz pozwoleń na budowę, polegające w szczególności na:

- dopuszczeniu do odbioru robót w budynkach użyteczności publicznej przez inspektorów nadzoru inwestorskiego nieposiadających odpowiednich uprawnień³¹ (dwa przypadki);
- zawiadomieniu właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o zamiarze przystąpienia do rozpoczęcia budowy kotłowni gazowej w przebudowywanym budynku³² dopiero po uprzednim wykonaniu przedmiotowych prac³³ (jeden przypadek);
- przystąpieniu do użytkowania kotłowni gazowej w przebudowanym budynku³⁴ przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na jej użytkowanie³⁵ (jeden przypadek).

[str. 62]

**Pozostałe błędy
na etapie realizacji
zamówień**

W czterech³⁶ na 10 badanych inwestycji na etapie realizacji zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: [1] dokonywaniu istotnych zmian umowy, tj. zakresu świadczenia wykonawcy, pomimo braku przesłanek dla takich zmian (cztery przypadki); [2] dokonywaniu zmian umowy, tj. zakresu świadczenia wykonawcy, bez zachowania formy pisemnej (dwa przypadki); [3] zwiększeniu wynagrodzenia wykonawcy przez

²⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Żnin; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] powiat toruński; [7] gminę Złotniki Kujawskie; [8] gminę Mrocza.

²⁹ Nieprawidłowości stwierdzono m.in. na podstawie oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK.

³⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Lubień Kujawski; [3] powiat inowrocławski.

³¹ Wbrew art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego oraz wbrew obowiązkowi ustanowienia nadzoru inwestorskiego wynikającemu z odpowiednich postanowień pozwolenia na budowę.

³² Na budowę kotłowni gazowej oraz przebudowę ciągu budynków, w którym miała znajdować się ta kotłownia, właściwy organ architektoniczno-budowlany wydał odrębne pozwolenia na budowę.

³³ Wbrew art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

³⁴ Dla wybudowanej kotłowni gazowej wymagane było odrębne pozwolenie na użytkowanie od pozwolenia uzyskanego dla przebudowanego ciągu budynków.

³⁵ Wbrew art. 55 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego.

³⁶ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Lubień Kujawski; [3] powiat toruński; [4] gminę Złotniki Kujawskie.

**Środki RFIL
w województwie
kujawsko-pomorskim**

osobę nieposiadającą upoważnienia do zaciągania takich zobowiązań i bez kontrasygnaty skarbnika gminy (jeden przypadek); [4] zleceniu robót zamiennych oraz dodatkowych bez ustalenia wartości poszczególnych robót (jeden przypadek). [str. 63]

5. Przyznane w ramach RFIL środki finansowe na zadania inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego wynosiły ogółem 631 082,9 tys. zł³⁷, z czego w latach 2020–2023 zrealizowano inwestycje, w których wydatki majątkowe wynosiły łącznie 1 644 871,9 tys. zł, a udział środków RFIL stanowił 611 712,2 tys. zł (tj. 37,2 %).

Ponad połowę wydatków majątkowych (878 048,7 tys. zł, tj. 53,4 %) samorządy terytorialne przeznaczyły na realizację zadań w dz. 600 – *Transport i łączność*, z czego dofinansowanie RFIL wynosiło 260 346,6 tys. zł (tj. stanowiło 42,6 % zrealizowanych środków RFIL ogółem w województwie). [str. 66]

**Zabezpieczenie
środków finansowych
na realizację zadań
inwestycyjnych**

6. Wszystkie jednostki objęte kontrolą (10) zabezpieczyły środki finansowe na realizację kontrolowanych inwestycji. Zadania były uwzględnione w Wieloletnich Prognozach Finansowych jst oraz w uchwałach budżetowych. Źródła finansowania inwestycji, oprócz środków własnych jst oraz RFIL, stanowiły również środki: z Rządowego Funduszu Polski Ład/Programu Inwestycji Strategicznych, z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, z budżetu państwa oraz samorządu województwa, unijne, z odsetek uzyskanych od otrzymanych środków RFIL.

Wartość 10 skontrolowanych inwestycji wyniosła ogółem 75 288,6 tys. zł, z czego ich dofinansowanie z RFIL wynosiło łącznie 32 701,7 tys. zł³⁸ (tj. stanowiło 43,4 % wartości ogółu dofinansowanych inwestycji). Uchwała w sprawie wsparcia nie wymagała wniesienia wkładu własnego do inwestycji sfinansowanych ze środków RFIL. Dla poszczególnych inwestycji wartość dofinansowania z RFIL wynosiła od 27,9 % do 95,4 %. Wartość kosztorysowa badanych inwestycji mieściła się w progach określonych w uchwale w sprawie wsparcia. [str. 66]

**Przypadek
wydatkowania środków
na cele nieprzewidziane
uchwałą budżetową**

W jednym przypadku Wójt Gminy Jeżewo nie wystąpił do Rady Gminy z projektem uchwały zmieniającej przedmiot zadania inwestycyjnego. Wynikało to ze zmiany pierwotnej koncepcji i przyszłego sposobu użytkowania obiektu. W rezultacie w 2022 r. środki z RFIL w kwocie co najmniej 56,5 tys. zł wydatkowano na cele nieprzewidziane uchwałą budżetową, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2 ufp. [str. 67]

**Nieopracowanie
planu finansowego
dla rachunku
oraz nieprzedłożenie
informacji o wykonaniu
tego planu**

7. Wbrew obowiązкови określone w art. 65 ust. 11–12 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w sześciu jednostkach³⁹ odpowiednio wójt, burmistrz i zarząd powiatu nie opracowali odrębnego planu finansowego dla wydzielonego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym realizowanym w ramach RFIL. Konsekwencją był brak przedłożenia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku. Przyczyną powyższej nieprawidłowości, jak wskazywali kierownicy jednostek, było wydatkowanie środków w oparciu o uchwały budżetowe oraz Wieloletnie Prognozy Finansowe. [str. 67]

**Dysponowanie
środkami z RFIL**

8. We wszystkich skontrolowanych jednostkach środki otrzymane w ramach RFIL gromadzono na wydzielonych do tego celu rachunkach dochodów stosownie do art. 65 ust. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. W przypadku uzyskania odsetek od zgromadzonych środków, poza dwoma przypadkami, przeznaczane były one na pokrycie wydatków majątkowych. [str. 67]

³⁷ Na podstawie danych uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

³⁸ Bez odsetek uzyskanych od środków RFIL zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym danej jst.

³⁹ W: Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Gminy Bukowiec (dotyczy lat 2020–2022), Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, Urzędzie Miejskim w Żninie, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu (dotyczy 2022 r.), Starostwie Powiatowym w Toruniu.

**Przypadki
niewłaściwego
przeznaczenia odsetek
od środków RFIL**

Wbrew wymogom określonym w załącznikach nr 3a i 4⁴⁰ do uchwały w sprawie wsparcia w dwóch jednostkach objętych kontrolą⁴¹ na wydatki majątkowe nie przeznaczono odsetek od otrzymanych środków z RFIL, zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym. Odsetki te, odpowiednio w wysokości 10,0 tys. zł i 131,2 tys. zł, zwrócono na rachunek bankowy Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jedną z przyczyn powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja zasad wykorzystania odsetek od środków z RFIL. NIK zauważa, że przepisy uchwały w sprawie wsparcia nie przewidywały procedury zwrotu odsetek od ww. środków, a we wnioskach o uzyskanie środków jst zobowiązywały się do przeznaczenia całości odsetek od otrzymanych środków, zgromadzonych na rachunku bankowym lub lokacie, na wydatki majątkowe. [str. 67]

**Wydatkowanie
środków z RFIL**

9. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą środki otrzymane z RFIL na dofinansowanie kontrolowanych zadań zostały przeznaczone na cel określony we wniosku. Poniesione wydatki na realizację inwestycji mieściły się w limitach określonych odpowiednio w Wieloletnich Prognozach Finansowych, uchwałach budżetowych, planach finansowych dla wydzielonego rachunku inwestycji dofinansowanych z RFIL, umowach zawartych z wykonawcami i usługodawcami.

Dokumenty księgowe potwierdzające wydatki były sporządzane oraz opisane zgodnie z zasadami rachunkowości. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek. Do faktur dotyczących przygotowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej załączane były protokoły zdawczo-odbiorcze dokumentacji, a do faktur za roboty budowlane – odpowiednio protokoły odbioru częściowego i końcowego robót. [str. 68]

**Przypadki
nieprzestrzegania
procedur
rachunkowości
i kontroli**

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieujęcia w księgach rachunkowych należności z tytułu kary umownej w wysokości 1 060,7 tys. zł; wypłacenia wykonawcy inwestycji wynagrodzenia w przewidzianej w umowie wysokości pomimo ograniczenia zakresu świadczenia wykonawcy; zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy przez osobę, która nie posiadała upoważnienia do zaciągania takich zobowiązań i bez kontrasygnaty skarbnika; ujęcia dwóch wydatków, które nie były bezpośrednio związane z budową środka trwałego, jako wydatków majątkowych, a nie jako kosztów bieżących oraz uregulowania jednego z tych wydatków ze środków RFIL. Głównymi powodami powyższych nieprawidłowości były omyłki, błędne księgowania, czy też prowadzenie jednego rachunku dla różnych zadań. [str. 68]

**Błędna klasyfikacja
wydatków z uwagi
na niewprowadzenie
właściwego paragrafu**

10. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴² ustawodawca wprowadził nowy paragraf wydatków: „610 – Wydatki na zadania inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z RFIL”. Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do dostosowania uchwał budżetowych na rok 2022 do rozporządzenia w terminie trzech miesięcy od dnia jego ogłoszenia, tj. do 27 października 2022 r.

Kontrola wykazała, że w dwóch jednostkach wprowadzono § 610, a tym samym dostosowano uchwały budżetowe, z opóźnieniem, tj.:

- w Urzędzie Miejskim w Żninie od 2023 r.
- w Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim od 2024 r.

W Urzędzie Gminy Bukowiec natomiast powyższy paragraf klasyfikacji budżetowej wprowadzono dopiero w czerwcu 2024 r. w trakcie kontroli NIK. Jedną z przyczyn powyższej nieprawidłowości było przeoczenie zmian w przepisach rozporządzenia.

⁴⁰ Wzory wniosku o uzyskanie środków, wraz z objaśnieniami określającymi zobowiązania gminy/powiatu/województwa.

⁴¹ Urząd Miasta i Gminy w Mroczu oraz Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

⁴² Dz. U. poz. 1571.

Nieterminowość przekazywania sprawozdań z wykorzystania środków RFIL

Skutkiem tego było sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28S⁴³, w których nie wydzielono § 610, a przez to nie wyodrębniono wydatków inwestycyjnych finansowanych z RFIL od pozostałych nakładów inwestycyjnych finansowanych w szczególności ze środków własnych danej gminy. W pozostałych siedmiu jednostkach objętych kontrolą prawidłowo i terminowo dostosowano właściwe uchwały budżetowe. [str. 69]

11. Kierownicy pięciu skontrolowanych jednostek⁴⁴ łącznie w sześciu przypadkach nieterminowo przedłożyli Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu⁴⁵ informacje z wykorzystania środków RFIL (w trzech przypadkach informacje według stanu na koniec roku sprawozdawczego⁴⁶ i w trzech przypadkach informacje składane po zakończeniu realizacji inwestycji⁴⁷). Opóźnienia w przekazywaniu tych informacji wynosiły od dwóch do 88 dni. W jednej jednostce⁴⁸ Burmistrz Miasta i Gminy Mroczka w ogóle nie sporządził i nie przekazał informacji końcowej, tj. po zakończeniu wydatkowania środków otrzymanych z RFIL. Najczęstszą przyczyną powyższej nieprawidłowości było niedopatrzenie i przeoczenie terminów. [str. 69]

Przypadki nierzetelnego sporządzenia sprawozdań

Ponadto w trzech jednostkach objętych kontrolą⁴⁹ kierownicy tych jednostek w okresie objętym kontrolą sporządzili nierzetelnie łącznie dziewięć sprawozdań z wykorzystania środków RFIL (według stanu na koniec danego roku i po zakończeniu realizacji inwestycji). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: ujmowania kwot wydatków, które nie zostały do końca danego roku wykorzystane⁵⁰; podawania kwot zaniżonych, tj. m.in. z pominięciem kwot wydatków ze środków innych niż RFIL⁵¹; wykazania wydatków niezgodnych z danymi zaewidencjonowanymi w księgach rachunkowych; podawania kwot łącznie z dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych⁵². Głównymi powodami powyższych nieprawidłowości były omyłki, błędne księgowania, prowadzenie jednego rachunku dla różnych zadań czy też niewłaściwe interpretacje instrukcji wypełniania druków.

Informacje o wykorzystaniu środków RFIL, sporządzane przez kontrolowane jednostki zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do uchwały w sprawie wsparcia, zawierały ograniczony zakres informacji sprowadzający się do wskazania klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział), wartości wydatku majątkowego i udziału wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym. Nie zawierały one natomiast informacji przedstawiających efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku realizacji zadań. W ocenie NIK brak weryfikacji osiągniętych efektów uniemożliwił dysponentowi środków publicznych ocenę efektywności działania RFIL oraz nie zapewnił mu skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. [str. 70]

⁴³ Tj. sprawozdanie z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

⁴⁴ W: Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu.

⁴⁵ Dalej: „Wojewoda”.

⁴⁶ Tzw. „Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego do końca danego roku”, odpowiednio w: Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim

⁴⁷ Tzw. „Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego składana po zakończeniu realizacji inwestycji” odpowiednio w: Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Jeżewo, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu.

⁴⁸ Urząd Miasta i Gminy w Mroczku.

⁴⁹ Urząd Gminy Jeżewo, Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim, Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu

⁵⁰ W Urzędzie Gminy Jeżewo w dwóch informacjach według stanu na koniec lat 2021 i 2022 r.

⁵¹ W Urzędzie Gminy Jeżewo w łącznie czterech informacjach według stanu na koniec lat 2020–2023 oraz w Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu w dwóch informacjach, tj. według stanu na koniec 2022 r. oraz w informacji po zakończeniu realizacji inwestycji w 2023 r.

⁵² W Urzędzie Gminy Jeżewo w informacji według stanu na koniec 2020 r. oraz w informacjach po zakończeniu dwóch inwestycji.

**Nieprawidłowości
w oznaczaniu inwestycji
dofinansowanych z RFIL**

12. W sześciu skontrolowanych jednostkach⁵³ kierownicy tych jednostek nie zapewnili przestrzegania zasad właściwego oznaczania inwestycji dofinansowanych ze środków RFIL. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niezamieszczenia logo na stronie internetowej urzędu w zakładce lub podstronie przeznaczonej specjalnie dla projektów realizowanych ze środków budżetu państwa lub ze środków RFIL⁵⁴ oraz nieodpowiedniego wyeksponowania dostępu do tej zakładki lub podstrony ze strony głównej serwisu⁵⁵;
- oznakowania łącznie siedmiu inwestycji za pomocą logo nieodpowiadającego wymogom⁵⁶, tj. niezawierającego informacji o kwocie dofinansowania i/lub całkowitej wartości inwestycji;
- umieszczenia tablicy informacyjnej o dofinansowaniu inwestycji ze środków RFIL dopiero po siedmiu i 17 miesiącach od rozpoczęcia inwestycji⁵⁷, co było niezgodne z pkt 7 załącznika 6 uchwały w sprawie wsparcia.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości, jak wskazywali kierownicy jednostek, były m.in. omyłki, przeoczenia, niemożliwość umieszczenia tablicy w momencie rozpoczęcia inwestycji, ponieważ teren budowy znajdował się we władaniu wykonawcy, zamieszczenie logo RFIL w innym miejscu strony internetowej, itp. [str. 71]

**Nierzetelny
i nieskuteczny nadzór**

13. W żadnej skontrolowanej jednostce realizacja inwestycji dofinansowanych z RFIL nie była przedmiotem odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych.

W ocenie NIK brak audytów i kontroli wewnętrznych – wobec skali i charakteru stwierdzonych nieprawidłowości – świadczy o braku właściwego nadzoru nad planowaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz wydatkowaniem i rozliczaniem środków dofinansowania otrzymanego z RFIL. [str. 71]

⁵³ W: Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Złotniki Kujawskie, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu, Starostwie Powiatowym w Toruniu.

⁵⁴ Urząd Gminy Bukowiec, Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim.

⁵⁵ Urząd Gminy Jeżewo.

⁵⁶ Urząd Gminy Jeżewo, Urząd Gminy Złotniki Kujawskie.

⁵⁷ Starostwo Powiatowe w Toruniu i Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

4. WNIOSKI

**Wójtowie,
burmistrzowie,
prezydenci miast,
starostwie**

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów o:

- 1) dokonanie przeglądu skuteczności systemu kontroli zarządczej pod kątem sprawowania nadzoru w obszarze procesów inwestycyjnych, w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji;
- 2) przestrzeganie minimalnych ustawowych wymagań w zakresie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami w nowo budowanych oraz przebudowywanych obiektach użyteczności publicznej, przy uwzględnieniu zasad projektowania uniwersalnego, w celu przeciwdziałania i zapobiegania wykluczeniu grup społecznych z możliwości korzystania z usług jst;
- 3) przestrzeganie zasad wydatkowania środków pozyskiwanych ze źródeł zewnętrznych, przy zapewnieniu rzetelnej sprawozdawczości oraz odpowiednich działań promocyjno-informacyjnych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji dofinansowanych z RFIL

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, zadaniem inwestorów w ramach badanych inwestycji było zaprojektowanie obiektów użyteczności publicznej w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając w szczególności niezbędne warunki do korzystania z tych obiektów przez osoby z niepełnosprawnościami. Kontrola wykazała, że badane inwestycje dofinansowane z RFIL zostały przygotowane do realizacji, jednak aż w ośmiu⁵⁸ z 10 przypadków (80 %) w sposób nie w pełni prawidłowy, co było spowodowane m.in. brakiem zapewnienia rzetelnego nadzoru na etapie ich planowania. Skutkowało to m.in. koniecznością wykonania robót dodatkowych oraz wydłużenia ostatecznego terminu realizacji inwestycji (w czterech przypadkach), a także wykonaniem robót budowlanych w sposób niezgodny z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi budynków (w czterech przypadkach).

5.1.1. Wysokość uzyskanego dofinansowania ze środków RFIL oraz jego przeznaczenie

W ramach kontroli badaniem objęto przygotowanie do realizacji przez wybrane samorządy województwa kujawsko-pomorskiego 10 zadań inwestycyjnych o całkowitej wartości wynoszącej 75,3 mln zł, na które przekazane zostało dofinansowanie z RFIL w łącznej kwocie 32,7 mln zł (43 %). Zadania te dotyczyły budowy lub przebudowy obiektów użyteczności publicznej stanowiących: [1] placówki przeznaczone na instytucjonalne formy opieki nad dziećmi w wieku do trzech lat lub placówki społeczno-kulturalno-oświatowe (żłobek, przedszkole, centrum kultury, świetlica wiejska); [2] placówki przeznaczone na działalność z zakresu ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz ratownictwa (remiza ochotniczej straży pożarnej); [3] placówki przeznaczone na ośrodki wsparcia (dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, środowiskowy dom samopomocy); [4] placówki przystosowane do organizowania imprez kulturalnych, okolicznościowych, sportowych (hala sportowa, hala widowiskowo-sportowa). W szczególności:

- w gminie Jeżewo przebudowano budynek po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury (por. zdjęcie nr 1). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 12 548,3 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 4 500 tys. zł (36 %);
- w gminie Jeziora Wielkie wybudowano halę sportową w Jeziorach Wielkich (por. zdjęcie nr 2). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 8 995,3 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 3 420 tys. zł;

Zdjęcia nr 1 i nr 2

Budynek Przedszkola, Żłobka i Gminnego Ośrodka Kultury w Laskowicach (strona lewa) oraz Hala Sportowa przy Szkole Podstawowej w Jeziorach Wielkich (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

⁵⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] powiat inowrocławski; [7] gminę Bukowiec; [8] powiat toruński.

- w gminie Kowalewo Pomorskie zmodernizowano budynek świetlicy w Chełmoniu (por. zdjęcie nr 3). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 1 102,6 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 600 tys. zł;
- w gminie Żnin wybudowano remizę ochotniczej straży pożarnej wraz ze świetlicą wiejską w Brzyskorzystewku (por. zdjęcie nr 4). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 2 884,2 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 1 870 tys. zł;

Zdjęcia nr 3 i nr 4

Świetlica w Chełmoniu (strona lewa) oraz budynek Remizy Ochotniczej Straży Pożarnej wraz ze Świetlicą Wiejską w Brzyskorzystewku (strona prawa – widok na część obejmującą remizę)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w gminie Lubień Kujawski przebudowano ciąg budynków użyteczności publicznej, w tym wybudowano kotłownię gazową i zamontowano pompę ciepła w budynku centrum kultury w Lubieniu Kujawskim, a także rozbudowano i przebudowano budynki centrum kultury i ochotniczej straży pożarnej w Lubieniu Kujawskim (por. zdjęcie nr 5). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 3 596,3 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 2 000 tys. zł;
- w powiecie inowrocławskim wybudowano dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu (por. zdjęcie nr 6). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 10 736,2 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 3 000 tys. zł;

Zdjęcia nr 5 i nr 6

Budynek Centrum Kultury i Ochotniczej Straży Pożarnej w Lubieniu Kujawskim (strona lewa) oraz Dom dla Matek z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży w Inowrocławiu (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w gminie Bukowiec rozbudowano szkołę podstawową w Bukowcu o halę sportową (por. zdjęcie nr 7). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 13 734 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 4 000 tys. zł;
- w powiecie toruńskim wybudowano środowiskowy dom samopomocy w Osieku nad Wisłą (por. zdjęcie nr 8). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 7 213,7 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 6 884,9 tys. zł;

Zdjęcia nr 7 i nr 8

Hala Widowiskowo-Sportowa w Bukowcu (strona lewa) oraz Środowiskowy Dom Samopomocy w Osieku nad Wisłą (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w gminie Żłotniki Kujawskie wybudowano międzypokoleniowe centrum kultury w Żłotnikach Kujawskich (por. zdjęcie nr 9). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 3 758,2 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 3 189,6 tys. zł;
- w gminie Mrocza wybudowano przedszkole miejskie w Mroczy (por. zdjęcie nr 10). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 10 719,9 tys. zł, w tym przekazane dofinansowanie z RFIL – 3 237,2 tys. zł;

Zdjęcia nr 9 i nr 10

Międzypokoleniowe Centrum Kultury w Żłotnikach Kujawskich (strona lewa) oraz Przedszkole Miejskie w Mroczy (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

5.1.2. Analiza potrzeb w zakresie realizowanych inwestycji

Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to program, który zakładał przekazywanie rządowych środków do gmin, powiatów i miast w całej Polsce, w tym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, na inwestycje „bliskie ludziom”. Wnioskowanie o środki z RFIL na realizację 10 badanych inwestycji było każdorazowo poprzedzone przeprowadzeniem analiz potrzeb mieszkańców. Wyniki tych analiz świadczyły o tym, że wszystkie badane inwestycje wpisywały się w ww. założenia RFIL.

Tabela nr 1

Zestawienie skontrolowanych inwestycji wraz z uzasadnieniem ich realizacji

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Wybrane elementy uzasadnienia dla realizacji inwestycji
1.	Urząd Gminy Jeżewo Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury	– brak możliwości zapewnienia dla 37,5 % dzieci opieki przedszkolnej w gminie; – zwiększenie dostępności do nowoczesnych obiektów przedszkolnych dla dzieci; – zwiększenie liczby osób mogących korzystać z nowej, udostępnionej publicznej, infrastruktury rekreacyjnej oraz kulturalnej;
2.	Urząd Gminy w Jeziorach Wielkich Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie	– brak sali gimnastycznej na terenie gminy i konieczność korzystania przez mieszkańców gminy z obiektów sportowych w sąsiednich gminach; – stworzenie mieszkańcom gminy warunków sprzyjających rozwojowi kultury fizycznej, w szczególności poprzez zwiększenie liczby osób mogących korzystać z nowego, ogólnodostępnego obiektu sportowego; – możliwość wykorzystania nowego obiektu do celów kulturalno-rozrywkowych, w szczególności przez gminny ośrodek kultury i rekreacji, klub seniora, koła gospodyń wiejskich, itd.;
3.	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim Modernizacja świetlicy w Chełmoniu	– poprawa jakości życia społeczności z miejscowości Chełmonie, poprzez modernizację obiektu infrastruktury społeczno-kulturalnej i rekreacyjnej służącej realizacji działań społecznych; – wzrost aktywności społeczno-kulturalnej i ożywienie społecznie na obszarach po byłych państwowych gospodarstwach rolnych;
4.	Urząd Miejski w Żninie Budowa remizy ochotniczej straży pożarnej ⁵⁹ wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko	– brak budynku z zapleczem socjalno-sanitarnym niezbędnym do prowadzenia akcji ratunkowych; – zwiększenie liczby jednostek OSP na terenie gminy, z niezbędnym zapleczem do przechowywania należytego sprzętu do podejmowania akcji ratunkowych; – zapewnienie możliwości kształcenia kadr dla potrzeb straży pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;

⁵⁹ Dalej: „OSP”.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Wybrane elementy uzasadnienia dla realizacji inwestycji
5.	Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej, w tym wybudowanie kotłowni gazowej i zamontowanie pompy ciepła w budynku centrum kultury w Lubieniu Kujawskim, a także rozbudowanie i przebudowanie budynków centrum kultury i OSP w Lubieniu Kujawskim⁶⁰	– brak izolacji cieplnej ciągu budynków; ogrzewanie budynków poprzez spalanie węgla z wyeksploatowanej kotłowni węglowej; emitowanie do atmosfery dużych ilości gazów cieplarnianych, brak izolacji ścian i stolarki okiennej powodujący duże straty ciepła oraz wysokie koszty ogrzewania; – poprawa warunków użytkowania obiektów poprzez modernizację starego systemu ogrzewania, wymianę oświetlenia na energooszczędne LED, docieplenie ścian zewnętrznych oraz wymianę pokrycia dachów;
6.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁶¹ w Inowrocławiu	– konieczność zapewnienia realizacji zadania własnego powiatu obejmującego prowadzenie powiatowych ośrodków wsparcia, w tym DMD; brak tego typu placówki na terenie powiatu i całego województwa kujawsko-pomorskiego; możliwość zapewnienia schronienia i pomocy matkom, ojcom, opiekunom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej; – zwiększenie liczby całodobowych miejsc w ośrodkach wsparcia na terenie województwa kujawsko-pomorskiego; – inwestycja wpisująca się w realizację Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Inowrocławskiego na lata 2021–2027, stanowiącej podstawę realizacji lokalnej polityki społecznej⁶²; – utworzenie DMD zgodne z wolą Konwentu Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
7.	Urząd Gminy Bukowiec Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu	– brak w gminie pełnowymiarowej hali sportowej (z areną, szatniami, sanitariatami, salą konferencyjną, magazynem na sprzęt, siłownią, salą fitness, trybunami); – inwestycja wpisująca się w realizację Strategii Rozwoju Gminy Bukowiec, w ramach kierunków działań w obszarze „Nowoczesne społeczeństwo – przestrzeń dla rozwoju społecznego”, gdzie wskazano na rozbudowę

⁶⁰ Dalej: „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej”. Całość stanowiła jedno zamierzenie inwestycyjne.

⁶¹ Dalej: „DMD”.

⁶² W obszarze pn. „Interwencja kryzysowa i przemoc w rodzinie”, w ramach celu strategicznego pn. „Działania wspierające na rzecz samotnych matek i kobiet w ciąży będących w sytuacji kryzysowej”, jako kierunek działań przewidziany do realizacji przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Inowrocławiu wskazano utworzenie DMD zapewniającego całodobowe schronienie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Wybrane elementy uzasadnienia dla realizacji inwestycji
		infrastruktury sportowej, rekreacyjnej i turystycznej, a w ramach przedsięwzięć – na budowę hali sportowej; – zapewnienie możliwości prowadzenia lekcji wychowania fizycznego, ogólnodostępnych zajęć sportowych, organizowania zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych z widownią, przy niekorzystnej pogodzie;
8.	Starostwo Powiatowe w Toruniu Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą	– wzrost liczby miejsc w ośrodkach wspomagających rodziny w zakresie opieki na osobami z zaburzeniami psychicznymi; utworzenie placówki dziennej, działającej przez pięć dni w tygodniu po osiem godzin dziennie; – zmniejszenie liczby osób z zaburzeniami psychicznymi oczekujących na miejsce w ośrodku wspomagającym rodziny, w których znajdują się takie osoby; – zwiększenie liczby osób z rodzin, w których znajdują się osoby z zaburzeniami psychicznymi, które mogłyby podjąć pracę w pełnym wymiarze godzin;
9.	Urząd Gminy Żłotniki Kujawskie Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Żłotnikach Kujawskich	– braki infrastrukturalne dotyczące obiektów kultury w gminie; ograniczone możliwości realizacji działalności kulturalnej przez bibliotekę publiczną mieszczącą się w budynku szkoły w Żłotnikach Kujawskich, z uwagi na ograniczone warunki techniczne (pomieszczenia nieodpowiednie pod względem metrażu i funkcjonalności); – wynik badania ankietowego z udziałem mieszkańców gminy, w którym pozytywnie przyjęto propozycję budowy nowego obiektu dla gminnej biblioteki publicznej; – podniesienie standardu infrastruktury oraz polepszenie dostępności do oferowanych usług dla mieszkańców gminy; – zwiększenie liczby osób korzystających z obiektów kultury w gminie;
10.	Urząd Miasta i Gminy w Mroczy Budowa przedszkola miejskiego w Mroczy	– odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (49 %) na poziomie niższym niż średnia w województwie kujawsko-pomorskim (73 %); – zmniejszenie nierówności w dostępie do edukacji przedszkolnej; ograniczenie kosztów dojazdu do przedszkola; – zwiększenie liczby miejsc przedszkolnych w gminie

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Wybrane elementy uzasadnienia dla realizacji inwestycji
		oraz zapewnienie większej liczbie dzieci, w szczególności z obszarów wiejskich, dostępu do edukacji w zakresie wychowania przedszkolnego; – poprawa jakości świadczonych usług w zakresie opieki przedszkolnej; rozszerzenie oferty edukacyjnej;

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli NIK.

5.1.3. Wybrane aspekty dotyczące funkcjonowania standardów kontroli zarządczej na etapie przygotowania do realizacji inwestycji

Celem kontroli zarządczej funkcjonującej w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego było w szczególności zapewnienie zgodności działalności inwestycyjnej dofinansowanej z RFIL z przepisami prawa oraz skuteczności i efektywności działania w tym zakresie.

W dziewięciu⁶³ na 10 kontrolowanych jednostek struktura organizacyjna była dostosowana do zadań w zakresie przygotowania, realizacji i nadzoru nad inwestycjami. Zgodnie z treścią regulaminów organizacyjnych tych jednostek ww. zadania zostały przypisane do wyodrębnionych komórek organizacyjnych. Dla pracowników tych komórek określono w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny, zakresy obowiązków i odpowiedzialności.

Przykład

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu: opracowywanie dokumentów aplikacyjnych projektów inwestycyjnych w powiecie inowrocławskim oraz zarządzanie tymi projektami należało do Wydziału Rozwoju, Planowania Inwestycji i Inicjatyw Europejskich; przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych – do Referatu ds. Zamówień Publicznych, a koordynowanie wykonania dokumentacji budowlanej i realizowanych zadań inwestycyjnych, przygotowywanie i uczestnictwo w odbiorach inwestycji oraz przekazywanie obiektów inwestycyjnych do eksploatacji – do Wydziału Architektury, Budownictwa i Realizacji Inwestycji.

Należy jednak wskazać, że dokumentacja systemu kontroli zarządczej w jednostce, którą stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne, była tylko jednym z mechanizmów kontroli, które powinny funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Ustalenia kontroli wykazały, że odpowiednia struktura organizacyjna i podział obowiązków w ww. jednostkach nie zapewniły same w sobie w pełni prawidłowego i rzetelnego przygotowania do realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków RFIL. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w ośmiu z 10 skontrolowanych jednostkach. Może to świadczyć o niewystarczającym wykorzystaniu przez te jednostki innego mechanizmu kontroli, tj. sprawowania nadzoru nad przygotowaniem do realizacji badanych zadań inwestycyjnych w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. System kontroli zarządczej nie został w pełni dostosowany do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tych zadań. Na skutek tego cel kontroli zarządczej nie został w tych jednostkach osiągnięty.

⁶³ Dotyczy: [1] Urzędu Gminy w Jeziorach Wielkich; [2] Urzędu Miejskiego w Kowalewie Pomorskim; [3] Urzędu Miejskiego w Żninie; [4] Urzędu Miejskiego w Lubieniu Kujawskim; [5] Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu; [6] Urzędu Gminy Bukowiec; [7] Starostwa Powiatowego w Toruniu; [8] Urzędu Gminy Żłotniki Kujawskie; [9] Urzędu Miasta i Gminy w Mroczy.

Środowisko wewnętrzne – struktura organizacyjna i podział obowiązków

Mechanizmy kontroli – dokumentowanie systemu kontroli zarządczej i nadzór

Przypadek braku przejrzystości i spójności w zakresie podziału zadań

W jednej z 10 kontrolowanych jednostek, tj. w Urzędzie Gminy Jeżewo, nierzetelnie przyporządkowano zadania w zakresie prowadzenia inwestycji gminnych, gdyż w regulaminie organizacyjnym urzędu nie przyporządkowano tych zadań do żadnej z komórek organizacyjnych, a jednocześnie z zakresu obowiązków kierownika Referatu Rolnictwa i Budownictwa wynikało powierzenie mu tych zadań. Tym samym, wbrew standardom kontroli zarządczej w części dotyczącej środowiska wewnętrznego i struktury organizacyjnej⁶⁴, zakres zadań nie został określony w sposób przejrzysty i spójny. Pomimo, że do zadań Referatu Rolnictwa i Budownictwa nie należał nadzór i koordynacja nad prowadzeniem inwestycji gminnych, to zadania te były powierzone kierownikowi tego referatu. Wójt Gminy Jeżewo wyjaśnił m.in., że było to wynikiem przeoczenia i zadeklarował wprowadzenie odpowiednich zmian.

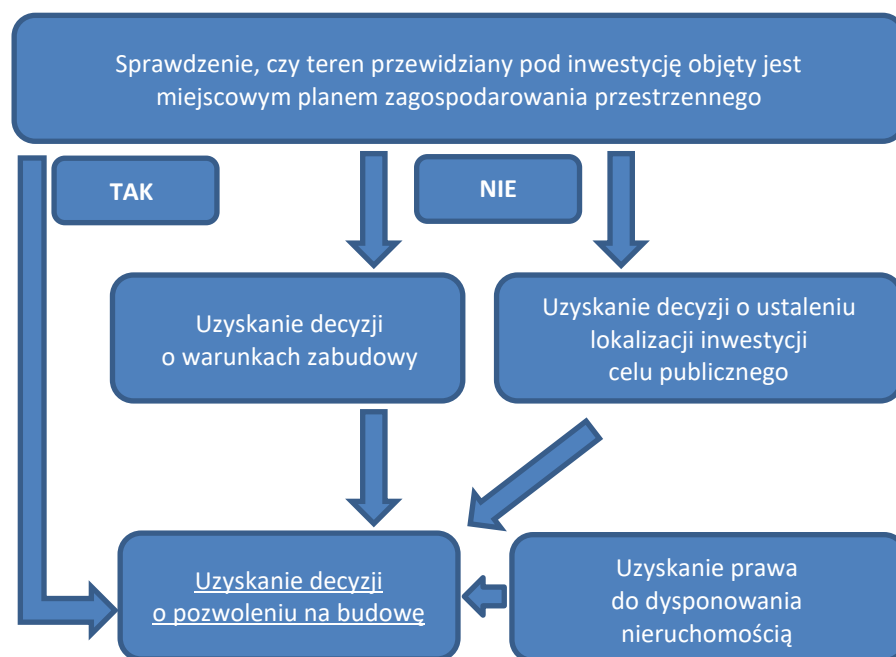
5.1.4. Zapewnienie zgodności przedmiotu inwestycji z dokumentami planistycznymi oraz prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Istotnym elementem przygotowania do realizacji inwestycji jest planowanie przestrzenne, które obejmuje:

- projektowanie przy istniejącym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- projektowanie na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (gdy brak planu, a inwestycja dotyczy celu publicznego⁶⁵);
- projektowanie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (gdy brak planu, a inwestycja nie ma charakteru inwestycji celu publicznego).

Rysunek nr 1

Wybrane aspekty przygotowania do realizacji inwestycji



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli NIK.

⁶⁴ Por. pkt II.A.3 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁶⁵ Aby rozstrzygnąć, czy określone przedsięwzięcie kwalifikuje się do skorzystania z tego trybu należy ustalić, czy spełnia ono przesłanki „inwestycji celu publicznego” określone w art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do treści tego przepisu, pod wskazanym pojęciem należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację co najmniej jednego z celów publicznych wymienionych w art. 6 ugn.

Kontrola wykazała, że w jednym na 10 badanych przypadków, tj. dotyczącym inwestycji realizowanej przez Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu”, projektowany budynek (jako obiekt zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej) zlokalizowano na działce, która zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia⁶⁶ stanowiła teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem usług zdrowia⁶⁷. Ustalenia tego planu umożliwiały więc realizację ww. inwestycji, która odbywała się na podstawie pozwolenia na budowę.

W pozostałych dziewięciu⁶⁸ na 10 badanych przypadków teren inwestycji nie był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Realizacja inwestycji na podstawie pozwolenia na budowę musiała więc być poprzedzona uzyskaniem odpowiednio decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Każdorazowo były to inwestycje o znaczeniu lokalnym (gminnym) lub ponadlokalnym (powiatowym), dlatego dla ustalenia właściwego trybu postępowania decydujące znaczenie miała odpowiednia kwalifikacja celu danej inwestycji (jako publicznego lub nie). I tak:

- w sześciu przypadkach⁶⁹ prawidłowo określono, że planowane inwestycje stanowiły realizację celu publicznego, a w konsekwencji sposób zagospodarowania i warunki zabudowy określono we właściwym trybie, tj. w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; projekty budowlane były zgodnie z ustaleniami tych decyzji lokalizacyjnych, co potwierdził organ architektoniczno-budowlany w uzasadnieniach pozwoleń na budowę;
- w jednym przypadku⁷⁰ prawidłowo określono, że planowana inwestycja nie stanowiła realizacji celu publicznego, a w konsekwencji sposób zagospodarowania i warunki zabudowy określono we właściwym trybie, tj. w drodze decyzji o warunkach zabudowy; projekt budowlany był zgodny z ustaleniami tej decyzji, co potwierdził organ architektoniczno-budowlany w uzasadnieniu pozwolenia na budowę;
- w dwóch przypadkach⁷¹ nieprawidłowo zakwalifikowano cel inwestycji jako publiczny, a w konsekwencji sposób zagospodarowania i warunki zabudowy określono w niewłaściwym trybie, tj. w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast w drodze decyzji o warunkach zabudowy; nie zostało to zakwestionowane przez organ architektoniczno-budowlany, który wydał pozwolenie na budowę; należy jednak wskazać, że konsekwencją błędnej kwalifikacji inwestycji może być nawet stwierdzenie przez organ wyższego stopnia⁷² nieważności takiej decyzji wobec zaistnienia przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

**Przypadki złego trybu
uzyskania decyzji
o zagospodarowaniu
i warunkach zabudowy**

Przykłady

1) Gmina Kowalewo Pomorskie wystąpiła 6 grudnia 2021 r. o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla działki, na jakiej zamierzano realizować zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja i przebudowa świetlicy wiejskiej w Chełmoniu” pomimo, że przepisy art. 50 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie miały w tym przypadku zastosowania, gdyż budowa i utrzymanie świetlic wiejskich nie zostały wymienione

⁶⁶ Por. uchwała nr XLIII/513/2018 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla obszaru położonego w rejonie ulic: Poznańskiej, Miechowickiej i Sylwestra Ranusa.

⁶⁷ Jednostka 1U/UZ.

⁶⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] gminę Bukowiec; [7] powiat toruński; [8] gminę Złotniki Kujawskie; [9] gminę Mrocza.

⁶⁹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] gminę Bukowiec; [5] gminę Złotniki Kujawskie; [6] gminę Mrocza.

⁷⁰ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński.

⁷¹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Kowalewo Pomorskie; [2] gminę Żnin.

⁷² Organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze (por. art. 17 pkt 1 k.p.a.).

wśród celów publicznych⁷³. Pomimo tego Burmistrz 3 stycznia 2022 r. wydał na potrzeby realizacji ww. zadania decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie wyjaśnił m.in., że nieprawidłowo zakwalifikował ww. obiekt świetlicy jako instytucję kultury, nie będąc świadomy orzecznictwa sądów interpretujących dopuszczalny zakres inwestycji celu publicznego. Zadeklarował, że w przyszłości, przy modernizacji i przebudowie świetlic wiejskich, stosowana będzie odpowiednia procedura.

2) Burmistrz Żnina wydał 12 lipca 2019 r. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa remizy OSP wraz ze świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko” pomimo, że przepisy art. 50 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie miały w tym przypadku zastosowania, gdyż budowa i utrzymanie remizy OSP wraz z świetlicą wiejską nie zostały wymienione wśród celów publicznych⁷⁴. Burmistrz wyjaśnił m.in., że obiekt świetlicy wiejskiej z remizą został przeznaczony do użytku powszechnego wszystkich mieszkańców wsi oraz że miał on służyć wyborom powszechnym, organizowaniu uroczystości i spotkań.

NIK zwraca jednak uwagę, że dla uznania ww. przedsięwzięcia za „inwestycję celu publicznego” konieczne było nie tylko zaliczenie go do działań o znaczeniu lokalnym (gminnym), ale również realizacja przez to przedsięwzięcie co najmniej jednego z celów publicznych wskazanych w ugn, co w ww. przypadku nie zostało spełnione.

We wszystkich przypadkach jst posiadały prawo do dysponowania nieruchomościami, na których realizowano badane inwestycje, a więc były uprawnione do wykonywania robót budowlanych na tych nieruchomościach. Każdorazowo jst zapewniły przygotowanie projektu budowlanego, który został zatwierdzony przez właściwy organ architektoniczno-budowlany i stanowił podstawę do wydania przez ten organ decyzji udzielającej pozwolenia na budowę⁷⁵.

5.1.5. Zapewnienie prawidłowego i rzetelnego przygotowania dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówień na roboty budowlane

We wszystkich przypadkach realizację inwestycji jst poprzedziły zleceniem podmiotom zewnętrznym opracowania dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych. Dokumentacja ta obejmowała m.in.:

**Zlecenie
na zewnątrz
opracowania
dokumentacji
oraz nadzoru
autorskiego**

- projekt budowlany (w szczególności projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany wymagany do dołączenia do wniosku o pozwolenie na budowę), z uwzględnieniem specyfiki robót budowlanych;
- projekt wykonawczy stanowiący uzupełnienie i uszczegółowienie projektu budowlanego;
- kosztorysy inwestorskie z przedmiarami robót.

W dziewięciu⁷⁶ na 10 badanych inwestycji postępowania w sprawie udzielenia zamówień na opracowanie dokumentacji projektowej nie podlegały

⁷³ Por. katalog celów publicznych wymienionych w art. 6 ugn, w szczególności w pkt 6 i 10.

⁷⁴ Por. katalog celów publicznych wymienionych w art. 6 ugn, w szczególności pkt 6, 7 i 10. Por. też rozporządzenie Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – nie ujęto w nim nieruchomości wykorzystywanych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej takie jak ochotnicza straż pożarna.

⁷⁵ Dla 10 badanych inwestycji uzyskano 11 pozwoleń na budowę, w tym dwa dla „Przebudowy ciągu budynków użyteczności publicznej”, tj. odrębne pozwolenie na: [1] budowę kotłowni gazowej z wspomagającą pompą ciepła dla centrum kultury w Lubieniu Kujawskim; [2] na rozbudowę i przebudowę budynków centrum kultury i ochotniczej straży pożarnej w Lubieniu Kujawskim.

⁷⁶ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] gminę Lubień Kujawski; [6] gminę Bukowiec; [7] powiat toruński; [8] gminę Żłotniki Kujawskie; [9] gminę Mrocza.

zastosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych. W jednym przypadku, tj. dotyczącym inwestycji realizowanej przez powiat inowrocławski pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu”, postępowanie na dokumentację projektowo-kosztorysową przeprowadzono w trybie podstawowym, tj. zgodnie z art. 275 obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

W siedmiu⁷⁷ na 10 badanych inwestycji bezpośrednio w treści umów na dokumentację projektową jest zawarty postanowienia zobowiązujące projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego, polegającego na zachowaniu zgodności wykonania robót budowlanych z zatwierdzonym projektem. W pozostałych trzech⁷⁸ przypadkach jest zawarty odrębne umowy na nadzór autorski⁷⁹.

**Niekorzystanie
z możliwości realizacji
inwestycji w trybie
„zaprojektuj i wybuduj”**

Żadna z badanych inwestycji nie była realizowana w tzw. formule „zaprojektuj i wybuduj”, w której wykonawca kompleksowo odpowiadałby za opracowanie dokumentacji oraz wykonanie robót budowlanych, a tym samym w której odpowiedzialność za jakość dokumentacji przesunięta byłaby na wykonawcę robót budowlanych. Każdorazowo to inwestorzy (jako zamawiający) byli więc odpowiedzialni za dostarczenie dokumentacji projektowej, na podstawie której wyłonieni na dalszym etapie wykonawcy mieli zrealizować opisane w niej roboty budowlane. W związku z powyższym, co do zasady, jest jako inwestorzy ponosiły względem wykonawców robót budowlanych odpowiedzialność za ewentualne błędy lub braki w tej dokumentacji.

**Błędy w opisie
przedmiotu
i warunkach zamówień
na dokumentację**

W pięciu na 10 badanych inwestycji stwierdzono przypadki nieprawidłowego lub nierzetelnego przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dokumentację projektową. Polegały one na: [1] nierzetelnym opisie przedmiotu zamówienia z uwagi na brak odniesienia do kwestii urządzenia miejsc postojowych dla samochodów użytkowników budynku, w tym osób z niepełnosprawnościami (dwa przypadki⁸⁰) oraz utwardzonych dojeżdż do wejść do budynku (jeden przypadek⁸¹); [2] nie ujęciu w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności do obiektów budowlanych osobom ze szczególnymi potrzebami⁸² (trzy przypadki⁸³). Poniżej zamieszczono przykładowe zdjęcia przedstawiające skutki ww. błędów.

Zdjęcia nr 11 i nr 12

Brak utwardzonego dojazdu do budynku Świetlicy w Chełmoniu (strona lewa)
oraz brak miejsc postojowych przed budynkiem Remizy OSP wraz ze Świetlicą Wiejską w Brzyskorkusiewku (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

⁷⁷ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Kowalewo Pomorskie; [2] gminę Lubień Kujawski; [3] powiat inowrocławski; [4] gminę Bukowiec; [5] powiat toruński; [6] gminę Żółtniki Kujawskie; [7] gminę Mrocza.

⁷⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Żnin.

⁷⁹ Przepisy Prawa zamówień publicznych nie miały w tych przypadkach zastosowania.

⁸⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Kowalewo Pomorskie; [2] gminę Żnin.

⁸¹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Kowalewo Pomorskie.

⁸² Wbrew wymogom art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnieniu dostępności.

⁸³ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Lubień Kujawski; [2] powiat inowrocławski; [3] gminę Bukowiec.

Poniżej zamieszczono też szczegółowy opis przykładowych błędów popełnionych na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dokumentację projektową.

Przykłady

1) Za nierzetelne uznano, że zlecony przez gminę Kowalewo Pomorskie zakres prac projektowych dla zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja i przebudowa świetlicy wiejskiej w Chełmoniu” nie pozwalał na spełnienie wymagań odnoszących się do urządzenia miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienia utwardzonego dojścia do budynku poprzez wykonanie m.in. parkingu z kostki brukowej wraz ze zjazdem na drogę powiatową. Tym samym w projekcie nie ujęto warunków określonych w § 18 ust. 1 oraz § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla budynków. Naruszało to § 20 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, zgodnie z którym część opisowa projektu architektoniczno-budowlanego powinna zawierać opis zapewnienia niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby starsze. Powyższe skutkowało wydaniem warunkowej decyzji pozwolenia na użytkowanie dla ww. zadania, wskazującej termin wykonania utwardzonych miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnościami oraz wyrównania gruntu przy dojściu do budynku. Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie wyjaśnił, że rezygnacja z budowy utwardzonego parkingu na rzecz wykonania miejsc parkingowych z nawierzchni naturalnej wynikała z ograniczonych środków finansowych przewidzianych na realizację inwestycji.

2) W treści umowy z 11 lutego 2022 r., zawartej przez gminę Lubień Kujawski i dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej”, nie określono warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, czym naruszono art. 4 ust. 3 tej ustawy. W umowie nie ujęto zapisów zobowiązujących wykonawcę do zawarcia w projekcie architektoniczno-budowlanym ww. warunków. Burmistrz Lubienia Kujawskiego wyjaśnił m.in., że w zamyśle projektowym zamawiającego była termoizolacja ciągu budynków, zmiana systemu ogrzewania oraz zmiana elewacji frontowej budynków centrum kultury i OSP.

NIK wskazuje jednak, że inwestycja obejmowała również rozbudowę i przebudowę wnętrza budynku użyteczności publicznej, w tym wejść do budynku i dobudowy schodów. Ponadto w treści wniosku o dofinansowanie ww. zadania z RFiL przewidziano, że przy jego realizacji miał być uwzględniony dostęp dla osób ze szczególnymi potrzebami.

3) W ramach kontroli w Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu oraz w Urzędzie Gminy w Bukowiec ustalono, że wbrew wymogom art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, udzielając zamówienia publicznego na wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej odpowiednio dla zadań inwestycyjnych pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu” oraz pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu”, w treści umów nie uwzględniono w pełni minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa w art. 6 pkt 1 lit. c oraz art. 6 pkt 3 lit. b ww. ustawy, obejmujących zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, a także instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, wspomagających słyszenie. Na skutek tego nowo wybudowany budynek DMD (stanowiący obiekt zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej) oraz budynek hali sportowej (stanowiący obiekt użyteczności publicznej) nie spełniały

minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności, określonych w art. 6 ww. ustawy. Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że w budynku DMD zapewniona została całodobowa opieka nad przebywającymi tam osobami, a więc bezpośrednia forma udzielania informacji⁸⁴. Wskazała, że zlecono wykonanie tablic wizualnych z rozkładem pomieszczeń na każdej kondygnacji, a wymogi w zakresie urządzeń do obsługi osób słabosłyszących zostaną spełnione w ramach realizacji przyszłych zadań inwestycyjnych, w miarę dostępnych środków. Wójt Gminy Bukowiec wyjaśnił, że zostały zamówione dodatkowe elementy oznakowania dla niewidomych (tzw. listwy prowadzące), co miało znacząco podnieść bezpieczeństwo osób słabo widzących i niewidomych. Wskazał też na trwające rozeznanie rynku dotyczące wartości prac związanych z montażem pętli indukcyjnych oraz na możliwość zaplanowania dodatkowych środków na ten cel w kolejnych wersjach budżetu gminy Bukowiec.

Przypadki nierzetelnego nadzoru nad realizacją umów na dokumentację

W siedmiu na 10 badanych inwestycji stwierdzono przypadki, w których nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją umowy na opracowanie dokumentacji projektowej. Dotyczyły one:

- odebrania bez uwag dokumentacji projektowej, która nie odpowiadała w pełni wymogom przepisów prawa m.in. z uwagi na braki formalne, w szczególności: [1] w części została zaprojektowana i sprawdzona przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień budowlanych⁸⁵ (dwa przypadki⁸⁶); [2] nie zawierała wszystkich dokumentów wymaganych do uzyskania pozwolenia na budowę, tj. wymagała uzupełnienia o decyzję dotyczącą wyłączenia z produkcji użytków rolnych⁸⁷ (jeden przypadek⁸⁸); [3] nie zawierała wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁸⁹ lub rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej⁹⁰ (pięć przypadków⁹¹); [4] nie przewidywała wydzielenia łazienki dla osób z niepełnosprawnościami⁹² (jeden przypadek⁹³);

Przykłady

1) Gmina Jeżewo odebrała bez uwag przedmiot zamówienia od wykonawcy dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury” pomimo, że: [1] dokumentacja ta nie odpowiadała – w części dotyczącej projektu technicznego – wymogom § 24 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. nie zawierała w części rysunkowej zasadniczych elementów wyposażenia instalacyjno-budowlanego,

⁸⁴ Należy zauważyć, że w kwestii zapewnienia głosowej informacji o rozkładzie pomieszczeń bezpośrednio przez dyżurującego pracownika czy portiera jest to dopuszczalne pod warunkiem, że takiej informacji ma on obowiązek udzielić i jest to wyraźnie komunikowane klientom, a ponadto gdy osoba ta stale przebywa przy wejściu – por. odpowiedzi na pytania z webinarium z 18 lutego 2021 r. dla koordynatorów dostępności z podmiotów publicznych, opublikowane na Portalu Funduszy Europejskich zarządzanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; link do pytań i odpowiedzi na internetowym Portalu Funduszy Europejskich [dostęp: 25 listopada 2024 r., por. odpowiedzi na pytania nr 140 i 170, w części dotyczącej audytów dostępności i dostępności w budynku]. Istnieją też inne formy informacji głosowej lub rozwiązania dotykowe.

⁸⁵ Por. art. 34 ust. 2b w zw. z art. 20 ust.1 pkt 1a i 2 Prawa budowlanego oraz § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej.

⁸⁶ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] powiat inowrocławski.

⁸⁷ Por. art. 11 ust. 4a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), zgodnie z którym decyzję dotyczącą wyłączenia z produkcji użytków rolnych należało dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę.

⁸⁸ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

⁸⁹ Tj. o których mowa w szczególności w: [1] § 14 pkt 5 lit. b oraz § 20 ust. 1 pkt 11; [2] § 24 pkt 4 lit. b; [3] § 23 pkt 2.

⁹⁰ Tj. o których mowa w szczególności w: [1] § 10 ust. 1 pkt 3; [2] § 4 ust. 1 pkt 4; [3] § 6 ust. 1; [4] § 10 ust. 1 pkt 3; [5] w § 11 pkt 3; [6] § 6 ust. 2 pkt 2; [7] § 7 pkt 2; [8] § 10 ust. 1 pkt 3.

⁹¹ Dotyczy badanych inwestycji realizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Kowalewo Pomorskie; [4] gminę Żnin; [5] powiat toruński.

⁹² Zgodnie z § 86 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków należało zaprojektować łazienkę dla osób ze szczególnymi potrzebami.

⁹³ Dotyczy badanej inwestycji realizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

tj. instalacji i urządzeń budowlanych elektro-energetycznych i telekomunikacyjnych; [2] dokumentacja ta nie odpowiadała wymogom § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, tj. nie zawierała informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do prac związanych z robotami sanitarnymi wewnątrz budynku. Wójt Gminy Jeżewo wyjaśnił m.in., że sprawdzanie poprawności projektu z punktu widzenia przepisów Prawa budowlanego nie leżało w gestii inwestora, a dokumentacja została zweryfikowana pod względem ogólnej przydatności do wykorzystania.

2) Gmina Jeziora Wielkie odebrała bez uwag przedmiot zamówienia od wykonawcy dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie”, pomimo, że dokumentacja ta nie zawierała badań podłoża gruntowego, niezbędnych do prawidłowego zaprojektowania posadowienia hali, odpowiednio do właściwości podłoża. Według wyjaśnień Wójta Gminy Jeziora Wielkie był on przeświadczony o prawidłowości i należytej staranności wykonania projektu przez uprawnionego i profesjonalnego wykonawcę.

3) Powiat inowrocławski oraz gmina Jeżewo odebrały bez uwag przedmiot zamówienia od wykonawców dokumentacji projektowej dla zadań inwestycyjnych pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu” i „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury” pomimo, że dokumentacja ta – w części obejmującej odpowiednio projekt techniczny i projekt wykonawczy instalacji telekomunikacyjnych⁹⁴ – nie została zaprojektowana i sprawdzona przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Stanowiło to naruszenie w szczególności wymogów Prawa budowlanego⁹⁵. Projekty tych instalacji w budynku DMD (tj. obiekcie zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej) oraz w budynku przedszkola, żłobka i gminnego ośrodka kultury (tj. obiekcie użyteczności publicznej) zostały podpisane i sprawdzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych (bez ograniczeń), a więc przez osoby do tego nieuprawnione⁹⁶. Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że potwierdzeniem wykonania projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami, przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, była treść oświadczenia złożonego przez projektanta. Wskazała, że rozwiązania

⁹⁴ Tj.: w przypadku obiektu w Inowrocławiu w szczególności: [1] instalację systemu sygnalizacji włamania i napadu [SSWIN]; [2] instalację systemu monitoringu wizyjnego [SMW/CCTV]; [3] instalację domofonową; [4] instalację systemu telewizji naziemnej i satelitarnej; [5] instalację systemu przyzywowego; [6] okablowanie strukturalne; w przypadku obiektu w Laskowicach w szczególności: [1] instalację internetową; [2] instalację CCTV; [3] instalację domofonową.

⁹⁵ Zgodnie z art. 34 ust. 2b Prawa budowlanego uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 15a ww. ustawy (m.in. uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych, itd.) uprawniały do sporządzania projektu budowlanego w zakresie tej specjalności. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego projektant miał zapewnić, w razie potrzeby, udział w opracowaniu projektu budowlanego osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, a zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego projektant miał zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, wymagania dotyczące formy projektu wykonawczego przyjmowało się odpowiednio jak dla projektu budowlanego.

⁹⁶ Uprawnienie do projektowania i sprawdzenia projektów instalacji telekomunikacyjnych wykonanych w tych budynkach miały bowiem osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Potwierdził to specjalista powołany przez NIK, w obecności którego przeprowadzono oględziny w tych budynkach. Wskazał on, że w związku z realizacją instalacji telekomunikacyjnych w tych budynkach należało zapewnić ich zaprojektowanie przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

telekomunikacyjne zastosowane w budynku DMD były instalacjami niskoprądowymi, z typowymi i powtarzalnymi rozwiązaniami niestanowiącymi problemu przy wykonaniu i nadzorze nad ich wykonaniem. Wójt Gminy Jeżewo wyjaśnił, że opracowana dokumentacja zawierała podpisy osób sprawdzających oraz projektanta, do których obowiązków należało sprawdzenie tak podstawowych kwestii jak uprawnienia.

NIK wskazuje, że czym innym są instalacje telekomunikacyjne służące do przesyłania sygnału i informacji, a czym innym instalacje elektryczne służące do przesyłania energii elektrycznej. Prawidłowe działanie instalacji telekomunikacyjnych w budynkach zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej ma bardzo istotne znaczenie z uwagi na przeznaczenie tych instalacji. Stanowią one element systemów zabezpieczeń, ochrony przeciwpożarowej, kontroli dostępu, sygnalizacji włamania, monitoringu, itd. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że są to instalacje niskoprądowe. Brak wykwalifikowanej kadry technicznej z dziedziny telekomunikacji dla ww. instalacji może doprowadzić podczas budowy do błędów technicznych, które dla tego typu budynków mogą okazać się bardzo dotkliwe. Ryzyko nieprawidłowego działania tych instalacji jest mniejsze w sytuacji, gdy są one projektowane przez osoby z wymaganymi, odpowiednimi kwalifikacjami.

- odebrania bez uwag dokumentacji projektowej, która była niespójna (dwa przypadki⁹⁷) lub zawierała błędy projektowe (dwa przypadki⁹⁸).

Przykłady

1) Niespójność dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury”, odebranej bez uwag przez gminę Jeżewo, polegała m.in. na: [1] nie zaprojektowaniu instalacji RTV/SAT w projekcie wykonawczym oraz nie ujęciu jej w przedmiarach przy jednoczesnym wskazaniu na jej istnienie w projekcie architektoniczno-budowlanym; [2] nie uwzględnieniu w dokumentacji przedmiarowej instalacji zasilającej i sterującej przepompownią przewidzianą w piwnicy. Błędy projektowe w ww. dokumentacji polegały m.in. na: [1] braku kanału wentylacyjnego; [2] nieprawidłowym zaprojektowaniu odpływu wody z dachu przy niewystarczającej liczbie rur spustowych. Skutkiem powyższego wadliwie dokonano opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane.

2) Błędy projektowe w dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie”, odebranej bez uwag przez gminę Jeziora Wielkie, polegały m.in. na: [1] braku parametrów rozstawu wszystkich osi budynku, niezbędnych do wytyczenia tych osi w terenie; [2] braku zgodności założeń technicznych projektu hali z parametrami architektonicznymi istniejącego budynku szkoły, skutkującym 35-centymetrową różnicą poziomów na połączeniu tych obiektów. Skutkiem błędów projektowych było zlecenie wykonania zamiennego projektu budowlanego, zmiana konstrukcji i sposobu posadowienia budynku oraz przesunięcie pierwotnie planowanego terminu zakończenia robót budowlanych o rok.

5.1.6. Działania związane z udzielaniem zamówień na roboty budowlane

W ramach wszystkich 10 badanych inwestycji postępowania w sprawie udzielenia zamówień na roboty budowlane przeprowadzono w trybach konkurencyjnych, tj. odpowiednio w trybie przetargu nieograniczonego – zgodnie z art. 39 starego Prawa zamówień publicznych lub w trybie podstawowym – zgodnie z art. 275 obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

⁹⁷ Dotyczy badanych inwestycji realizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Lubień Kujawski.

⁹⁸ Dotyczy badanych inwestycji realizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie.

Przypadki rozpoczęcia robót pomimo braku niezbędnych pozwoleń i decyzji

W ośmiu⁹⁹ na 10 przypadków przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestorzy uzyskali wszelkie pozwolenia i decyzje wymagane do realizacji inwestycji.

W dwóch przypadkach¹⁰⁰ dopuszczono do rozpoczęcia robót pomimo braku niezbędnych pozwoleń i decyzji.

Przykłady

1) Przed przekazaniem wykonawcy robót budowlanych dokumentacji projektowej dotyczącej zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie” i rozpoczęciem 16 października 2019 r. ww. robót gmina Jeziora Wielkie nie uzyskała decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, mimo istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego¹⁰¹ w zakresie wysokości budynku, tj. zwiększenia tej wysokości w porównaniu z zatwierdzonym projektem o 5,69 %¹⁰² (z 11,95 m do 12,63 m)¹⁰³. Stanowiło to naruszenie art. 36a ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b Prawa budowlanego, zgodnie z którym odstąpienie od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego w zakresie m.in. wysokości obiektu budowlanego przekraczającym 2 % było dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Wójt Gminy Jeziora Wielkie wyjaśnił, że powyższe wynikało z uzyskania od projektanta błędnej informacji o braku wymogu zmiany pozwolenia na budowę w odniesieniu do zmian dokonanych w projekcie.

NIK wskazuje, że ww. przyczyna nie zwalniała inwestora z obowiązku zapewnienia zgodności realizacji inwestycji z przepisami Prawa budowlanego. To inwestor powinien uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę przed rozpoczęciem robót, gdyż już na wcześniejszym etapie posiadał wiedzę na temat ww. zmian pierwotnie zatwierdzonego projektu budowlanego, kwalifikujących się do uzyskania ww. decyzji na podstawie art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego.

2) Przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę na potrzeby zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej” gmina Lubień Kujawski wszczęła postępowania o udzielenie zamówień na roboty budowlane¹⁰⁴ oraz zawarła umowy z wyłoniionymi wykonawcami tych robót, co było działaniem nierzetelnym oraz narażającym gminę na zapłatę kar umownych. Postępowanie o udzielenie zamówienia na budowę kotłowni gazowej w budynku centrum kultury w Lubieniu Kujawskim wszczęto 31 sierpnia 2020 r., z wnioskiem o pozwolenie na budowę wystąpiono 26 listopada 2020 r., umowę zawarto 30 listopada 2020 r., a decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana przez starostę włocławskiego 1 lutego 2021 r. i stała się ona ostateczna 23 lutego 2021 r., tj. 176 dni od wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia i 85 dni po podpisaniu umowy na roboty budowlane. Postępowanie o udzielenie zamówienia na rozbudowę i przebudowę budynków centrum kultury i OSP w Lubieniu Kujawskim wszczęto 13 maja 2022 r., umowę zawarto 20 czerwca 2022 r., z wnioskiem o pozwolenie na budowę wystąpiono 29 lipca 2022 r., a decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana 11 stycznia 2023 r. i stała się ona ostateczna 2 lutego 2023 r., tj. 264 dni od wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia i 227 dni po podpisaniu

⁹⁹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Kowalewo Pomorskie; [3] gminę Żnin; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] powiat toruński; [7] gminę Złotniki Kujawskie; [8] gminę Mroczka.

¹⁰⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Lubień Kujawski.

¹⁰¹ Tj. pozwolenia na budowę z 2018 r.

¹⁰² Zmiana wysokości budynku została wprowadzona dokumentem pn. „Projekt Konstrukcji Tom II zmiana do podstawowej wersji projektu budowlanego” opracowanym 20 czerwca 2019 r. Decyzję Starosty Mogileńskiego (znak: AS.6740.87.2018) zatwierdzającą zamienny projekt budowlany uzyskano 6 października 2020 r.; decyzja stała się prawomocna z dniem 21 października 2020 r.

¹⁰³ Tj. o 68 cm.

¹⁰⁴ Obejmujące: [1] budowę kotłowni gazowej w budynku centrum kultury w Lubieniu Kujawskim; [2] rozbudowę i przebudowę budynków centrum kultury i ochotniczej straży pożarnej w Lubieniu Kujawskim.

**Błędy w opisie
przedmiotu
i warunkach zamówień
na roboty budowlane**

umowy na roboty budowlane. Burmistrz Lubienia Kujawskiego wyjaśnił m.in., że prawo zamówień publicznych nie stawiało warunku uzależniającego rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane od posiadania przez zamawiającego decyzji o pozwoleniu na budowę.

NIK wskazuje, że na skutek ww. nierzetelnego działania inwestora wykonawcy nie mogli, bezpośrednio po zawarciu umów, przystąpić do realizacji robót budowlanych, do wykonania których niezbędne było pozyskanie pozwolenia budowlanego. Byli oni także uprawnieni do odstąpienia od umów z przyczyn leżących po stronie zamawiającego i zgodnie z postanowieniami tych umów gmina byłaby wtedy zobowiązana do zapłaty kar umownych w wysokości 10 % wynagrodzenia brutto, a także pokrycia innych szkód wykonawców, np. kosztu zakupionych materiałów.

W pięciu na 10 badanych inwestycji, w ramach przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na: nierzetelnym (jeden przypadek¹⁰⁵) lub nieprawidłowym¹⁰⁶ (dwa przypadki¹⁰⁷) opisie przedmiotu zamówienia oraz nie ujęciu w treści zawartych umów warunków służących zapewnieniu dostępności do obiektów budowlanych osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁰⁸ (dwa przypadki¹⁰⁹).

Przykłady

1) Powiat toruński nierzetelnie sporządził opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą”. Opis nie przewidywał m.in. montażu: kamer wewnątrz i na zewnątrz budynku wraz robotami towarzyszącymi; wideo-domofonowej stacji sterowania otwieraniem furtki wejściowej, wykonania nowego ogrodzenia całości terenu. Ponadto zgodnie z opisem rzędna nadproża do garażu nie uwzględniała wysokości samochodu będącego w posiadaniu użytkownika, przez co konieczna była jego rozbiórka i ponowne wykonanie. Powyższe skutkowało zawarciem aneksu do umowy na roboty budowlane i wykonaniem robót dodatkowych o wartości 145,6 tys. zł. Z wyjaśnień starosty toruńskiego wynikało, że konieczność modyfikacji pierwotnych założeń i wykonania ww. robót dodatkowych, usprawniających funkcjonowanie obiektu i poprawiających jego estetykę, stwierdzono dopiero na etapie realizacji robót.

Należy wskazać, że powyższe świadczyło o niezachowaniu należytej staranności przy sporządzeniu opisu przedmiotu ww. zamówienia.

2) Wbrew wymogom art. 100 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, gmina Żnin nie uwzględniła w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa remizy ochotniczej straży pożarnej wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzyszewko” wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących oraz projektowania z przeznaczeniem dla ww. użytkowników. Według wyjaśnień Burmistrz Żnina ww. norma prawna zawierała jedynie ogólną regułę uwzględniania w opisie przedmiotu zamówienia wymagań dotyczących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i reguła ta została spełniona.

Należy wskazać, że opisując przedmiot ww. zamówienia skupiono się wyłącznie na dostępności dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Nie wzięto zaś pod uwagę minimalnych wymagań określonych w art. 6 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, które obejmowały m.in. zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, a także instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących.

¹⁰⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński.

¹⁰⁶ Wbrew wymogom art. 100 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

¹⁰⁷ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Żnin; [2] gminę Lubień Kujawski.

¹⁰⁸ Wbrew wymogom art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnieniu dostępności.

¹⁰⁹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] powiat inowrocławski; [2] gminę Bukowiec. Por. przykłady w pkt 5.1.4 niniejszej informacji.

3) Wbrew wymogom art. 100 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, gmina Lubień Kujawski nie uwzględniła w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej” potrzeb osób z niepełnosprawnościami, tj. nie przewidziała wydzielenia dla tych osób łazienki. Burmistrz Lubienia Kujawskiego wyjaśnił m.in., że zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie ww. zadania zakres prac przewidzianych do wykonania związany był z wykonaniem termoizolacji ciągu budynków, zmianą systemu ogrzewania oraz zmianą elewacji frontowej.

Należy wskazać, że zakres prac obejmował również rozbudowę i przebudowę budynku, w tym dobudowanie przedsionka ze schodami oraz rozbudowę pomieszczeń w budynku centrum kultury, do którego należało zapewnić dostęp osobom z niepełnosprawnościami. Jednocześnie zgodnie z treścią wniosku o dofinansowanie ze środków RFiL przy realizacji inwestycji uwzględniony miał zostać dostęp dla osób ze szczególnymi potrzebami, a więc także dostęp do łazienki.

5.1.7. Działania związane z udzielaniem zamówień na nadzór inwestorski

W ramach wszystkich 10 badanych inwestycji zawarto odrębne umowy na nadzór inwestorski¹¹⁰. Zobowiązanie do zapewnienia takiego nadzoru wynikało bezpośrednio z treści dziewięciu¹¹¹ z 11 decyzji udzielających pozwolenia na budowę¹¹², co świadczyło o uznaniu przez organ architektoniczno-budowlany wysokiego stopnia skomplikowania obiektów objętych tymi inwestycjami. W pozostałych dwóch przypadkach umowy na nadzór inwestorski zawarto pomimo nienależenia obowiązku jego zapewnienia przez właściwy organ.

W toku kontroli stwierdzono, że w ramach dwóch¹¹³ z 10 badanych inwestycji na etapie udzielania zamówień nie zapewniono w pełni nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, tj. nie ustanowiono inspektorów nadzoru we wszystkich wymaganych branżach.

Przypadki sprawowania nadzoru inwestorskiego przez osoby bez wymaganych uprawnień

Przykłady

1) Pomimo obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, nałożonego pozwoleniem na budowę dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu” (tj. obiektu zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej), powiat inowrocławski nie ustanowił inspektora nadzoru inwestorskiego branży telekomunikacyjnej¹¹⁴. W projekcie technicznym, stanowiącym część projektu budowlanego, przewidziano zastosowanie w budynku DMD instalacji telekomunikacyjnych¹¹⁵. Nadzór inwestorski nad wykonaniem ww. instalacji telekomunikacyjnych zlecono osobie, która miała

¹¹⁰ Przepisy Prawa zamówień publicznych nie miały w tych przypadkach zastosowania.

¹¹¹ W dwóch na 11 decyzji udzielających pozwolenia na budowę organ architektoniczno-budowlany nie zobowiązał inwestora do zapewnienia nadzoru inwestorskiego. Dotyczyło to pozwoleń: [1] na modernizację świetlicy w Chełmoniu; [2] na rozbudowę i przebudowę budynków centrum kultury i ochotniczej straży pożarnej w Lubieniu Kujawskim.

¹¹² Na potrzeby inwestycji realizowanej przez gminę Lubień Kujawski, obejmującej przebudowę ciągu budynków użyteczności publicznej, w tym wybudowanie kotłowni gazowej i zamontowanie pompy ciepła w budynku centrum kultury w Lubieniu Kujawskim, a także rozbudowanie i przebudowanie budynków centrum kultury i OSP w Lubieniu Kujawskim, gmina jako inwestor uzyskała dwa pozwolenia na budowę, tj.: [1] na budowę kotłowni gazowej ze wspomagającą pompą ciepła; [2] na rozbudowę i przebudowę budynków centrum kultury i OSP.

¹¹³ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] powiat inowrocławski.

¹¹⁴ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należało w szczególności zapewnienie, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Zgodnie z pkt. 6 warunków pozwolenia na budowę w ramach inwestycji należało ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego, gdyż DMD był obiektem użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego o kubaturze większej niż 2500 m³. Z powyższego wynikało, że zadaniem inwestora było powołanie odpowiednich inspektorów nadzoru inwestorskiego, odpowiedniej branży.

¹¹⁵ Tj. w szczególności: [1] instalację systemu sygnalizacji włamania i napadu [SSWIN]; [2] instalację systemu monitoringu wizyjnego [SMW/CCTV]; [3] instalację domofonową; [4] instalację systemu telewizji naziemnej i satelitarnej; [5] instalację systemu przyzywowego; [6] okablowanie strukturalne.

upoważnienie do projektowania, nadzorowania, kontrolowania i kierowania pracami wyłącznie w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych¹¹⁶. Na skutek tego faktyczna realizacja robót w ww. zakresie odbywała się pod nadzorem osoby nieposiadającej odpowiednich kwalifikacji¹¹⁷. Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że: [1] w wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę organ nałożył obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru z uwagi na budowę obiektu o kubaturze 2500 m³ i większej, w związku z tym wymagany był inspektor nadzoru inwestorskiego branży konstrukcyjno-budowlanej; [2] inwestor w trosce o sprawny przebieg budowy ustanowił także inspektorów nadzoru inwestorskiego dla branż zgodnych z dostarczonym projektem budowlanym i wykonawczym; [3] nie dostarczono oddzielnego projektu dla branży telekomunikacyjnej.

NIK podkreśla, że organ architektoniczno-budowlany w pozwoleniu na budowę DMD wskazał na obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Wbrew przytoczonym wyjaśnieniom z treści tego pozwolenia nie wynikało jednak, aby wymagany był inspektor konkretnej branży. Powołanie odpowiednich inspektorów, odpowiedniej branży było już zadaniem inwestora. Szczegóły techniczne poszczególnych instalacji nie były zawarte w projekcie zagospodarowania terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym, na podstawie których wydane zostało pozwolenie na budowę DMD, lecz w projekcie technicznym. To bezpośrednio z projektu technicznego wynikało, że w budynku DMD poza instalacjami elektrycznymi zaprojektowano i wykonano także instalacje telekomunikacyjne. Dlatego też inwestor powinien zapewnić nadzór inwestorski przez osobę z uprawnieniami budowlanymi do projektowania i kierowania robotami w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

2) Pomimo obowiązku powierzenia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego osobie posiadającej uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności, nałożonego pozwoleniem na budowę dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Łaskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury” (tj. obiektu użyteczności publicznej), gmina Jeżewo nie ustanowiła inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności dla robót w zakresie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnych i telekomunikacyjnych¹¹⁸. Tym samym naruszono art. 42 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Według wyjaśnień Wójta Gminy Jeżewo powyższe było wynikiem niedopatrzenia.

5.1.8. Wybrane aspekty dotyczące prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na etapie przygotowania do realizacji inwestycji

W ośmiu na 10 badanych inwestycji na etapie postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości¹¹⁹, które polegały w szczególności na:

¹¹⁶ Potwierdziła to pisemna informacja uzyskana w toku kontroli NIK od Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

¹¹⁷ Potwierdził to specjalista powołany przez NIK, w obecności którego przeprowadzono oględziny w tym budynku. Wskazał on, że w związku z realizacją ww. instalacji telekomunikacyjnych w tym budynku należało ustanowić nadzór inwestorski w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

¹¹⁸ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należało w szczególności zapewnienie, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Zgodnie z pkt 4b warunków pozwolenia na budowę w ramach inwestycji należało ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego, gdyż budynek był obiektem użyteczności publicznej o kubaturze większej niż 2500 m³. Z powyższego wynikało, że zadaniem inwestora było powołanie odpowiednich inspektorów nadzoru inwestorskiego, odpowiedniej branży. Potwierdził to specjalista powołany przez NIK, w obecności którego przeprowadzono oględziny tym budynku. Wskazał on, że w związku z realizacją ww. instalacji telekomunikacyjnych w tym budynku należało ustanowić nadzór inwestorski w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

¹¹⁹ Tego typu nieprawidłowości nie stwierdzono przy udzielaniu zamówień publicznych w ramach pozostałych dwóch badanych inwestycji, realizowanych przez: [1] gminę Złotniki Kujawskie; [2] gminę Mrocza.

**Pozostałe błędy
przy udzielaniu
zamówień**

- wpisaniu do projektowanych postanowień umowy, a w rezultacie również do umowy, tzw. klauzul abuzywnych¹²⁰ określonych w obowiązującym Prawie zamówień publicznych, tj.: [1] przewidujących wbrew art. 433 pkt 1 odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie zamiast za zwłokę (trzy¹²¹ przypadki); [2] zobowiązujących wykonawcę wbrew art. 433 pkt 3 do usunięcia na własny koszt niezinwentaryzowanych kolizji, za które odpowiedzialność ponosił zamawiający (jeden¹²² przypadek);
- nieprawidłowym lub nierzetelnym zabezpieczeniu interesów inwestora jako zamawiającego, tj.: [1] przyjęciu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy ograniczały, wbrew art. 449 ust. 2 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, uprawnienie do zaspokojenia roszczeń wyłącznie w odniesieniu do wymagalnych kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (jeden¹²³ przypadek); [2] nie zawarciu w treści umowy zapisu dotyczącego możliwości naliczenia kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego¹²⁴ (jeden¹²⁵ przypadek);
- określeniu terminu realizacji przedmiotu zamówienia z naruszeniem art. 436 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, tj. poprzez podanie daty dziennej zamiast jego określenia w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach (jeden¹²⁶ przypadek) lub nie zawarciu w umowie, wbrew art. 437 ww. ustawy, obligatoryjnych postanowień dotyczących terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (jeden¹²⁷ przypadek);
- wykonywaniu czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego¹²⁸ przez osobę do tego nieupoważnioną, z naruszeniem odpowiednio art. 18 ust. 2 starego Prawa zamówień publicznych oraz art. 52 ust. 2 obowiązującego Prawa zamówień publicznych (jeden¹²⁹ przypadek);
- nierzetelnym sporządzeniu protokołu z przebiegu postępowania, tj.: [1] podaniu w protokole informacji niezgodnych z pozostałą dokumentacją, w szczególności dotyczących odrzuconych ofert (dwa¹³⁰ przypadki), wykluczonych wykonawców (jeden¹³¹ przypadek), terminu otwarcia ofert (jeden¹³² przypadek); [2] zastosowania nieodpowiednich wzorów protokołu¹³³ (jeden¹³⁴ przypadek);
- niewzwaniu wykonawcy, wbrew art. 128 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, do uzupełnienia niekompletnej oferty m.in.

¹²⁰ Tj. niedozwolonych, nieuczciwych.

¹²¹ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane); [2] gminę Żnin (por. umowa na roboty budowlane); [3] powiat inowrocławski (por. umowa na dokumentację projektowo-kosztorysową).

¹²² Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Kowalewo Pomorskie (por. umowa na roboty budowlane).

¹²³ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński (por. umowa na roboty budowlane).

¹²⁴ Zdaniem NIK okoliczność wysoce prawdopodobna w przypadku realizacji zadań inwestycyjnych.

¹²⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Bukowiec (por. jedną z umów na roboty budowlane).

¹²⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

¹²⁷ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński (por. umowa na roboty budowlane).

¹²⁸ Tj. czynności w ramach trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczących m.in.: wezwania wykonawcy do złożenia oświadczeń i dokumentów, wezwania do uzupełnienia dokumentów, zamieszczenia informacji na stronie internetowej po otwarciu ofert oraz o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, wystąpienia do wykonawców z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą.

¹²⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. dwie umowy na roboty budowlane oraz umowę na dostawę).

¹³⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane); [2] gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

¹³¹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

¹³² Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Bukowiec (por. jedną z umów na roboty budowlane).

¹³³ Tj. niezgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (obowiązującego do 31 grudnia 2020 r.).

¹³⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeziora Wielkie (por. umowy na roboty budowlane).

- o planowane terminy realizacji w harmonogramie rzeczowo-finansowym (jeden¹³⁵ przypadek) lub niewezwaniu wykonawców, wbrew art. 90 ust. 1 a pkt 1 starego Prawa zamówień publicznych, do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oferty (jeden¹³⁶ przypadek);
- nieprzedłużeniu, wbrew art. 286 ust. 3 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, terminu składania ofert pomimo istotnej zmiany SWZ¹³⁷ (jeden¹³⁸ przypadek) lub dokonaniu otwarcia ofert z naruszeniem art. 222 ust. 1 ww. ustawy, tj. z siedmiodniową zwłoką (jeden¹³⁹ przypadek);
 - niezapewnieniu, wbrew wymogom art. 280 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, pełnego dostępu do Specyfikacji Warunków Zamówienia, z uwagi na niezamieszczenie na stronie internetowej zamówienia Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych dla branży elektrycznej oraz projektu budowlanego (poza rysunkami branży elektrycznej), tj. elementów wymaganych do opisu zamówienia (jeden¹⁴⁰ przypadek);
 - nieprzekazaniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, wbrew art. 81 ust. 1 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, informacji o złożonych ofertach w postępowaniu (jeden¹⁴¹ przypadek).

5.2. Realizacja inwestycji i nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, zadaniem inwestorów w ramach badanych inwestycji było wybudowanie obiektów użyteczności publicznej w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając w szczególności niezbędne warunki do korzystania z tych obiektów przez osoby z niepełnosprawnościami. Kontrola wykazała, że zasadniczy zakres rzeczowy badanych inwestycji dofinansowanych z RFIL został zrealizowany, jednak aż w ośmiu¹⁴² z 10 przypadków (80 %) w sposób nie w pełni prawidłowy, co było spowodowane m.in. brakiem zapewnienia rzetelnego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi. Skutkowało to m.in. oddaniem do użytkowania obiektów użyteczności publicznej niespełniających w pełni wymogów przepisów prawa, w tym techniczno-budowlanych, dotyczących w szczególności dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami (w sześciu przypadkach), a także oddaniem do użytkowania obiektów użyteczności publicznej posiadających niekompletną lub niespójną dokumentację powykonawczą (w trzech przypadkach).

5.2.1. Realizacja zakładanego zakresu rzeczowego inwestycji

We wszystkich przypadkach zasadniczy¹⁴³ zakres rzeczowy badanych inwestycji został zrealizowany, tj. w szczególności:

- w ramach zadania pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury”, dla którego inwestorem była gmina Jeżewo, układ wykonanych pomieszczeń w budynku obejmował przedsionek, szatnię, hol, część administracyjną sale przedszkolne, toalety, pomieszczenia socjalne, salę logopedy, część ośrodka kultury oraz biblioteki, część żłobka z salą do zabaw, toaletami, a także częścią gospodarczą w piwnicy z kuchnią i magazynami żywności. Zapewniono m.in. miejsca postojowe dla samochodów, dogodne dla osób poruszających się na wózkach

**Wykonanie
zasadniczego zakresu
rzeczowego inwestycji**

¹³⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

¹³⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. umowa na dostawę).

¹³⁷ Polegającej na uzupełnieniu dokumentacji o projekt wykonawczy na instalacje elektryczne i teletechniczne.

¹³⁸ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

¹³⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

¹⁴⁰ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

¹⁴¹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

¹⁴² Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Żnin; [3] gminę Lubień Kujawski; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] powiat toruński; [7] gminę Żłotniki Kujawskie; [8] gminę Mrocza.

¹⁴³ Tj. dający podstawę do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

inwalidzkich ukształtowanie terenu wokół budynku, utwardzenia terenu prowadzące do wejść oraz strefy rekreacyjnej za budynkiem, dostępność głównych wejść do budynku z poziomu terenu, szerokie drzwi zewnętrzne i wewnętrzne, pomieszczenia higienicznosanitarne z wyposażeniem dla osób z niepełnosprawnościami, informacje o rozkładzie pomieszczeń w budynku w formie map tyflograficznych;

Zdjęcia nr 13 i nr 14

Budynek Przedszkola, Żłobka i Gminnego Ośrodka Kultury w Laskowicach

– zagospodarowanie terenu przed wejściem (strona lewa) oraz wejście (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 15 i nr 16

Budynek Przedszkola, Żłobka i Gminnego Ośrodka Kultury w Laskowicach – tablice tyflograficzne z rozkładem pomieszczeń (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie”, dla którego inwestorem była gmina Jeziora Wielkie, wykonano budynek jednokondygnacyjny, niepodpiwniczony, złożony z: hali sportowej (w formie układu jednonawowego), sali do ćwiczeń, korytarzy, wiatrołapów, holu głównego z szatnią, pomieszczeń pomocniczych, szatni i sanitariatów, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, pomieszczeń technicznych (kotłowni i magazynu paliwa), a także układu komunikacyjnego i elementów infrastruktury (ciągów pieszych, schodów, pochylni, poręczy, wejść do budynku i pomieszczeń);

Zdjęcia nr 17 i nr 18

Hala Sportowa przy Szkole Podstawowej w Jeziorach Wielkich – pomieszczenie hali w układzie jednonawowym (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 19 i nr 20

Hala Sportowa przy Szkole Podstawowej w Jeziorach Wielkich – sale do ćwiczeń (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Modernizacja świetlicy w Chełmoniu”, dla którego inwestorem była gmina Kowalewo Pomorskie, układ wykonanych pomieszczeń w jednokondygnacyjnym budynku obejmował m.in. klimatyzowaną salę główną świetlicy z wydzieloną kuchnią (oddzieloną drzwiami z oknem do zwrotu naczyń), szatnię, chłodnię, kotłownię oraz pomieszczenia magazynowe i gospodarcze. Zapewniono m.in. oświetlenie wejść do budynku, wyrównany poziom terenu oraz dwa utwardzone miejsca postojowe dla osób z niepełnosprawnościami przed budynkiem (stosownie oznakowane i o odpowiednich wymiarach), pomieszczenie higieniczno-sanitarne przeznaczone dla tych osób – z odpowiednią przestrzenią manewrową oraz wyposażeniem, a także płaską, pozbawioną progów powierzchnię wewnątrz budynku;

Zdjęcia nr 21 i nr 22

Świetlica w Chełmoniu – sala główna świetlicy (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 23 i nr 24

Świetlica w Chełmoniu – kuchnia (strona lewa) i pomieszczenie WC dla osób z niepełnosprawnościami (strona prawa)

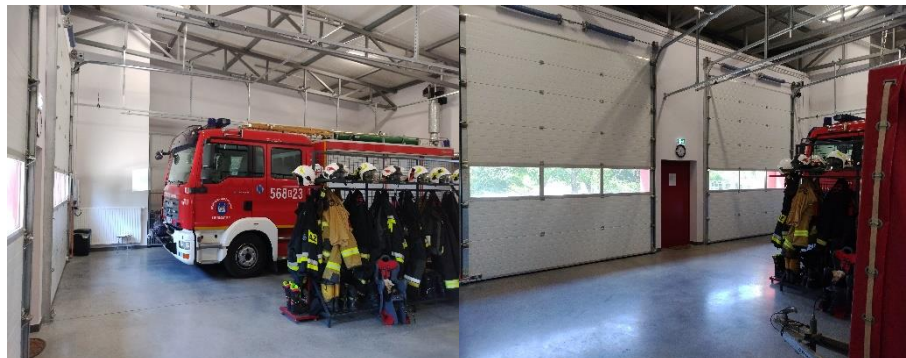


Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa remizy OSP wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko”, dla którego inwestorem była gmina Żnin, układ wykonanych pomieszczeń obejmował m.in.: [1] w części budynku przeznaczonej na remizę – dwa miejsca postojowe dla wozów strażackich, powierzchnie magazynowe, pomieszczenia biurowe, szatnię, łazienki, kuchnię; [2] w części budynku przeznaczonej na świetlicę – salę główną świetlicy, pomieszczenia magazynowe, toalety (w tym dostosowaną dla osób z niepełnosprawnościami), kotłownię z pompą ciepła. W całym budynku zapewniono powierzchnię pozbawioną progów oraz odpowiednią szerokość i wysokość wejść;

Zdjęcia nr 25 i nr 26

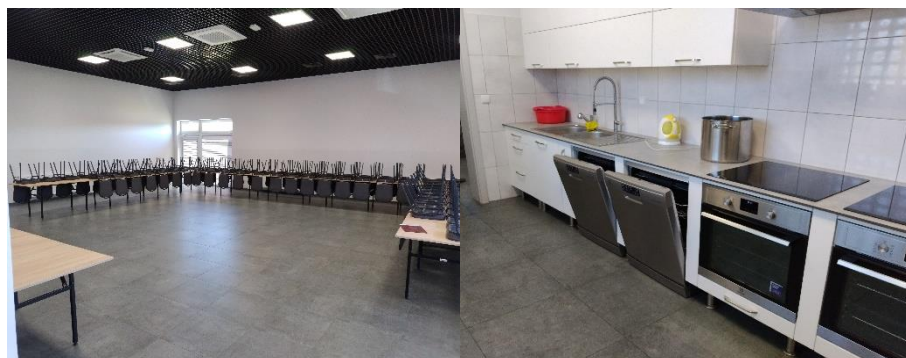
Budynek Remizy OSP ze Świetlicą Wiejską w Brzyskorzystewku – dwa miejsca postojowe dla wozów strażackich w części budynku przeznaczonej na remizę (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 27 i nr 28

Budynek Remizy OSP ze Świetlicą Wiejską w Brzyskorzystewku – sala świetlicy (strona lewa) i kuchnia (strona prawa) w części budynku przeznaczonej na świetlicę



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej” w Lubieniu Kujawskim, dla którego inwestorem była gmina Lubień Kujawski, budynki wyposażono w instalacje: hydrantową wentylację mechaniczną i grzewczą oraz oświetlenie awaryjne, a także zainstalowano w nich czujki dymowe i instalację sygnalizacji pożaru. Przy schodach w przedsionku budynku Centrum Kultury w Lubieniu Kujawskim zamontowano podnośnik dla osób z niepełnosprawnościami. W budynku tym wykonano kotłownię gazową oraz zainstalowano pompę ciepła. Do budynku OSP w Lubieniu Kujawskim dobudowano ewakuacyjną dwukondygnacyjną klatkę schodową oraz część sali bankietowej;

Zdjęcia nr 29 i nr 30

Budynek OSP w Lubieniu Kujawskim – część sali bankietowej (strona lewa) i klatka schodowa (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 31 i nr 32

Budynek Centrum Kultury w Lubieniu Kujawskim – hol na parterze (strona lewa) i kotłownia (strona prawa)



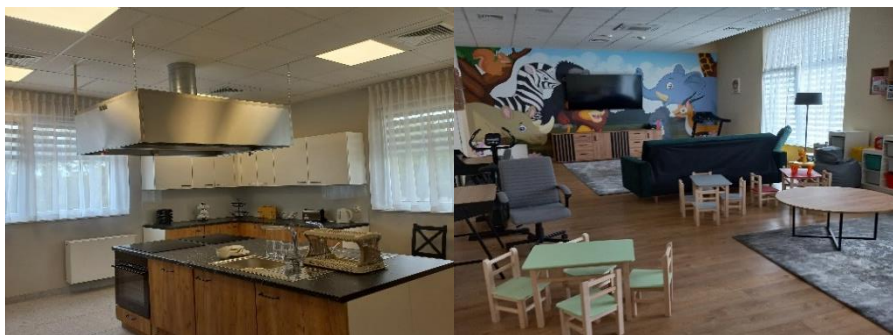
Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu”, dla którego inwestorem był powiat inowrocławski, wykonano dwukondygnacyjny budynek pokryty dachem płaskim, znajdujący się na ogrodzonym terenie wyposażonym w utwardzone miejsca postojowe, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, a także nawierzchnię z przeznaczeniem na plac zabaw. Wejścia do budynku były dostępne z poziomu chodnika, zadaszone, oświetlone. Przy furtce głównej zastosowano domofon. Budynek wyposażono w dźwig osobowy z elementami oznakowania dla osób niewidomych i słabowidzących oraz odpowiednią przestrzenią do manewrowania wózkiem inwalidzkim, dostępny z każdej kondygnacji użytkowej. W drzwiach wewnętrznych do pomieszczeń mieszkalnych wysokość progów nie przekraczała 0,02 m, a pozostałe drzwi wewnętrzne były pozbawione progów. W budynku wyodrębniono wszystkie pomieszczenia przewidziane w projekcie budowlanym, w tym m.in.: dwie klatki schodowe; dwa pomieszczenia do prania i suszenia; dwie kuchnie; dwie jadalnie; dwa pokoje dzienne; 11 trzy-osobowych pokoi mieszkalnych z łazienką¹⁴⁴ i z dostępem do tarasu, w tym jeden pokój dedykowany dla osób z niepełnosprawnościami; pokój spotkań; pokój pedagoga; pokój psychologa; pomieszczenie konferencyjne; wózkownię; pomieszczenie recepcji i monitoringu;

¹⁴⁴ Łazienki związane z pomieszczeniami mieszkalnymi były wyposażone w natrysk, umywalkę oraz miskę ustępową.

Zdjęcia nr 33 i nr 34

Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu – kuchnia (strona lewa) i pokój dzienny (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 35 i nr 36

Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu – pomieszczenia mieszkalne (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu”, dla którego inwestorem była gmina Bukowiec, układ wykonanych pomieszczeń w dwukondygnacyjnym budynku, połączonym łącznikiem ze szkołą podstawową, obejmował m.in. halę sportową, antresolę z trybunami, pomieszczenia przeznaczone na zajęcia sportowe i pomieszczenia higieniczno-sanitarne. Zapewniono m.in. utwardzone miejsca parkingowe przy budynku, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, dojścia do budynku wyłożone kostką brukową, odpowiednie położenie, kształt i wymiary wejść do budynku, dźwig platformowy oraz pozbawiony progów dostęp do pomieszczeń w budynku, a także ogrzewanie budynku przy pomocy dwóch pomp ciepła zasilanych z instalacji fotowoltaicznej;

Zdjęcia nr 37 i nr 38

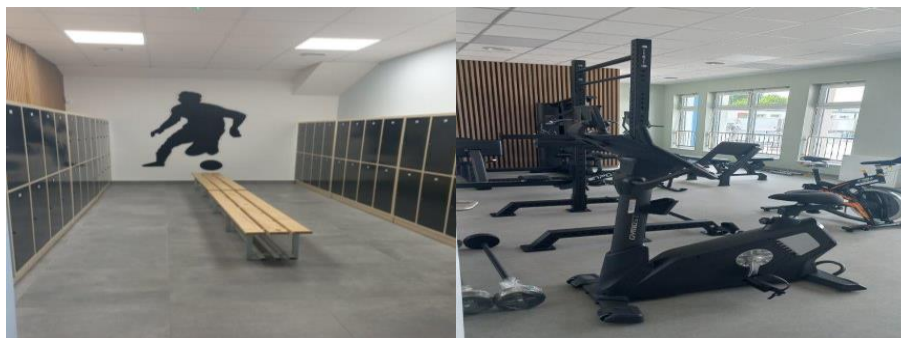
Hala Widowiskowo-Sportowa w Bukowcu – pomieszczenie hali (strona lewa i prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 39 i nr 40

Hala Widowiskowo-Sportowa w Bukowcu – szatnia (strona lewa) i pomieszczenie siłowni (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą”, dla którego inwestorem był powiat toruński, układ wykonanych pomieszczeń w jednokondygnacyjnym budynku obejmował m.in. pracownię (komputerową, muzyczną, plastyczną, krawiecką, kulinarną), salę zajęć ruchowych, pomieszczenia higieniczno-sanitarne, łazienkę. Zapewniono m.in. plac postojowy dla samochodów, utwardzone dojście do wejścia budynku, w tym zewnętrzną pochylnię wyposażoną w obustronne podwójne poręcze, pozbawiony progów dostęp do pomieszczeń w budynku, tabliczki informacyjne opisane alfabetem Braille’a przy drzwiach do pomieszczeń, odbojnice na korytarzach chroniące ściany przed uszkodzeniami;

Zdjęcia nr 41 i nr 42

Środowiskowy Dom Samopomocy w Osieku nad Wisłą – wejście główne (strona lewa) i fragment korytarza z wejściem do sali zajęć (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 43 i nr 44

Środowiskowy Dom Samopomocy w Osieku nad Wisłą – sala zajęć (strona lewa i prawa)



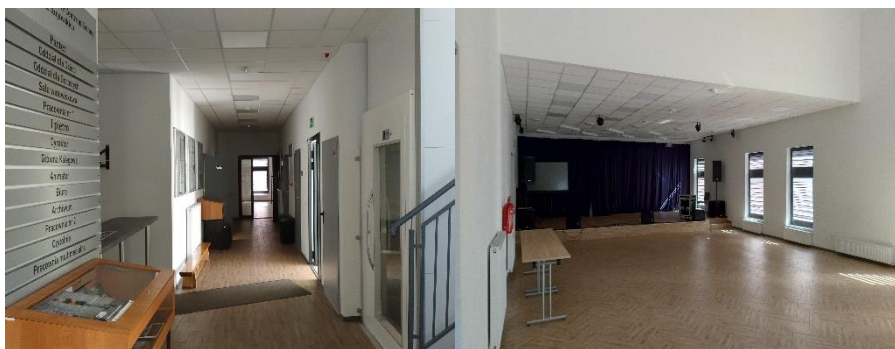
Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Złotnikach Kujawskich”, dla którego inwestorem była gmina Złotniki Kujawskie, układ wykonanych pomieszczeń w budynku dwukondygnacyjnym

obejmował m.in.: [1] na parterze – hol, szatnię, bibliotekę, kotłownię, WC, salę do zajęć (z możliwością jej podziału na dwie sale), salę widowiskową z zapleczem socjalnym; [2] na piętrze – hol, biura, czytelnię, pracownię multimedialną, WC, kuchnię. Zapewniono m.in. częściowo utwardzony teren z kostki chodnikowej przed budynkiem oraz miejsca parkingowe, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, a także wejście główne do budynku przez wiatrołap, pozbawione barier architektonicznych. Budynek wyposażono w dźwig osobowy umożliwiający wjazd na piętro;

Zdjęcia nr 45 i nr 46

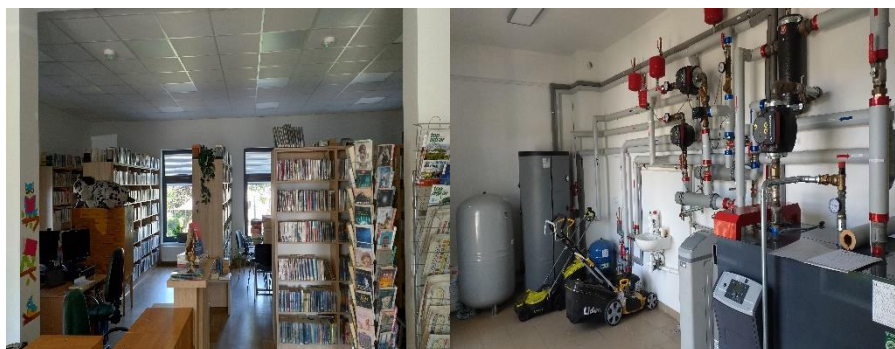
Międzypokoleniowe Centrum Kultury w Złotnikach Kujawskich – hol z windą (strona lewa) i sala widowiskowa (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 47 i nr 48

Międzypokoleniowe Centrum Kultury w Złotnikach Kujawskich – biblioteka (strona lewa) i kotłownia (strona prawa)

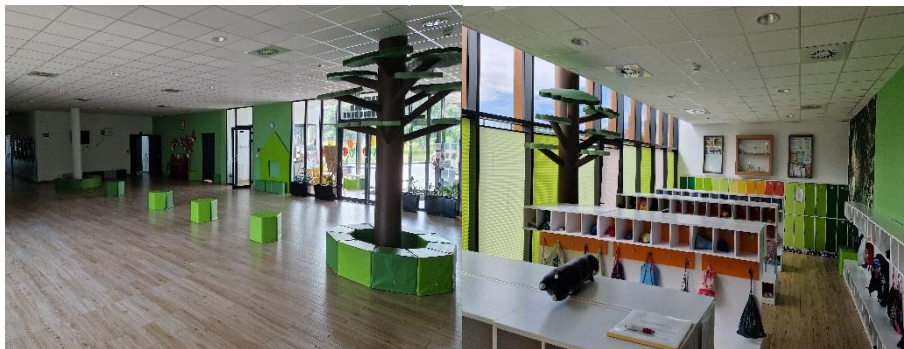


Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

- w ramach zadania pn. „Budowa przedszkola miejskiego w Mroczy”, dla którego inwestorem była gmina Mroczka, wykonano dwukondygnacyjny budynek pokryty dachem płaskim, wyposażony w schody stałe, z układem pomieszczeń obejmującym m.in.: [1] na parterze – sale dla dzieci z toaletami, pomieszczenie do zmywania naczyń, rozdzielnię żywności, pokój dla pielęgniarki z izolatką oraz niepołączone z przestrzenią przedszkola pomieszczenia techniczne, w tym kotłownię; [2] na piętrze – pokoje administracyjne z zapleczem socjalnym, świetlicą i toaletą. Zapewniono m.in.: miejsca postojowe dla samochodów przed budynkiem; wejście główne do budynku z przedsionkiem, dostępne z poziomu chodnika; brak progów w ramach ciągów komunikacyjnych i w pomieszczeniach budynku, ogólnodostępną toaletę na parterze – przystosowaną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, instalację ogrzewania podłogowego;

Zdjęcia nr 49 i nr 50

Przedszkole Miejskie w Mroczy – hol główny (strona lewa) i szatnia (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 51 i nr 52

Przedszkole Miejskie w Mroczy – sala zajęć (strona lewa) i łazienka (strona prawa)



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Przypadki niepełnej realizacji zakresu rzeczowego inwestycji

Niepełną realizację zakresu rzeczowego badanych inwestycji, przewidzianego w dokumentacji projektowej, stwierdzono w czterech na 10 przypadków, co uznano za nierzetelne. Dotyczyły to:

- nie zamontowania jednego z dwóch paneli domofonu, samozamykacza przy bramce wejściowej, serwera i przełącznika sieciowego¹⁴⁵ w szafce teletechnicznej, trzech stojaków na rowery oraz nie dokonania zagospodarowania terenu w części piknikowej, tj. dostawy i montażu wiaty, stołów i dziewięciu sztuk ław piknikowych¹⁴⁶;
- braku urządzenia podtrzymującego zasilanie¹⁴⁷ oraz zespołu wentylatorów w szafie głównego punktu dostępowego instalacji telekomunikacyjnych¹⁴⁸;
- nie wyznaczenia dwóch miejsc postojowych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami¹⁴⁹;
- nie wyposażenia klatek schodowych w schodołazy¹⁵⁰.

5.2.2. Spełnianie warunków pozwolenia na użytkowanie a prawidłowość realizacji i dokumentacji robót

We wszystkich badanych przypadkach, pomimo zlecenia podmiotom zewnętrznym opracowania dokumentacji projektowej i nadzoru autorskiego, wykonania robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, to inwestorzy, jako podmioty finansujące i organizujące budowę, odpowiadali za dopełnienie wszelkich formalności związanych z realizacją inwestycji. Formalności te obejmowały w szczególności:

¹⁴⁵ Tzw. switch'a.

¹⁴⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

¹⁴⁷ Tzw. „UPS”.

¹⁴⁸ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

¹⁴⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński.

¹⁵⁰ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

- przygotowanie dokumentacji powykonawczej niezbędnej do odbioru robót budowlanych, w tym m.in.: projektu budowlanego; projektu wykonawczego; dziennika budowy; oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem; kopii rysunków projektowych ze zmianami nieistotnymi; protokołów: odbioru robót, badań technicznych, badań i sprawdzeń przyłączy; dokumentacji geodezyjnej; oświadczeń dotyczących zgodności wykonanych robót z wymogami ochrony przeciwpożarowej i higieniczno-sanitarnymi;
- udział w odbiorze robót budowlanych;
- złożenie wniosku o pozwolenie na użytkowanie do właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

**Warunki pozwolenia
na użytkowanie
budynków będących
przedmiotem inwestycji**

Ustalenia kontroli wykazały, że każdorazowo w ramach badanych inwestycji uzyskano pozwolenia na użytkowanie nowo wybudowanych lub przebudowanych budynków, po uprzednim uzupełnieniu dokumentacji budowy oraz spełnieniu warunków użytkowania w zakresie wymaganym przez organ nadzoru budowlanego (por. tabela nr 2).

Tabela nr 2

Zestawienie warunków uzyskania zgody na użytkowanie nowo wybudowanych lub przebudowanych budynków

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Warunki uzyskania zgody na użytkowanie budynku od właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego ¹⁵¹
1.	Urząd Gminy Jeżewo Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw robót od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne; – PINB udzielił warunkowego¹⁵² pozwolenia na użytkowanie; w wyznaczonym przez PINB terminie warunki te zostały przez inwestora spełnione;
2.	Urząd Gminy w Jeziorach Wielkich Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowania wymagał uzupełnienia z uwagi na wskazane przez PINB braki w dokumentacji powykonawczej; wniosek uzupełniono w wyznaczonym przez PINB terminie; – wniosek został potraktowany przez PINB jako zawiadomienie o zakończeniu budowy; PINB zawiadomił inwestora o braku sprzeciwu do użytkowania obiektu;

¹⁵¹ Dalej: PINB”

¹⁵² Pozwolenie na użytkowanie uzależnione zostało od spełnienia następujących warunków: [1] wyposażenia okien w odpowiednie urządzenia eliminujące nadmierne operowanie promieni słonecznych padających na stanowiska pracy; [2] wydzielenia pomieszczenia wejściowego izolującego ustęp, wyposażonego w umywalkę z odpływem ciepłej i zimnej wody; [3] zabezpieczenia, w pomieszczeniu socjalnym dla pracowników kuchni (w piwnicy budynku), instalacji wodociągowej zamontowanej przy ścianie (armatury typu zawory, śrubki, pokrętła zaworów) w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko wypadku w trakcie użytkowania.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Warunki uzyskania zgody na użytkowanie budynku od właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego ¹⁵¹
3.	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim Modernizacja świetlicy w Chełmoniu	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne; kontrola stwierdziła naruszenie przepisów techniczno-budowlanych¹⁵³ oraz brak utwardzenia terenu¹⁵⁴; – PINB udzielił warunkowego¹⁵⁵ pozwolenia na użytkowanie; w wyznaczonym przez PINB terminie warunki te zostały przez inwestora spełnione;
4.	Urząd Miejski w Żninie Budowa remizy ochotniczej straży pożarnej wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzyszewko	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych ani nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę; – PINB udzielił bezwarunkowego pozwolenia na użytkowanie;
5.	Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej ¹⁵⁶	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie budynków nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych ani nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na przebudowę ciągu budynków; kontrola stwierdziła naruszenie przepisów przeciwpożarowych¹⁵⁷;

¹⁵³ Stwierdzono brak miejsc parkingowych, w tym miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami, co stanowiło naruszenie § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla budynków.

¹⁵⁴ Stwierdzono, że teren był nieutwardzony, a występujące różnice terenu w bezpośrednim otoczeniu budynku wysokości rzędu 10 cm uniemożliwiały dostęp osobom z niepełnosprawnościami do tego budynku, który został przystosowany do korzystania m.in. przez te osoby.

¹⁵⁵ Pozwolenie na użytkowanie uzależnione zostało od spełnienia następujących warunków: wykonania miejsc parkingowych, w tym miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami, wraz z wyrównaniem poziomu terenu w otoczeniu budynku.

¹⁵⁶ Właściwy organ architektoniczno-budowlany wydał dwa odrębne pozwolenia na budowę, tj.: [1] na budowę kotłowni gazowej; [2] na przebudowę ciągu budynków, w którym miała znajdować się ta kotłownia. Dla wybudowanej kotłowni gazowej wymagane było odrębne pozwolenie na użytkowanie od pozwolenia uzyskanego dla przebudowanego ciągu budynków. Do użytkowania kotłowni gazowej wspomaganej pompą ciepła przystąpiono bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie – por. pkt 5.2.4. niniejszej informacji, w części dot. przypadków niewypełnienia ustawowych obowiązków inwestora.

¹⁵⁷ W zakresie: [1] nie przedstawienia protokołu kontroli systemów sprawności systemów detekcji gazów; [2] nie przedstawienia dokumentów dla przeciwpożarowego wyłącznika prądu, tj. dopuszczenia jednostkowego zastosowania przeciwpożarowego wyłącznika prądu, lub dokumentów na wykonanie certyfikowanego wyłącznika prądu; [3] nie uzupełnienia zapisu w projekcie branży elektrycznej dotyczącego działania przeciwpożarowego wyłącznika prądu, nie usunięcia niezgodności rzeczywistego wykonania z częścią graficzną projektu odnośnie lokalizacji przycisków przeciwpożarowego wyłącznika prądu oraz lamp oświetlenia awaryjnego; [4] braku zabezpieczenia przepustów instalacyjnych, przechodzących przez ściany wewnętrzne i strop kotłowni gazowej, do klasy odporności ogniowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Warunki uzyskania zgody na użytkowanie budynku od właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego ¹⁵¹
		– PINB udzielił warunkowego¹⁵⁸ pozwolenia na użytkowanie przebudowanych budynków; w wyznaczonym przez PINB terminie warunki te zostały przez inwestora spełnione;
6.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie wymagał uzupełnienia z uwagi na wskazane przez PINB braki w dokumentacji powykonawczej¹⁵⁹; wniosek uzupełniono w wyznaczonym przez PINB terminie; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw robót od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne; – PINB udzielił warunkowego¹⁶⁰ pozwolenia na użytkowanie; w wyznaczonym przez PINB terminie warunki te zostały przez inwestora spełnione;
7.	Urząd Gminy Bukowiec Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne;

¹⁵⁸ Pozwolenie na użytkowanie uzależnione zostało od spełnienia następujących warunków: [1] przedstawienia protokołu kontroli systemów sprawności systemów detekcji gazów; [2] przedstawienia dokumentów na przeciwpożarowy wyłącznik prądu, tj. dopuszczenia jednostkowego zastosowania przeciwpożarowego wyłącznika prądu, lub dokumentów na wykonanie certyfikowanego wyłącznika prądu; [3] uzupełnienia zapisu w projekcie branży elektrycznej dotyczącego działania przeciwpożarowego wyłącznika prądu, usunięcia niezgodności rzeczywistego wykonania z częścią graficzną projektu odnośnie lokalizacji przycisków przeciwpożarowego wyłącznika prądu oraz lamp oświetlenia awaryjnego; [4] zabezpieczenia przepustów instalacyjnych, przechodzących przez ściany wewnętrzne i strop kotłowni gazowej, do klasy odporności ogniowej.

¹⁵⁹ Tj. braki dotyczące: [1] dziennika budowy w zakresie potwierdzenia faktycznie wykonanych robót i potwierdzenia zakończenia budowy przez inspektora nadzoru inwestorskiego lub przedłożenie dokumentu przedstawiającego dokonanie tej czynności; [2] projektu technicznego z uwzględnieniem dokonanych przez projektanta zmian w tym projekcie; [3] oświadczenia kierownika budowy wykazującego wszystkie dokonane w czasie realizacji zmiany potwierdzone przez projektantów i inspektora nadzoru inwestorskiego; [4] decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego – dźwigu osobowego; [5] zgodnej ze stanem faktycznym informacji o zgodności usytuowania obiektu z projektem zagospodarowania terenu lub odstępstwach od tego projektu, sporządzonej przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii; [6] potwierdzeń odbioru wykonanych przyłączy: elektroenergetycznego, wodociągowego, sanitarnego, ciepłowniczego; [7] kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu zagospodarowania terenu lub architektoniczno-budowlanego, uwzględniających dokonane zmiany.

¹⁶⁰ Pozwolenie na użytkowanie uzależnione zostało od spełnienia następujących warunków: zrealizowania zamierzenia projektowego polegającego na podłączeniu urządzeń sygnalizacyjno-alarmowych systemu sygnalizacji pożarowej obiektu z systemem monitoringu pożarowego Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Inowrocławiu, zgodnie ze stanowiskiem Komendanta Powiatowego PSP w Inowrocławiu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Warunki uzyskania zgody na użytkowanie budynku od właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego ¹⁵¹
		– PINB udzielił bezwarunkowego pozwolenia na użytkowanie;
8.	Starostwo Powiatowe w Toruniu Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne; – PINB udzielił bezwarunkowego pozwolenia na użytkowanie;
9.	Urząd Gminy Żłotniki Kujawskie Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Żłotnikach Kujawskich	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowania wymagał uzupełnienia z uwagi na wskazane przez PINB braki w dokumentacji powykonawczej ¹⁶¹ ; wniosek uzupełniono w wyznaczonym przez PINB terminie; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę, a jedynie odstępstwa nieistotne; – PINB udzielił warunkowego ¹⁶² pozwolenia na użytkowanie; w wyznaczonym przez PINB terminie warunki te zostały przez inwestora spełnione;
10.	Urząd Miasta i Gminy w Mroczy Budowa przedszkola miejskiego w Mroczy	– wniosek inwestora o pozwolenie na użytkowanie nie wymagał uzupełnienia; – kontrola obowiązkowa PINB nie stwierdziła istotnych ani nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego w pozwoleniu na budowę; – PINB udzielił bezwarunkowego pozwolenia na użytkowanie;

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli NIK.

¹⁶¹ Tj.: [1] kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, wraz z uzupełniającym opisem dot. konstrukcji stropu i dachu (opisem konstrukcji, zastosowanych przekrojów); [2] uzgodnienia dokonanych odstępstw z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

¹⁶² Pozwolenie na użytkowanie uzależnione zostało od spełnienia następujących warunków: [1] wyposażenia pochylni przy wejściu do budynku w krawężnik; [2] dokonania zgodnego z przepisami montażu barierki przy pochylni przy wejściu do budynku; [3] zmiany do wymaganych rozmiarów szerokości i długości miejsc parkingowych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami, a także dokonania ich odpowiedniego oznakowania; [4] odnowienia powłoki skutego tynku w dwóch pomieszczeniach; [5] dokonania zgodnego z przepisami montażu furtki w zakresie kierunku otwierania – do wewnątrz.

5.2.3. Harmonogram realizacji robót oraz korzystanie z praw zabezpieczających interes inwestora

Procesy inwestycyjne zawsze cechują się pewnym stopniem złożoności i niepewności. Kontrola wykazała jednak, że nie zawsze zmiany harmonogramu realizacji robót budowlanych, skutkujące koniecznością wydłużenia terminu ich wykonania, były wyłącznie wynikiem czynników niezależnych od inwestorów. W trzech przypadkach¹⁶³ było to spowodowane w szczególności błędami w dokumentacji projektowej oraz wynikającą z nich koniecznością wykonania robót dodatkowych, a w jednym przypadku¹⁶⁴ – niewłaściwym przygotowaniem inwestycji.

Tabela nr 3

Zestawienie harmonogramu realizacji robót budowlanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Harmonogram realizacji robót, w tym jego zmiany oraz przyczyny zmian
1.	Urząd Gminy Jeżewo Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury	– 22 grudnia 2021 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 30 listopada 2022 r.; – 31 maja 2023 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁶⁵ termin wykonania umowy na roboty budowlane; – przedłużenie terminu realizacji umowy uzasadniano błędami w dokumentacji projektowej oraz koniecznością wykonania robót dodatkowych;
2.	Urząd Gminy w Jeziorach Wielkich Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie	– 15 października 2019 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 30 czerwca 2021 r.; – 24 października 2019 r. – data wstrzymania robót przez wykonawcę m.in. z uwagi na nieuzyskanie przez gminę decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w związku z istotnym odstępniem od zatwierdzonego projektu budowlanego¹⁶⁶; – 29 kwietnia 2020 r. – data odstąpienia wykonawcy od umowy¹⁶⁷; – 8 lutego 2021 r. – data podpisania umowy na kontynuację robót budowlanych, z terminem wykonania do 30 czerwca 2022 r.; – 9 marca 2021 r. – data wstrzymania robót przez nowego wykonawcę m.in. z uwagi na braki dokumentacji projektowej¹⁶⁸;

¹⁶³ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Jeziora Wielkie; [3] gminę Żłotniki Kujawskie.

¹⁶⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

¹⁶⁵ Zgodnie z treścią protokołu końcowego odbioru robót budowlanych, spisane 12 czerwca 2023 r., roboty zakończono 31 maja 2023 r.

¹⁶⁶ Tj. istotną zmianą dokonaną 20 czerwca 2019 r. w zakresie wysokości budynku, tj. zwiększeniem tej wysokości w porównaniu z zatwierdzonym projektem o 68 cm.

¹⁶⁷ Decyzję zatwierdzającą projekt zamienny inwestor uzyskał 6 października 2020 r.

¹⁶⁸ W zakresie: badań geotechnicznych i wyników wiercen geotechnicznych, dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz projektu geotechnicznego posadowienia obiektu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Harmonogram realizacji robót, w tym jego zmiany oraz przyczyny zmian
		– 31 grudnia 2022 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁶⁹ termin wykonania umowy na kontynuację robót budowlanych; – przedłużenie terminu realizacji umowy na kontynuację robót było konsekwencją m.in. błędów projektowych i wynikającej z nich konieczności uzyskania opinii geotechnicznych¹⁷⁰, opracowania projektów wykonawczych¹⁷¹ oraz wykonania na ich podstawie robót dodatkowych¹⁷²;
3.	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim Modernizacja świetlicy w Chełmoniu	– 24 listopada 2022 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane z zakładanym i nieprzedłużonym terminem wykonania do 24 listopada 2023 r.; – pierwotnie zakładany termin został dotrzymany¹⁷³;
4.	Urząd Miejski w Żnieniu Budowa remizy OSP wraz z świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko	– 26 października 2021 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane z zakładanym terminem wykonania do 26 października 2022 r.; – 20 grudnia 2022 r. – ostatecznie przedłużony termin wykonania umowy na roboty budowlane, przekroczony o jeden dzień¹⁷⁴; – przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało z konieczności wykonania robót dodatkowych, w odpowiedzi na postulaty zgłaszane przez przyszłych użytkowników obiektu i dotyczące ułatwień w jego użytkowaniu i eksploatacji;
5.	Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej	– 30 listopada 2020 r. – data podpisania umowy na roboty dotyczące budowy kotłowni gazowej, z zakładanym terminem wykonania do 28 lutego 2021 r.; – pierwotnie zakładany termin został dotrzymany¹⁷⁵; – 12 lutego 2021 r. – data podpisania umowy na dostawę pompy ciepła, z zakładanym terminem wykonania

¹⁶⁹ Protokół końcowego odbioru robót podpisano 2 grudnia 2022 r., a zgodnie z umową za datę wykonania przedmiotu umowy uważano datę podpisania protokołu końcowego.

¹⁷⁰ Dotyczących proponowanych rozwiązań fundamentowania budynku hali.

¹⁷¹ Dotyczących posadowienia budynku na palach typu przemieszczeniowego.

¹⁷² Obejmujących: wykonanie pali fundamentowych, płyty żelbetowej, ław i posadzki.

¹⁷³ Pozwolenie na użytkowanie uzyskano 8 maja 2023 r., a zgodnie z umową za datę wykonania przedmiotu umowy przyjęto datę uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

¹⁷⁴ Stosownym wpisem w dzienniku budowy, tj. 21 grudnia 2022 r., kierownik budowy zgłosił zakończenie robót budowlanych. Zgodnie z umową za termin zakończenia robót uważano termin zgłoszenia, w formie pisemnej, przez wykonawcę robót do odbioru zamawiającemu.

¹⁷⁵ Wykonawca zgłosił pisemnie gotowość do odbioru 26 lutego 2021 r., a zgodnie z umową za datę zakończenia przedmiotu umowy przyjęto datę pisemnego zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru końcowego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Harmonogram realizacji robót, w tym jego zmiany oraz przyczyny zmian
		do 12 maja 2021 r.; pierwotnie zakłady termin został dotrzymany¹⁷⁶; – 15 listopada 2022 r. – data podpisania umowy na roboty dotyczące rozbudowy i przebudowy budynków, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 15 listopada 2022 r.; 31 maja 2023 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁷⁷ termin wykonania umowy na roboty budowlane; przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało m.in. z niewłaściwego przygotowania inwestycji, tj. nieuzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej uzyskaniem zgody na odstępstwo od przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego¹⁷⁸;
6.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (DMD) w Inowrocławiu	– 4 listopada 2022 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 4 stycznia 2024 r.; – 4 kwietnia 2024 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁷⁹ termin wykonania umowy na roboty budowlane; – przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało z konieczności wykonania robót zamiennych w zakresie elewacji południowej budynku;
7.	Urząd Gminy Bukowiec Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu	– 8 grudnia 2020 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 15 grudnia 2022 r.; z przyczyn leżących po stronie wykonawcy¹⁸⁰ zamawiający zdecydował o rozwiązaniu umowy; – 19 maja 2023 r. – data podpisania umowy na kontynuację robót budowlanych, z terminem wykonania do 19 stycznia 2024 r.;

¹⁷⁶ Wykonawca zgłosił pisemnie gotowość do odbioru 21 kwietnia 2021 r., a zgodnie z umową za datę zakończenia przedmiotu umowy przyjęto datę pisemnego zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru końcowego.

¹⁷⁷ Wykonawca zgłosił pisemnie gotowość do odbioru 31 maja 2023 r., a zgodnie z umową za datę zakończenia przedmiotu umowy przyjęto datę pisemnego zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru końcowego.

¹⁷⁸ W zakresie m.in.: szerokości spocznika między-kondygnacyjnego klatki schodowej prowadzącej z sali bankietowej; długości dojścia ewakuacyjnego z sali bankietowej na piętrze; szerokości drzwi z pomieszczeń; zastosowania palnych materiałów na części ścian i suficie Sali bankietowej.

¹⁷⁹ Zgodnie z umową w terminie wykonania robót wykonawca miał zgłosić gotowość do odbioru końcowego robót. Gotowość do odbioru oznaczała, że wykonawca wykonał roboty budowlane oraz skompletował i przekazał dokumentację powykonawczą. Wykonawca przekazał dokumentację powykonawczą 3 kwietnia 2024 r., a gotowość do odbioru zgłosił 4 kwietnia 2024 r.

¹⁸⁰ W związku z nieterminową realizacją prac na budowie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Harmonogram realizacji robót, w tym jego zmiany oraz przyczyny zmian
		– 31 marca 2024 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁸¹ termin wykonania umowy na kontynuację robót budowlanych; – przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało m.in. z konieczności zmiany koncepcji elewacji budynku;
8.	Starostwo Powiatowe w Toruniu Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą	– 7 lipca 2021 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 7 lipca 2022 r.; – 30 września 2022 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁸² termin wykonania umowy na roboty budowlane; – przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało m.in. z zaistnienia niesprzyjających warunków atmosferycznych, uniemożliwiających prawidłowe prowadzenie robót oraz opóźnienia operatora w realizacji przyłącza energetycznego do zasilania budynku;
9.	Urząd Gminy Żłotniki Kujawskie Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Żłotnikach Kujawskich	– 8 lipca 2021 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 8 lipca 2022 r.; – 9 grudnia 2022 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁸³ termin wykonania umowy na roboty budowlane; – przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało m.in. z przestoju robót spowodowanego ujawnionymi błędami projektowymi¹⁸⁴, koniecznością wykonania dokumentacji zamiennej i robót dodatkowych;
10.	Urząd Miasta i Gminy w Mroczy Budowa przedszkola miejskiego w Mroczy	– 14 listopada 2019 r. – data podpisania umowy na roboty budowlane, z pierwotnie zakładanym terminem wykonania do 28 maja 2021 r.; – 30 lipca 2021 r. – ostatecznie przedłużony i dotrzymany¹⁸⁵ termin wykonania umowy na roboty budowlane;

¹⁸¹ Wykonawca 29 marca 2024 r. zgłosił zakończenie robót oraz przedstawił pozwolenie na użytkowanie, a zgodnie z umową (w brzmieniu nadanym aneksem nr 1) przez zakończenie robót należało rozumieć uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

¹⁸² Zakończenie robót zgłoszono wpisem do dziennika budowy 30 września 2022 r.

¹⁸³ Zakończenie robót zgłoszono wpisem do dziennika budowy 9 grudnia 2022 r., a zgodnie z umową za podstawę wykonania w całości przedmiotu umowy uznano wpis kierownika budowy do dziennika budowy o zakończeniu realizacji w całości przedmiotu umowy.

¹⁸⁴ Błędy dotyczyły układu konstrukcyjnego budynku oraz warunków ochrony przeciwpożarowej.

¹⁸⁵ Zgodnie z treścią protokołu odbioru końcowego inwestycji z 23 sierpnia 2021 r., roboty zostały wykonane do 30 lipca 2021 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/inwestycja objęta kontrolą	Harmonogram realizacji robót, w tym jego zmiany oraz przyczyny zmian
		– przedłużenie terminu realizacji umowy wynikało m.in. z przestoju robót spowodowanego wystąpieniem odmiennych warunków geotechnicznych i koniecznością sporządzenia dokumentacji zamienniej ¹⁸⁶ ;

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli NIK.

Korzystanie z postanowień umów zabezpieczających interes inwestora

Kontrola wykazała, że w uzasadnionych przypadkach inwestorzy korzystali z postanowień umów zabezpieczających ich interesy jako zamawiających, tj. w szczególności:

- w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali sportowej Jeziora Wielkie”, ze względu na stwierdzenie wad projektu zamiennego uniemożliwiających prowadzenie prac budowlanych, w grudniu 2021 r. gmina Jeziora Wielkie wezwała wykonawcę tego projektu do zapłaty na rzecz gminy odszkodowania za nienależyte wykonanie dokumentacji projektowej w kwocie łącznie 2 359,5 tys. zł, obejmującej wydatki poniesione na realizację robót dodatkowych związanych ze zmianą projektu posadowienia budynku. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK¹⁸⁷ ww. kwota pozostawała sporną;
- w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu”, ze względu na rozwiązanie umowy z pierwszym wykonawcą robót budowlanych spowodowane zwłoką w wykonaniu obowiązków umownych w stosunku do terminów określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, w styczniu 2023 r. gmina Bukowiec wystawiła notę obciążeniową i wezwała ww. wykonawcę do zapłaty kary umownej w kwocie 1 060,8 tys. zł. W marcu 2024 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy nakazał wykonawcy zapłatę na rzecz gminy Bukowiec kwoty wynikającej z ww. noty obciążeniowej oraz kwoty 60,3 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

5.2.4. Nadzór nad realizacją inwestycji na etapie wykonania robót budowlanych oraz inne obowiązki inwestora

W dwóch na 10 badanych inwestycji nadzór nad realizacją umów na roboty budowlane, na usługi nadzoru autorskiego oraz nadzoru inwestorskiego, sprawowany był rzetelnie¹⁸⁸. W ośmiu na 10 badanych inwestycji stwierdzono jednak nieprawidłowości wynikające z nierzetelności tego nadzoru.

Pomimo sprawowanego nadzoru kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego odbioru robót budowlanych, tj. m.in.:

Przypadki nierzetelnego odbioru robót budowlanych

- odebrania bez uwag robót budowlanych wykonanych w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, w szczególności: [1] zastosowania¹⁸⁹ schodów ze stopniami o wysokości 18 cm i 20 cm przy maksymalnej dopuszczalnej wysokości w budynkach przedszkoli i żłobków wynoszącej 15 cm (jeden przypadek)¹⁹⁰; [2] zastosowania¹⁹¹ progów o wysokości od 15 do 20 mm w drzwiach do 14 pomieszczeń, pomimo niedopuszczalności stosowania progów

¹⁸⁶ W zakresie posadowienia budynku.

¹⁸⁷ Tj. 22 lipca 2024 r.

¹⁸⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Kowalewo Pomorskie.

¹⁸⁹ Wbrew założeniom dokumentacji projektowej.

¹⁹⁰ Por. § 68 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

¹⁹¹ Wbrew założeniom specyfikacji warunków zamówienia stanowiącej integralną część umowy na roboty budowlane.

- w drzwiach (jeden przypadek)¹⁹²; [3] niewyróżnienia krawędzi stopni schodów w budynkach użyteczności publicznej kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (sześć przypadków)¹⁹³; [4] nie zastosowania w budynku użyteczności publicznej poręczy przyściennych przy schodach (trzy przypadki)¹⁹⁴; [5] zastosowania w budynku użyteczności publicznej powierzchni spoczników schodów niemających wykończenia wyróżniającego je odcieniem, barwą bądź fakturą, co najmniej w pasie 30 cm od krawędzi rozpoczynającej i kończącej bieg schodów (jeden przypadek)¹⁹⁵; [6] nie oznakowania w sposób widoczny skrzydeł drzwiowych wykonanych z przezroczystych tafli (jeden przypadek)¹⁹⁶; [7] wyznaczenia miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami długości ok. 4,75 m przy dopuszczalnej długości wynoszącej co najmniej 5m (jeden przypadek)¹⁹⁷; [8] nie zastosowania urządzenia technicznego zapewniającego osobom z niepełnosprawnościami dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi (jeden przypadek)¹⁹⁸; [9] nie zastosowania pochylni dla osób z niepełnosprawnościami przy schodach zewnętrznych do części administracyjnej budynku (jeden przypadek)¹⁹⁹; [10] nie zapewnienia na kondygnacji dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami, co najmniej jednego ogólnodostępnego pomieszczenia higieniczno-sanitarnego przystosowanego dla tych osób, z uwagi na nie zainstalowanie w takim pomieszczeniu co najmniej jednej odpowiednio przystosowanej miski ustępowej (jeden przypadek)²⁰⁰; [11] nie zapewnienia w pomieszczeniach higienicznosanitarnych dla osób z niepełnosprawnościami minimalnej przestrzeni manewrowej przed sanitariatami wynoszącej 1,5 m x 1,5 m (jeden przypadek)²⁰¹; [12] nie zainstalowania²⁰² w jednej z łazienek dla osób z niepełnosprawnościami, uchwytów ułatwiających korzystanie z umywalki (jeden przypadek)²⁰³; [13] zamontowania ogrodzenia z ostro zakończonymi elementami na wysokości mniejszej niż 1,8 m, stwarzającymi zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt (jeden przypadek)²⁰⁴; [14] nie zastosowania w instalacji wody ciepłej, w budynku przeznaczonym na zbiorowy pobyt dzieci, termostatycznych zaworów mieszających z ograniczeniem maksymalnej temperatury do 43°C, a w instalacjach prysznicowych – do 38°C, zapobiegających poparzeniu (jeden przypadek)²⁰⁵;
- odebrania bez uwag robót budowlanych wykonanych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o drogach publicznych, tj. wyznaczenia przy hali widowiskowo-sportowej dwóch zamiast trzech miejsc postojowych dla osób

¹⁹² Por. § 75 ust. 3 w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

¹⁹³ Por. § 71 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] gminę Lubień Kujawski; [3] powiat inowrocławski; [4] gminę Bukowiec; [5] gminę Złotniki Kujawskie; [6] gminę Mrocza.

¹⁹⁴ Por. § 296 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Bukowiec; [2] gminę Złotniki Kujawskie; [3] gminę Mrocza.

¹⁹⁵ Por. § 306 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

¹⁹⁶ Por. § 295 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

¹⁹⁷ Por. § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

¹⁹⁸ Por. § 55 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Mrocza.

¹⁹⁹ Por. § 66 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²⁰⁰ Por. § 86 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

²⁰¹ Por. § 86 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²⁰² Wbrew założeniom dokumentacji projektowej.

²⁰³ Por. § 86 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²⁰⁴ Por. § 41 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Mrocza.

²⁰⁵ Por. § 302 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Mrocza.

- z niepełnosprawnościami, przy ogólnej liczbie stanowisk wynoszącej 43 (jeden przypadek)²⁰⁶;
- potwierdzania w protokołach odbioru wykonania robót budowlanych, które faktycznie nie były zrealizowane, tj. które w szczególności zastąpiono innymi²⁰⁷ (jeden przypadek)²⁰⁸.

Poniżej zamieszczono przykładowe zdjęcia przedstawiające roboty wykonane niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi oraz potwierdzające usunięcie błędów w trakcie kontroli NIK.

Zdjęcia nr 53 i nr 54

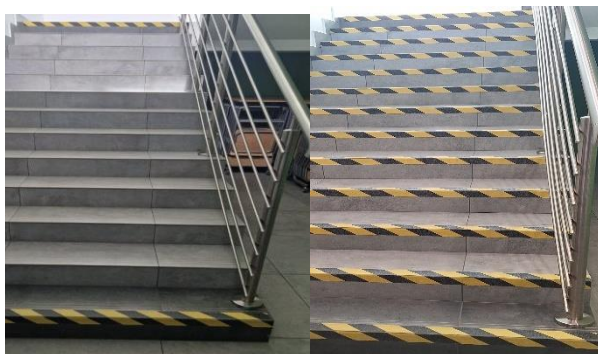
Przedszkole Miejskie w Mroczy – ogrodzenie z ostro zakończonymi elementami na wysokości mniejszej niż 1,8 m (strona lewa – wg stanu na dzień oględzin NIK)²⁰⁹ oraz ogrodzenie po usunięciu ostro zakończonych elementów (strona prawa)²¹⁰



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Zdjęcia nr 55 i nr 56

Przedszkole Miejskie w Mroczy – schody z częścią krawędzi stopni schodów niewyróżniającą się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki (strona lewa – wg stanu na dzień oględzin NIK)²¹¹ oraz schody po uzupełnieniu kontrastowego oznakowania krawędzi stopni schodów (strona prawa)²¹²



Źródło: materiały własne NIK z kontroli jednostkowych.

Z ustaleń kontroli wynikało, że jedną z przyczyn wykonania robót budowlanych w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków były błędy projektowe, co potwierdzili w swoich wyjaśnieniach kierownicy jednostek kontrolowanych.

²⁰⁶ Por. art. 12a ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Bukowiec.

²⁰⁷ Np.: [1] potwierdzenia wykonania stropu z konstrukcji żelbetowej wylewanej o wartości 165,5 tys. zł netto oraz belki i nadproża żelbetowego z zastosowaniem pompy do betonu o wartości 32,1 tys. zł netto, pomimo ich wykonania w innej technologii; [2] potwierdzenia wykonania ścian murowanych z cegły pełnej oraz porothermu o wartości 104,2 tys. zł netto pomimo, że ściany wykonane były z innego materiału (beton komórkowy); [3] potwierdzenia odnowienia ogrodzenia o wartości 80 tys. zł netto pomimo, że wykonano nowe ogrodzenie.

²⁰⁸ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²⁰⁹ 2 lipca 2024 r.

²¹⁰ 27 września 2024 r.

²¹¹ 2 lipca 2024 r.

²¹² 27 września 2024 r.

**Nieprawidłowe
wykonanie robót
budowlanych na skutek
błędów projektowych**

Przykłady

1) W ramach realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole, żłobek i gminny ośrodek kultury” gmina Jeżewo dopuściła w szczególności do: [1] nie wybudowania pochylni dla osób z niepełnosprawnościami przy schodach zewnętrznych do części administracyjnej budynku zajętej na potrzeby przedszkola, pomimo wymogu przewidzianego w § 66 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków; [2] nie zapewnienia minimalnej przestrzeni manewrowej przed sanitariatami (1,5 m x 1,5 m)²¹³ w dwóch pomieszczeniach higienicznosanitarnych, dedykowanych zgodnie z projektem dla osób z niepełnosprawnościami, umiejscowionych w części budynku przeznaczanej na przedszkole, wbrew wymogom § 86 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków; [3] nie zainstalowania przy umywalce uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych w jednej z łazienek dla osób z niepełnosprawnościami, zlokalizowanej w części budynku zajętej przez żłobek i gminny ośrodek kultury, wbrew wymogom § 86 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Wójt Gminy Jeżewo wyjaśnił m.in., że rozwiązania takie wynikały z dokumentacji projektowej, a pracownicy Urzędu Gminy Jeżewo nie analizowali ich pod względem zgodności z przepisami.

2) W ramach realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Inowrocławiu” powiat inowrocławski dopuścił do: [1] wykonania krawędzi stopni schodów w klatkach schodowych budynku DMD nie wyróżniających się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki²¹⁴, tj. niespełniających wymogów § 71 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków; [2] nie zainstalowania co najmniej jednej miski ustępowej odpowiednio przystosowanej dla osób z niepełnosprawnościami²¹⁵ w pomieszczeniu ogólnodostępnego WC na parterze budynku DMD, przez co nie został spełniony wymóg określony w § 86 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków²¹⁶. Starosta Inowrocławski wyjaśniła m.in., że projektant sprawujący nadzór autorski nie zwrócił uwagi na konieczność oznakowania wszystkich stopni schodów zgodnie z przepisami oraz że zastosowanie miski ustępowej typowej zamiast miski dostosowanej dla osób z niepełnosprawnościami zaakceptował projektant.

3) W ramach realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Bukowcu” gmina Bukowiec dopuściła do nie zastosowania poręczy przyściennych przy schodach wewnętrznych w hali, co stanowiło naruszenie § 296 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Wójt Gminy Bukowiec wyjaśnił m.in., że nie wykonano poręczy, ponieważ nie przewidywał tego projekt architektoniczno-budowlany, a brak poręczy w projekcie wynikał z niedopatrzenia projektanta oraz osób uzgadniających projekt.

4) W ramach realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Złotnikach Kujawskich” gmina Złotniki Kujawskie dopuściła do: [1] wykonania krawędzi stopni schodów wewnątrz budynku nie wyróżniających się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, tj. niespełniających wymogów § 71 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków; [2] nie wykonania balustrad lub poręczy przyściennych umożliwiających lewo i prawo stronne użytkowanie tych schodów, co stanowiło naruszenie § 296 ust. 3 ww. rozporządzenia. Wójt Gminy Złotniki Kujawskie wyjaśnił, że schody zostały wykonane zgodnie z projektem.

²¹³ Zaprojektowana szerokość wynosiła 145 cm.

²¹⁴ W klatkach schodowych wschodniego i zachodniego wejścia do budynku DMD zastosowano dwa biegi schodów prowadzące na pierwsze piętro, rozdzielone spocznikiem. Tylko krawędź pierwszego i ostatniego stopnia schodów wyróżniała się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.

²¹⁵ Zamiast miski ustępowej dostosowanej dla osób niepełnosprawnych zastosowano typową miskę ustępową.

²¹⁶ Tj. warunek dotyczący zapewnienia w budynku, na kondygnacji dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami, co najmniej jednego ogólnodostępnego pomieszczenia higieniczno-sanitarnego przystosowanego dla tych osób.

Pomimo sprawowanego nadzoru kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące niewyegzekwowania obowiązków wynikających z umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych, tj. m.in.:

Przypadki niewyegzekwowania od wykonawców robót ich obowiązków

- niewyegzekwowania od wykonawców robót budowlanych obowiązku wynikającego z STWiORB i dotyczącego opracowania tzw. Programu Zapewnienia Jakości (dwa przypadki)²¹⁷;
- niewyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych sporządzenia wymaganego w umowie zestawienia ilościowego i wartościowego wykonanych robót, na etapie poprzedzającym dokonanie płatności częściowych (jeden przypadek)²¹⁸;
- niewyegzekwowania od wykonawców robót budowlanych obowiązku prawidłowego i rzetelnego prowadzenia dziennika budowy, wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa budowlanego lub zawartej umowy, co skutkowało w szczególności: [1] nie odnotowaniem w dzienniku danych wszystkich osób pełniących funkcję kierownika budowy lub kierownika robót, a także brakiem potwierdzenia i daty przejścia przez te osoby ich obowiązków (trzy przypadki)²¹⁹; [2] dokonaniem wpisu dotyczącego zmiany kierownika budowy, bez jednoczesnego określenia stanu zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy (jeden przypadek)²²⁰; [3] brakiem wpisów potwierdzających odbiór robót zanikających lub ulegających zakryciu w branży elektrycznej i telekomunikacyjnej (jeden przypadek)²²¹; [4] nie załączeniem do dziennika protokołów robót związanych z budową lub sporządzonych w trakcie wykonywania robót²²² ani nie dokonania w dzienniku wpisu o fakcie prowadzenia oddzielnego zbioru z arkuszami tych protokołów (trzy przypadki)²²³; [5] wprowadzenia do dziennika nierzetelnych, tj. niezgodnych ze stanem faktycznym dat rozpoczęcia i zakończenia robót (jeden przypadek)²²⁴;
- niewyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych określonego w umowie²²⁵ obowiązku zapewnienia, aby wszystkie osoby wyznaczone do wykonywania czynności objętych przedmiotem tej umowy posiadały odpowiednie kwalifikacje oraz przeszkolenia i uprawnienia wymagane przepisami prawa, tj. niezapewnienia wykonania w budynku użyteczności publicznej instalacji telekomunikacyjnych pod kierownictwem osoby posiadającej uprawnienia budowlane do kierowania robotami w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych (jeden przypadek)²²⁶.

²¹⁷ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Żnin; [2] powiat toruński.

²¹⁸ Por. § 5 ust. 5 i 6 umowy na rozbudowę i przebudowę budynków. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

²¹⁹ Por. odpowiednio § 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z czerwca 2002 r., § 5 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z września 2021 r., § 10 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z grudnia 2022 r. Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Żnin (dot. osoby pełniącej obowiązki kierownika robót branży konstrukcyjno-budowlanej); [2] powiat inowrocławski (dot. osoby pełniącej obowiązki kierownika robót elektrycznych); [3] powiat toruński (dot. osoby pełniącej obowiązki kierownika budowy).

²²⁰ Por. § 5 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z września 2021 r. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Żnin.

²²¹ Por. § 5 ust. 11 umowy na roboty budowlane, zgodnie z którym zamawiający wymagał od wykonawcy, aby odbiory robót zanikających i ulegających zakryciu zostały potwierdzone w dzienniku budowy. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

²²² Tj. odpowiednio: [1] protokołów odbioru robót, w tym robót ulegających zakryciu lub zanikających; [2] protokołów konieczności.

²²³ Por. odpowiednio § 8 ust. 1–2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z czerwca 2002 r., § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z września 2021 r., § 15 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z grudnia 2022 r. Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Lubień Kujawski (dot. protokołów odbioru robót wynikających z umowy na budowę kotłowni gazowej oraz z umowy na rozbudowę i przebudowę budynków); [2] powiat inowrocławski (dotyczy protokołów odbioru robót); [3] gminę Żłotniki Kujawskie (dotyczy protokołów konieczności).

²²⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (dot. umowy na budowę kotłowni gazowej).

²²⁵ Por. § 3 ust. 2 pkt 12 umowy na roboty budowlane.

²²⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski. Specjalista powołany przez NIK, w obecności którego przeprowadzono oględziny w budynku DMD, wskazał, że w związku z realizacją instalacji telekomunikacyjnych w tym budynku należało zapewnić ich wykonanie przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych.

Pomimo sprawowanego nadzoru kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące niewyegzekwowania obowiązków wynikających z umów zawartych z wykonawcami usług nadzoru, tj. m.in.:

Przypadki niewyegzekwowania od inspektorów nadzoru ich obowiązków

- niewyegzekwowania od wykonawcy usługi nadzoru inwestorskiego branży budowlanej obowiązku prawidłowego i rzetelnego prowadzenia dziennika budowy, co skutkowało brakiem wpisu potwierdzającego wykonanie wszystkich robót (jeden przypadek)²²⁷;
- niewyegzekwowania od wykonawcy usługi nadzoru autorskiego (pod kątem zapewnienia zgodności robót budowlanych z opracowanym projektem) udziału w odbiorach częściowych oraz w odbiorze końcowym robót (jeden przypadek)²²⁸;
- niewyegzekwowania od wykonawców usług nadzoru inwestorskiego branży instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (jeden przypadek)²²⁹ oraz sanitarnych i elektrycznych (trzy przypadki)²³⁰ udziału w odbiorach prac obejmujących ww. branżę.

Przypadki nierzetelnego odbioru dokumentacji powykonawczej

Pomimo sprawowanego nadzoru kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego odbioru dokumentacji powykonawczej, tj. odbioru bez uwag dokumentacji powykonawczej, która nie spełniała wymogów Prawa budowlanego m.in. z uwagi na niekompletność lub była niespójna, tj. w szczególności: [1] nie zawierała rysunków zamiennych wykonanych przez projektanta – w związku z nieistotnymi zmianami konstrukcji stropów nad częścią dobudowaną obiektu²³¹ (jeden przypadek)²³², w związku z nieistotną zmianą trasy kanałów kablowych instalacji telekomunikacyjnych (jeden przypadek)²³³, w związku ze zmianą zabezpieczeń instalacji elektrycznych na typ C zamiast typu B (jeden przypadek)²³⁴, w związku z nieistotnymi zmianami wynikającymi z robót dodatkowych (jeden przypadek)²³⁵; [2] zawierała oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, pomimo wykonania²³⁶ dodatkowych robót nieprzewidzianych w projekcie budowlanym²³⁷ (jeden przypadek); [3] zawierała niespójne oświadczenia kierownika robót branży elektrycznej²³⁸ (jeden przypadek)²³⁹; [4] zawierała wnioski materiałowe branży teletechnicznej podpisane przez inspektora nadzoru inwestorskiego nieposiadającego wymaganych uprawnień budowlanych do sprawowania nadzoru nad realizacją robót w branży telekomunikacyjnej (jeden przypadek)²⁴⁰.

²²⁷ Por. § 6 ust. 1 pkt 4 lit f umowy na nadzór inwestorski branży budowlanej. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

²²⁸ Por. § 2 ust. 1 umowy na nadzór autorski. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²²⁹ Por. § 3 pkt 22 umowy na nadzór inwestorski (w odniesieniu do odbioru częściowego robót z lipca 2022 r.). Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Żnin.

²³⁰ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Żnin (por. § 3 pkt 22 umowy na nadzór inwestorski, w odniesieniu do odbiorów częściowych robót z lipca i sierpnia 2022 r.); [2] powiat inowrocławski (por. § 2 ust. 2 lit. c umów na nadzór inwestorski, w odniesieniu do odbiorów częściowych robót z marca, sierpnia i listopada 2023 r.); [3] gminę Lubień Kujawski (por. § 1 ust. 2 pkt 3 umów na nadzór inwestorski, w odniesieniu do odbioru końcowego robót z czerwca 2023 r. oraz odbioru końcowego usuniętych wad z sierpnia 2023 r.).

²³¹ Z konstrukcji żelbetowej wylewanej na konstrukcję z elementów prefabrykowanych.

²³² Por. art. 3 pkt 14 Prawa budowlanego. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²³³ Por. art. 3 pkt 14 Prawa budowlanego. Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

²³⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski. Zgodnie z opinią specjalisty powołanego przez NIK: [1] zabezpieczenie instalacji elektrycznej typu C po dotknięciu części czynnych będących pod napięciem włącza się ze zwłoką; [2] zabezpieczenie typu B działa od razu.

²³⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (dot. umowy na rozbudowę i przebudowę budynków).

²³⁶ Na podstawie odrębnej umowy na roboty dodatkowe.

²³⁷ Tj. roboty o wartości 125 tys. zł, obejmujące m.in. wykonanie dodatkowego słupa nośnego w garażu budynku OSP, dodatkowych robót elektrycznych.

²³⁸ Tj. kierownik robót branży elektrycznej w oświadczeniu wchodzącym w skład dokumentacji odbiorowej powykonawczej dla instalacji elektrycznej wymienił osiem zmian nieistotnych, w tym jedną dotyczącą zmiany lokalizacji – na parterze i piętrze budynku – prowadzenia tras kablowych instalacji elektrycznych i teletechnicznych, natomiast w oświadczeniu wchodzącym w skład dokumentacji odbiorowej powykonawczej dla instalacji teletechnicznej nie wskazał na zmianę prowadzenia tras kablowych instalacji teletechnicznych.

²³⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

²⁴⁰ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat inowrocławski.

**Przypadki
niewypełnienia
ustawowych
obowiązków inwestora**

Poza wskazanymi powyżej nieprawidłowościami, w trzech na 10 badanych inwestycji stwierdzono również przypadki niewypełnienia przez inwestorów ich obowiązków, tj.:

- dopuszczenia do odbioru robót w budynkach użyteczności publicznej w zakresie instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnych (jeden przypadek)²⁴¹ oraz instalacji telekomunikacyjnych (dwa przypadki)²⁴² przez inspektorów nadzoru inwestorskiego nieposiadających odpowiednich uprawnień w specjalności obejmującej ww. instalacje, z naruszeniem art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego oraz postanowień pozwoleń na budowę;
- zawiadomienia właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o zamiarze przystąpienia do rozpoczęcia budowy kotłowni gazowej dopiero po uprzednim wykonaniu tych prac, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego (jeden przypadek)²⁴³;
- przystąpienia do użytkowania kotłowni gazowej ze wspomagającą pompą ciepła pomimo nie uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej art. 55 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego (jeden przypadek)²⁴⁴.

**Nadzór jako istotny
mechanizm kontroli
w ramach systemu
kontroli zarządczej**

Ustalenia kontroli wykazały, że uzyskanie przez inwestora udzielonego przez organ architektoniczno-budowlany pozwolenia na budowę oraz spełnienie warunków udzielonego przez organ nadzoru budowlanego pozwolenia na użytkowanie budynku, nie zapewniło samo w sobie w pełni prawidłowej i rzetelnej realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków RFIL.

Należy jednak mieć na uwadze, że:

- pozwolenie na budowę jest wydawane nie w oparciu o wszystkie, a jedynie wybrane elementy projektu budowlanego, tj. projekt zagospodarowania działki lub terenu i projekt architektoniczno-budowlany²⁴⁵. Tym czasem w skład projektu budowlanego wchodzi także m.in. projekt techniczny obejmujący inne opracowania projektowe²⁴⁶. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ architektoniczno-budowlany nie jest zobowiązany do badania zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi oraz kompletności tych innych opracowań projektowych²⁴⁷;
- w ramach kontroli obowiązkowej poprzedzającej wydanie pozwolenia na użytkowanie organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym²⁴⁸.

Niezależnie od czynności podejmowanych przez ww. organy, to zadaniem inwestorów było zaprojektowanie i wybudowanie (przebudowanie) budynków użyteczności publicznej w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej.

²⁴¹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo.

²⁴² Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] gminę Jeżewo; [2] powiat inowrocławski. Specjalista powołany przez NIK, w obecności którego przeprowadzono oględziny w tych budynkach, wskazał, że w związku z realizacją instalacji telekomunikacyjnych w tych budynkach należało zapewnić nadzór inwestorski nad ich wykonaniem przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych. Por. też odpowiednie przykłady w pkt. 5.1.5. i 5.1.7.

²⁴³ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

²⁴⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski.

²⁴⁵ Por. art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego.

²⁴⁶ Por. art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego.

²⁴⁷ Por. art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego.

²⁴⁸ W szczególności do sprawdzenia: zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym (w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych – powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji; wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego; geometrii dachu; wykonania urządzeń budowlanych; wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem; zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby z niepełnosprawnościami). Por. art. 59 ust. 1, art. 59a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

Zakres nieprawidłowości stwierdzonych w ośmiu z 10 skontrolowanych jednostek, dotyczących etapu realizacji badanych zadań inwestycyjnych, potwierdził, że w ramach systemu kontroli zarządczej inwestorzy w niewystarczającym stopniu wykorzystali w tych przypadkach mechanizm kontroli jakim było prowadzenie nadzoru nad wykonaniem ww. zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. System kontroli zarządczej nie został w pełni dostosowany do potrzeb jst w zakresie tych zadań. Na skutek tego nie zapewniono w pełni zgodności działalności inwestycyjnej dofinansowanej z RFIL z przepisami prawa oraz skuteczności i efektywności działania jst w tym obszarze.

5.2.5. Wybrane aspekty dotyczące realizacji zamówień publicznych na etapie wykonania robót budowlanych i pełnienia nadzoru inwestorskiego

W czterech na 10 badanych inwestycji na etapie realizacji zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości²⁴⁹, które polegały w szczególności na:

**Przypadki
bezpodstawnego
dokonywania istotnych
zmian umów na roboty
lub nadzór inwestorski**

- dokonywaniu istotnych zmian umowy, tj. zakresu świadczenia wykonawcy, pomimo braku przesłanek dla takich zmian, tj.: [1] przyznaniu dodatkowego wynagrodzenia w wysokości 134,1 tys. zł za roboty sklasyfikowane jako dodatkowe pomimo, że były one przewidziane projekcie architektoniczno-wykonawczym udostępnionym na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, a dokonanie takiej zmiany nie zostało przewidziane w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia²⁵⁰ (jeden²⁵¹ przypadek); [2] wydłużeniu terminu wykonania umowy na roboty o ponad pół roku²⁵² z uwagi na nieotrzymanie decyzji o pozwoleniu na budowę, przy braku takiej możliwości przewidzianej w umowie²⁵³ (jeden²⁵⁴ przypadek); [3] wydłużeniu terminu wykonania umowy na nadzór inwestorski o trzy miesiące oraz zwiększeniu wynagrodzenia o 14 tys. zł²⁵⁵ przy braku takiej możliwości przewidzianej w zapytaniu ofertowym²⁵⁶ (jeden²⁵⁷ przypadek); [4] zwiększeniu wynagrodzenia z tytułu nadzoru inwestorskiego o 10,5 tys. zł²⁵⁸ przy braku takiej możliwości przewidzianej w umowie²⁵⁹ (jeden²⁶⁰ przypadek); [5] dopuszczeniu do rozliczenia robót dodatkowych o wartości 20,4 tys. zł na podstawie dodatkowych faktur, przy braku takiej możliwości przewidzianej w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia²⁶¹ (jeden²⁶² przypadek);

²⁴⁹ Tego typu nieprawidłowości nie stwierdzono przy realizacji zamówień publicznych w ramach pozostałych sześciu badanych inwestycji, realizowanych przez: [1] gminę Jeziora Wielkie; [2] gminę Kowalewo Pomorskie; [3] gminę Żnin; [4] powiat inowrocławski; [5] gminę Bukowiec; [6] gminę Mroczka.

²⁵⁰ Por. art. 455 obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

²⁵¹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

²⁵² Tj. z 15 listopada 2022 r. do 31 maja 2023 r.

²⁵³ Por. art. 455 obowiązującego Prawa zamówień publicznych i § 17 umowy na rozbudowę i przebudowę budynków.

²⁵⁴ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

²⁵⁵ Tj. z 60 tys. zł do 74 tys. zł.

²⁵⁶ Por. pkt 10.22 Instrukcji udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej równej lub większej niż 30 tys. zł Starostwa Powiatowego w Toruniu i jednostek organizacyjnych powiatu toruńskiego, stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu Powiatu Toruńskiego nr 348/2020 z 29 grudnia 2020 r.

²⁵⁷ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński (por. umowa na nadzór inwestorski).

²⁵⁸ Tj. z 31,4 tys. zł do 41,9 tys. zł.

²⁵⁹ Por. § 4 ust. 2 umowy na nadzór inwestorski.

²⁶⁰ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Złotniki Kujawskie (por. umowa na nadzór inwestorski).

²⁶¹ Por. art. 455 obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

²⁶² Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Złotniki Kujawskie (por. umowa na roboty budowlane).

Przykłady

1) Gmina Lubień Kujawski dokonała dwukrotnie zmiany terminu wykonania umowy z 20 czerwca 2022 r. na roboty budowlane związanej z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej”. Aneks nr 1 z 10 listopada 2022 r. zmieniono termin wykonania umowy z 15 listopada 2022 r. na 31 marca 2023 r., a aneksem nr 2 z 20 marca 2023 r. termin ten przesunięto na 31 maja 2023 r. Zmiany te były spowodowane nieotrzymaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, co nie stanowiło przesłanek zmiany umowy przewidzianych w art. 455 obowiązującego Prawa zamówień publicznych oraz § 17 ww. umowy. Konieczność dokonania tych zmian wynikała z niewłaściwego przygotowania inwestycji i udzielenia ww. zamówienia bez uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Burmistrz Lubienia Kujawskiego wyjaśnił m.in., że dwukrotna zmiana terminu zakończenia wykonania ww. robót wynikała z przesunięcia terminu uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, spowodowanego koniecznością uzyskania odstąpienia od przepisów prawa budowlanego wydawanego przez Ministra Infrastruktury. Procedura uzyskania odstąpienia była długotrwała, dlatego przesunięcie ww. terminu nosiło, zdaniem zamawiającego, znamiona siły wyższej.

Należy wskazać, że ww. zmiany wynikały z dającej się przewidzieć konieczności uzyskania zgody na odstąpienie, wymaganej art. 9 ust. 2 i 3 pkt 5 Prawa budowlanego, na co wskazywało niespełnianie przez budynki objęte inwestycją wymagań techniczno-budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej²⁶³.

2) Gmina Złotniki Kujawskie w sposób nieuprawniony zwiększyła²⁶⁴ wynagrodzenie wykonawcy umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa międzypokoleniowego centrum kultury w Złotnikach Kujawskich” z 31,4 tys. zł do 41,9 tys. zł. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 2 ww. umowy nie było możliwości dokonania takiej zmiany, tj. wynagrodzenie miało charakter ryczałtowy i obejmowało wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy, w tym ryzyko wykonawcy z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy. Wójt Gminy Złotniki Kujawskie wyjaśnił, że: [1] w trakcie budowy ujawniony został błąd projektowy konstrukcji dachu oraz wystąpiła konieczność wykonania robót budowlanych, co skutkowało wydłużeniem terminu realizacji inwestycji z 31 sierpnia 2022 r. do 9 grudnia 2022 r. i wystąpieniem wykonawcy usługi nadzoru z wnioskiem o zwiększenie wynagrodzenia; [2] zastosowano zasadę swobody umów, która w jego ocenie pozwalała stronom na modyfikację umowy w ww. zakresie; [3] nie było możliwości przewidzenia tej zmiany w momencie, w którym wykonawca dokonał wyceny wartości usługi, tym samym uznano ww. wniosek wykonawcy za zasadny.

Należy wskazać, że wynagrodzenie ustalono w formie ryczałtu, tj. w stałej kwocie, niezależnej od nakładów koniecznych do poniesienia w celu wykonania umowy. Tym samym nie było podstaw do zwiększenia wynagrodzenia.

**Przypadki zmian
umowy bez zachowania
formy pisemnej**

- dokonywaniu zmian umowy, tj. zakresu świadczenia wykonawcy, bez zachowania formy pisemnej wymaganej art. 432 obowiązującego Prawa zamówień publicznych, tj.: [1] w jednym przypadku²⁶⁵ – 20 zmian projektowych obejmujących w szczególności zmiany konstrukcji stropów nad częścią dobudowaną, trasy przewodów wentylacyjnych, lokalizacji instalacji domofonowej, lokalizacji pomp ciepła, materiału pokryć dachowych, materiału wykonania prześięć płotu frontowego, technologii

²⁶³ Na podstawie postanowienia Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z 4 lutego 2022 r., otrzymano zgodę na spełnienie wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego w inny sposób, niż wynikało to w przepisach techniczno-budowlanych. W pkt 12.14 projektu architektoniczno-budowlanego przewidziano rozwiązania zamienne wynikające z tego postanowienia.

²⁶⁴ Por. aneksy do umowy na nadzór inwestorski, tj.: [1] aneks nr 2 z 29 września 2022 r.; [2] aneks nr 4 z 16 listopada 2022 r.

²⁶⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

**Pozostałe
nieprawidłowości
dotyczące zmian umowy**

**Błędy dotyczące
ogłoszeń na etapie
realizacji zamówień**

- kuchni; [2] w drugim przypadku²⁶⁶ – zmian projektowych obejmujących zmniejszenie szerokości chodnika przy dobudowanej klatce schodowej²⁶⁷ oraz rezygnację z zamontowania nad wejściem do budynku szklanego daszku;
- zwiększeniu wynagrodzenia wykonawcy²⁶⁸ przez osobę nieposiadającą upoważnienia do zaciągania takich zobowiązań i bez kontrasygnaty skarbnika gminy, z naruszeniem art. 46 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym (jeden²⁶⁹ przypadek);
- zleceniu robót zamiennych oraz dodatkowych o łącznej wartości 1 184,5 tys. zł bez ustalenia wartości poszczególnych robót²⁷⁰ oraz bez sporządzenia protokołów konieczności, wbrew postanowieniom umowy²⁷¹ (jeden²⁷² przypadek);
- wypłaceniu na podstawie tzw. faktur częściowych wynagrodzenia wykonawcy w kwocie przekraczającej²⁷³ limit wartości płatności częściowych określony w umowie²⁷⁴ (jeden²⁷⁵ przypadek),
- niezabezpieczeniu interesów inwestora jako zamawiającego, tj.: wydłużeniu terminu realizacji umowy na roboty budowlane²⁷⁶ bez jednoczesnego zapewnienia przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, z naruszeniem art. 452 ust. 9 obowiązującego Prawa zamówień publicznych (jeden²⁷⁷ przypadek);
- nieterminowym zamieszczaniu ogłoszeń o zmianie umowy lub wykonaniu umowy (dwa²⁷⁸ przypadki), a także nierzetelnym sporządzaniu ogłoszeń o zmianie umowy i wykonaniu umowy z uwagi na odpowiednio wskazanie błędnej podstawy prawnej i wartości zmiany umowy wynikającej z zawartego aneksu (jeden²⁷⁹ przypadek).

Przykłady

1) Ogłoszenie o wykonaniu umowy z 20 czerwca 2022 r. na roboty budowlane związane z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu budynków użyteczności publicznej” zostało zamieszczone z Biuletynie Zamówień Publicznych przez gminę Lubień Kujawski z przekroczeniem terminu 30 dni od wykonania tej umowy, co stanowiło naruszenie art. 448 obowiązującego Prawa zamówień publicznych. Wykonawca zgłosił wykonanie umowy 31 maja 2023 r., ostatecznego odbioru robót dokonano 21 sierpnia 2023 r., a ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w ww. biuletynie dopiero 28 grudnia 2023 r., tj. ze zwłoką 129 dni²⁸⁰. Według wyjaśnień Burmistrza Lubienia Kujawskiego wynikało to z omyłki pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw zamówień publicznych.

2) W ramach realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku nad Wisłą” powiat toruński zawarł 31 sierpnia 2023 r. aneks do umowy na roboty budowlane, waloryzujący wynagrodzenie wykonawcy o kwotę w wysokości 90,9 tys. zł. Ogłoszenie o ww. zmianie umowy powiat zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero 5 kwietnia 2024 r., tj. ze zwłoką 218 dni²⁸¹, co uznano za nierzetelne. Według wyjaśnień Starosty Toruńskiego było to wynikiem przeoczenia.

²⁶⁶ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

²⁶⁷ Z 1,5 m na 67 cm.

²⁶⁸ O kwotę 8,3 tys. zł.

²⁶⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Lubień Kujawski (por. jedną z umów na roboty budowlane).

²⁷⁰ W oparciu o średnie stawki robocizny, materiałów i sprzętu.

²⁷¹ Por. § 15 ust. 11 umowy na roboty budowlane,

²⁷² Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

²⁷³ O 5,2 tys. zł.

²⁷⁴ Por. § 9 ust. 5 umowy na roboty budowlane.

²⁷⁵ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

²⁷⁶ Od 31 grudnia 2022 r. do 16 czerwca 2023 r.

²⁷⁷ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez gminę Jeżewo (por. umowa na roboty budowlane).

²⁷⁸ Dotyczy badanych inwestycji zrealizowanych przez: [1] powiat toruński (por. umowa na roboty budowlane); [2] gminę Lubień Kujawski (por. jedna z umów na roboty budowlane).

²⁷⁹ Dotyczy badanej inwestycji zrealizowanej przez powiat toruński (por. umowa na roboty budowlane).

²⁸⁰ Licząc od dnia wykonania umowy, tj. ostatecznego odbioru robót (por. §5 ust. 3 umowy z 20 czerwca 2022 r.).

²⁸¹ Licząc od dnia zawarcia aneksu.

5.3. Wydatkowanie i rozliczanie środków dofinansowania otrzymanego z RFIL

Wszystkie jednostki objęte kontrolą miały zabezpieczone środki finansowe na realizację inwestycji dofinansowanych ze środków RFIL. Jst gromadziły otrzymane środki na wyodrębnionych do tego celu rachunkach, dokumentując ich wydatkowanie na cele majątkowe oraz zgodnie z zasadami rachunkowości.

Niemniej jednak w obszarze wydatkowania i rozliczenia środków z RFIL stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: [1] nieopracowaniu planu finansowego dla wydzielonego rachunku tych środków oraz nieprzedłożeniu organowi stanowiącemu jst informacji o wykonaniu tego planu; [2] nieprzeznaczeniu na wydatki majątkowe odsetek od tych środków; [3] nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków z uwagi na niewprowadzenie lub zwłokę we wprowadzenie właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej; [4] nierzetelnym sporządzaniu lub nieterminowym przekazywaniu informacji o wykorzystaniu środków z RFIL; [5] niewłaściwym oznaczaniu inwestycji jako dofinansowanych z RFIL.

Głównymi przyczynami powyższych nieprawidłowości były m.in. omyłki, przeoczenia, błędne księgowania, błędna interpretacja zasad wykorzystania odsetek od środków z RFIL, niedopatrzenie terminów czy przeoczenie zmian w przepisach.

Środki RFIL w województwie kujawsko-pomorskim

Przyznane w ramach RFIL środki finansowe na zadania inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego wynosiły ogółem 631 082,9 tys. zł²⁸².

Od otrzymania w grudniu 2020 r. pierwszej transzy dofinansowania z RFIL do końca 2023 r. jst w województwie zrealizowały inwestycje, w których wydatki majątkowe wynosiły łącznie 1 644 871,9 tys. zł, z czego udział środków RFIL wyniósł 611 712,2 tys. zł (tj. 37,2 %).

Ponad połowę wydatków majątkowych (878 048,7 tys. zł, tj. 53,4 %) samorządy terytorialne przeznaczyły na realizację zadań w dz. 600 – *Transport i łączność*, z czego największy udział stanowiły inwestycje związane:

- z gminnymi drogami publicznymi (rozd. 60016), wartość wydatków majątkowych ogółem – 266 230,5 tys. zł, z tego dofinansowanie RFIL – 123 433,6 tys. zł (co stanowiło 20,2 % środków RFIL wykorzystanych w skali całego województwa);
- lokalnym transportem zbiorowym (rozd. 60004), wartość wydatków majątkowych – 365 754,0 tys. zł, z tego dofinansowanie RFIL 63 305,0 tys. zł (co stanowiło 10,3 % środków RFIL wykorzystanych w skali województwa).

Kolejnymi znaczącymi rodzajami działalności, w ramach których jst realizowały inwestycje były:

- *Oświata i wychowanie* (dz. 801), wartość wydatków majątkowych – 198 034,1 tys. zł, z tego dofinansowanie RFIL 84 573,1 tys. zł (tj. 13,8 % zrealizowanych środków RFIL ogółem w województwie);
- *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (dz. 900), wartość wydatków majątkowych – 136 332,6 tys. zł, z tego dofinansowanie RFIL 70 022,3 tys. zł (tj. 11,4 % środków RFIL ogółem w województwie).

Zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych

Wszystkie jednostki objęte kontrolą (10) miały zabezpieczone środki finansowe na realizację kontrolowanych inwestycji. Zadania były uwzględnione w Wieloletnich Prognozach Finansowych jst oraz w uchwałach budżetowych. Źródła finansowania inwestycji, oprócz środków własnych jst oraz RFIL, stanowiły również środki: z Rządowego Funduszu Polski Ład/Programu Inwestycji Strategicznych, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, z budżetu państwa oraz samorządu województwa, środki unijne, odsetki uzyskane od otrzymanych środków RFIL.

²⁸² Na podstawie danych uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

**Przypadek
wydatkowania
środków na cele
nieprzewidziane
uchwałą budżetową**

W jednym przypadku Wójt Gminy Jeżewo nie wystąpił do Rady Gminy z projektem uchwały zmieniającej przedmiot zadania inwestycyjnego zdefiniowanego w budżecie jako *Przebudowa budynku po gimnazjum w Laskowicach na przedszkole wielooddziałowe* (rozdział 80104). W rezultacie w 2022 r. środki z RFIL w kwocie co najmniej 56,5 tys. zł wydatkowano na cele nieprzewidziane uchwałą budżetową, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2 ufp. Wynikało to z rozszerzenia zakresu inwestycji o rozbudowę budynku na potrzeby żłobka i gminnego ośrodka kultury (GOK), mimo iż w budżecie gminy na lata 2021–2022 nie zaplanowano na ww. cele wydatków majątkowych w działach 855 *Rodzina* i 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, a zadanie inwestycyjne występowało pod nazwą, która nie wskazywała na ich budowę. Wszystkie zrealizowane wydatki, zarówno dotyczące przebudowy na cele przedszkola, jak i rozbudowy na potrzeby żłobka i GOK, wprowadzono do budżetu w dziale 801 *Oświata i wychowanie* rozdziale 80104 *Przedszkola*. Tym samym naruszono art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸³ oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ufg w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp.

Wartość 10 skontrolowanych inwestycji wyniosła ogółem 75 288,6 tys. zł, z czego ich dofinansowanie z RFIL wynosiło łącznie 32 701,7 tys. zł²⁸⁴ (tj. stanowiło 43,4 % wartości ogółu dofinansowanych inwestycji). Uchwała w sprawie wsparcia nie wymagała wniesienia wkładu własnego do inwestycji sfinansowanych ze środków RFIL. Dla poszczególnych inwestycji wartość dofinansowania z RFIL wynosiła od 27,9 % (dla zadania: *Budowa domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży*) do 95,4 % (dla zadania: *Budowa środowiskowego domu samopomocy w Osieku n. Wisłą*). Wartość kosztorysowa badanych inwestycji mieściła się w progach określonych w uchwale w sprawie wsparcia.

**Nieopracowanie planu
finansowego
dla rachunku
oraz nieprzedłożenie
informacji
o wykonaniu tego planu**

Wbrew obowiązкови określone w art. 65 ust. 11–12 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, w sześciu jednostkach²⁸⁵ nie opracowano odrębnego planu finansowego dla wydzielonego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL. Konsekwencją był brak przedłożenia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości, jak wskazywali kierownicy jednostek, było wydatkowanie środków w oparciu o uchwały budżetowe oraz Wieloletnie Prognozy Finansowe.

NIK zauważa, że norma prawna nakazywała opracowanie planów finansowych wydzielonego rachunku dochodów, szczególnie że wpływa to na przejrzystą identyfikację poszczególnych operacji.

**Dysponowanie
środkami z RFIL**

We wszystkich skontrolowanych jednostkach środki otrzymane w ramach RFIL gromadzono na wyodrębnionych do tego celu rachunkach dochodów stosownie do art. 65 ust. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. W przypadku uzyskania odsetek od zgromadzonych środków, poza dwoma przypadkami, przeznaczane były one na pokrycie wydatków majątkowych.

**Przypadki niewłaściwego
przeznaczenia odsetek
od środków RFIL**

Wbrew wymogom określonym w załącznikach nr 3a i 4²⁸⁶ do uchwały w sprawie wsparcia w dwóch jednostkach²⁸⁷ na wydatki majątkowe nie przeznaczono odsetek od otrzymanych środków z RFIL, zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym. Odsetki te, odpowiednio w wysokości 10,0 tys. zł i 131,2 tys. zł zwrócono na rachunek bankowy Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jedną z przyczyn powyższej nieprawidłowości była błędna

²⁸³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, ze zm., dalej „ufg”.

²⁸⁴ Bez odsetek uzyskanych od środków RFIL zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym danej jst.

²⁸⁵ Urząd Gminy Jeżewo, Urząd Gminy Bukowiec (dotyczy lat 2020–2022), Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim, Urząd Miejski w Żninie, Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu (dotyczy 2022 r.), Starostwo Powiatowe w Toruniu.

²⁸⁶ Wzory wniosku o uzyskanie środków, wraz z objaśnieniami określającymi zobowiązania gminy/powiatu/województwa.

²⁸⁷ Urząd Miasta i Gminy w Mroczynie oraz Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

**Wydatkowanie
środków z RFIL**

interpretacja zasad wykorzystania odsetek od środków z RFIL. NIK zauważa, że przepisy uchwały w sprawie wsparcia nie przewidywały procedury zwrotu odsetek od ww. środków, a we wnioskach o uzyskanie środków jst wręcz zobowiązywały się do przeznaczenia całości odsetek od otrzymanych środków, zgromadzonych na rachunku bankowym lub lokacie, na wydatki majątkowe.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą środki otrzymane z RFIL na dofinansowanie kontrolowanych zadań zostały przeznaczone na cel określony we wniosku. Poniesione wydatki na realizację inwestycji mieściły się w limitach określonych odpowiednio w Wieloletnich Prognozach Finansowych, uchwałach budżetowych, planach finansowych dla wydzielonego rachunku inwestycji dofinansowanych z RFIL, umowach zawartych z wykonawcami i usługodawcami.

Dokumenty księgowe potwierdzające wydatki były sporządzone oraz opisane zgodnie z zasadami określonym w art. 22 i 23 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸⁸, były kompletne, zawierały adnotacje o sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz wskazano w nich źródła finansowania. Nie wystąpiły przypadki opóźnienia w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

Do faktur dotyczących przygotowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej załączane były protokoły zdawczo-odbiorcze dokumentacji, a do faktur za roboty budowlane – odpowiednio protokoły odbioru częściowego i końcowego robót.

**Przypadki
nieprawidłowości**

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nie zaksięgowania (do dnia 17 kwietnia 2024 r.)²⁸⁹ w księgach rachunkowych należności z tytułu kary umownej w wysokości 1 060,7 tys. zł naliczonej głównemu wykonawcy pomimo wystawienia 3 stycznia 2023 r. noty księgowej oraz wezwania do zapłaty. Tym samym zaniżono kwotę należności wykazaną w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jst za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. oraz za m-ce styczeń, luty 2024 r. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 uor oraz § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁹⁰;
- ujęcia²⁹¹ dwóch wydatków w łącznej wysokości 1,8 tys. zł (na tablice informacyjno-promocyjne inwestycji), które nie były bezpośrednio związane z budową środka trwałego, jako wydatków majątkowych a nie jako koszty bieżące. Stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 2 ufp, który zobowiązuje do klasyfikowania wydatków publicznych według paragrafów określających rodzaj wydatku. Skutkiem niewłaściwej klasyfikacji było uregulowanie jednego z ww. wydatków w kwocie 400 zł ze środków RFIL. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 uchwały w sprawie wsparcia, który stanowił, że wsparcie z ww. środków mogło być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe;
- wypłacenia wykonawcy inwestycji wynagrodzenia w przewidzianej w umowie wysokości pomimo tego, że ograniczono zakres świadczenia wykonawcy²⁹²;
- zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy zadania o 8,3 tys. zł przez Zastępcę Burmistrza, który nie posiadał upoważnienia Burmistrza do zaciągania takich zobowiązań i bez kontrasygnaty Skarbnika²⁹³, czym naruszono art. 46 ust. 1 i 3 usg;

²⁸⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej "uor".

²⁸⁹ W Urzędzie gminy Bukowiec.

²⁹⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 342.

²⁹¹ W Starostwie Powiatowym w Toruniu.

²⁹² W Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim. W ramach realizacji inwestycji „Rozbudowa i przebudowa budynków Centrum Kultury i Ochotniczej Straży Pożarnej w Lubieniu Kujawskim” zmniejszono szerokość chodnika z 1,5 m do 67 cm oraz zrezygnowano z zamontowania szklanego daszku nad wejściem do Centrum Kultury.

²⁹³ W Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, dotyczy zadania „Budowa kotłowni gazowej w budynku Centrum Kultury”.

- dokonania przelewu w wysokości 369,4 tys. zł z konta RFIL na konto podstawowe gminy w celu zapłaty części faktury wykonawcy; brak zapłaty bezpośrednio z rachunku RFIL stanowił naruszenie uregulowań wewnętrznych jednostki, tj. zarządzenia Wójta Gminy Bukowiec z dnia 2 listopada 2021 r.
- wyksięgowania (wystornowania) z konta rozrachunkowego dwóch dowodów księgowych, co w konsekwencji przedstawiało niepełny wykaz wszystkich zdarzeń gospodarczych zaksięgowanych na danym koncie, a także wysokość sumy wypłaconego wynagrodzenia za budowę hali dla tego kontrahenta²⁹⁴.

Błędna klasyfikacja wydatków z uwagi na niewprowadzenie właściwego paragrafu

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁹⁵ ustawodawca wprowadził nowy paragraf wydatków: „610 – Wydatki na zadania inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z RFIL”. Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do dostosowania uchwał budżetowych na rok 2022 do rozporządzenia w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia rozporządzenia, tj. do 27 października 2022 r.

Kontrola NIK wykazała, że w dwóch jednostkach wprowadzono § 610, a tym samym dostosowano uchwały budżetowe, z opóźnieniem, tj.:

- W Urzędzie Miejskim w Żninie od 2023 r.
- W Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim od 2024 r.

W Urzędzie Gminy Bukowiec natomiast powyższy paragraf klasyfikacji budżetowej wprowadzono w czerwcu 2024 r.²⁹⁶, dopiero w trakcie kontroli NIK. Jedną z przyczyn powyższej nieprawidłowości było przeoczenie zmian w przepisach rozporządzenia.

Skutkiem tego było sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28S – sprawozdanie z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, w których nie wydzielono § 610, a przez to nie wyodrębniono wydatków inwestycyjnych finansowanych z RFIL od pozostałych nakładów inwestycyjnych finansowanych w szczególności ze środków własnych danej gminy.

W pozostałych siedmiu jednostkach objętych kontrolą prawidłowo i terminowo dostosowano właściwe uchwały budżetowe.

Nieterminowość przekazywania sprawozdań z wykorzystania środków RFIL

Na podstawie § 13 uchwały w sprawie wsparcia, jednostka, która otrzymała środki, miała przedkładać do właściwego wojewody, przez elektroniczną skrzynkę podawczą, roczne informacje o wykorzystaniu środków, według stanu na koniec roku, w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który sporządzana była informacja o wykorzystaniu środków, oraz 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania przekazanych środków. Wzór informacji o wykorzystaniu środków został określony w załączniku do uchwały.

W pięciu skontrolowanych jednostkach²⁹⁷ stwierdzono łącznie sześć przypadków nieterminowego przedłożenia Wojewodzie informacji z wykorzystania środków RFIL (w trzech przypadkach informacji według stanu na koniec roku sprawozdawczego²⁹⁸ i w trzech przypadkach informacji składanej po zakończeniu realizacji inwestycji²⁹⁹). Opóźnienia w przekazywaniu

²⁹⁴ W Urzędzie Gminy Bukowiec.

²⁹⁵ Dz. U. poz. 1571.

²⁹⁶ Zarządzenie Wójta Gminy Bukowiec z dnia 19 czerwca 2024 r.

²⁹⁷ W: Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu.

²⁹⁸ Tzw. „Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego do końca danego roku”, odpowiednio w: Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Miejskim w Kowalewie Pomorskim, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim.

²⁹⁹ Tzw. „Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego składana po zakończeniu realizacji inwestycji” odpowiednio w: Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Jeżewo, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu.

Przypadki nierzetelnego sporządzania sprawozdań

powyższych informacji wynosiły od dwóch do 88 dni. W jednym przypadku³⁰⁰ w ogóle nie sporządzono i nie przekazano informacji końcowej, tj. po zakończeniu wydatkowania środków otrzymanych z RFIL. Najczęstszą przyczyną powyższej nieprawidłowości było niedopatrzenie i przeoczenie terminu.

Ponadto w trzech jednostkach objętych kontrolą³⁰¹ łącznie dziewięć sprawozdań z wykorzystania środków RFIL w okresie objętym kontrolą (według stanu na koniec danego roku i po zakończeniu realizacji inwestycji) zostało sporządzonych nierzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- ujmowania w rubrykach „Wartość wydatku majątkowego” oraz „Udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” kwot wydatków, które nie zostały do końca danego roku wykorzystane³⁰²;
- podawania w rubryce „Wartość wydatku majątkowego” kwot zaniżonych, tj. m.in. z pominięciem kwot wydatków ze środków innych niż RFIL³⁰³;
- wykazania wydatków niezgodnych z danymi zaewidencjonowanymi w księgach rachunkowych, na koncie analitycznym prowadzonym dla rachunku bankowego przeznaczonego na środki z RFIL (tj. zawyżenia lub zaniżenia wydatków majątkowych w danym rozdziale klasyfikacji budżetowej)³⁰⁴;
- podawania w rubryce „Udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” kwot łącznie z dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych³⁰⁵.

Przykład

W Urzędzie Gminy Jeżewo w informacji według stanu na koniec 2020 r. oraz w informacjach po zakończeniu realizacji dwóch inwestycji w rubryce „Udział wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym” podawano kwoty łącznie z dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych, tj. wpisano łącznie 1 756 025 zł, podczas gdy z zapisów na rachunku bankowym wynikało, że z RFIL wydatkowano kwotę 538 210 zł.

Głównymi powodami powyższych nieprawidłowości były najczęściej omyłki, błędne księgowania, prowadzenie jednego rachunku dla różnych zadań, niewłaściwe interpretacje instrukcji wypełniania druków czy też wyjaśnienia i instrukcje uzyskiwane telefonicznie od pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Informacje o wykorzystaniu środków RFIL, sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do uchwały w sprawie wsparcia, zawierały ograniczony zakres informacji sprowadzający się do wskazania klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział), wartości wydatku majątkowego i udziału wydatków ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wydatku majątkowym. Nie zawierały one natomiast informacji przedstawiających efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku realizacji zadań. W ocenie NIK brak weryfikacji osiągniętych efektów uniemożliwiał ocenę efektywności działania Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych.

³⁰⁰ W Urzędzie Miasta i Gminy w Mroczu.

³⁰¹ Urząd Gminy Jeżewo, Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim, Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

³⁰² W Urzędzie Gminy Jeżewo w dwóch informacjach według stanu na koniec lat 2021 i 2022 r.

³⁰³ W Urzędzie Gminy Jeżewo w łącznie czterech informacjach według stanu na koniec lat 2020–2023 oraz w Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu w dwóch informacjach, tj. według stanu na koniec 2022 r. oraz w informacji po zakończeniu realizacji inwestycji w 2023 r.

³⁰⁴ W Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim w jednej informacji sporządzonej po zakończeniu wydatkowania w 2022 r. środków otrzymanych z RFIL.

³⁰⁵ W Urzędzie Gminy Jeżewo w informacji według stanu na koniec 2020 r. oraz w informacjach po zakończeniu dwóch inwestycji.

Nieprawidłowości w oznaczaniu inwestycji dofinansowanych z RFIL

Podmioty, które realizują różne zadania i projekty ze wsparciem środków z budżetu państwa lub funduszy celowych są zobowiązane do informowania o otrzymanym dofinansowaniu. Wzór i zasady oznaczania logo inwestycji finansowanych lub dofinansowanych ze środków RFIL zostały określone w załączniku 6 do uchwały w sprawie wsparcia.

W sześciu skontrolowanych jednostkach³⁰⁶ nie zapewniono przestrzegania zasad właściwego oznaczania inwestycji dofinansowanych ze środków RFIL. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- w trzech jednostkach naruszenia pkt 13 załącznika 6 do uchwały w sprawie wsparcia, tj. niezamieszczenia logo na stronie internetowej urzędu w zakładce lub podstronie przeznaczonej specjalnie dla projektów realizowanych ze środków budżetu państwa lub ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (Urząd Gminy Bukowiec, Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim) oraz nieodpowiedniego wyeksponowania dostępu do tej zakładki lub podstrony ze strony głównej serwisu (Urząd Gminy Jeżewo);
- w dwóch jednostkach³⁰⁷ naruszenia pkt 2 ww. załącznika 6, tj. oznakowania łącznie siedmiu inwestycji (dwóch na tablicy informacyjnej i pięciu na stronie internetowej) za pomocą logo nieodpowiadającego wymogom, tj. niezawierającego informacji o kwocie dofinansowania i/lub całkowitej wartości inwestycji;
- w dwóch przypadkach³⁰⁸ tablicę informacyjną stanowiącą o dofinansowaniu inwestycji ze środków RFIL umieszczono odpowiednio siedem i 17 miesięcy po jej rozpoczęciu, co było niezgodne z pkt 7 załącznika 6 uchwały w sprawie wsparcia. Zgodnie z ww. przepisem tablicę należało zamontować w momencie rozpoczęcia inwestycji. Ponadto w jednym przypadku ww. tablica została umieszczona w mało widocznym miejscu wewnątrz nowo wybudowanego budynku – domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, tj. w miejscu, które nie było ogólnodostępne, a dostęp do niego był ograniczony. Tymczasem, zgodnie z ww. zasadami tablicę informacyjną należało umieścić na przedmiocie inwestycji lub w jej pobliżu, w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym;
- nieoznakowaniu³⁰⁹ jednej inwestycji za pomocą logo umieszczonego na tablicy informacyjnej w terenie, co naruszało § 15 uchwały w sprawie wsparcia oraz pkt 3 załącznika 6 do ww. uchwały;
- oznakowaniu jednej inwestycji liniowej za pomocą tylko jednej tablicy informacyjnej³¹⁰, co naruszało pkt 10 załącznika 6 do ww. uchwały, wymagającego zamieszczenia przynajmniej dwóch tablic;
- zamieszczeniu na dwóch tablicach informacyjnych – obok logo – również innych treści³¹¹, co naruszało pkt 4 załącznika 6 do ww. uchwały.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości, jak wskazywali kierownicy jednostek, były m.in. omyłki, przeoczenia, niemożliwość umieszczenia tablicy w momencie rozpoczęcia inwestycji, ponieważ teren budowy znajdował się we władaniu wykonawcy, zamieszczenie logo RFIL w innym miejscu strony internetowej, itp.

Nierzetelny i nieskuteczny nadzór

We wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego realizacja inwestycji dofinansowanych z RFIL nie była przedmiotem odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych.

³⁰⁶ W: Urzędzie Gminy Jeżewo, Urzędzie Gminy Bukowiec, Urzędzie Gminy Żłotniki Kujawskie, Urzędzie Miejskim w Lubieniu Kujawskim, Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu, Starostwie Powiatowym w Toruniu.

³⁰⁷ Urząd Gminy Jeżewo, Urząd Gminy Żłotniki Kujawskie.

³⁰⁸ Starostwo Powiatowe w Toruniu i Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

³⁰⁹ Urząd Gminy Jeżewo.

³¹⁰ Urząd Gminy Jeżewo.

³¹¹ Urząd Gminy Jeżewo.

Trzy inwestycje dofinansowane z RFIL³¹² były objęte kontrolami zewnętrznymi w ramach innych zakresów kontroli, tj.:

1. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego przeprowadził w 2021 r. kontrolę inwestycji „Budowa przedszkola miejskiego w Mroczy”³¹³, której realizacja była również dofinansowana ze źródeł Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych;
2. W 2022 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Żninie kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych. W jej wyniku, w stosunku do realizacji zadania pn. „Budowa remizy ochotniczej straży pożarnej wraz ze świetlicą wiejską w miejscowości Brzyskorzystewko”, stwierdzono m.in. nieuwzględnienie w opisie przedmiotu zamówienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników oraz nieterminowe dokonanie zwrotu wadium. W odniesieniu do ww. nieprawidłowości Burmistrz Żnina wskazał, że zwrot wadium będzie dokonywany terminowo, natomiast dokumentacja przetargowa zawierała stosowne postanowienia, w przeciwnym razie gmina nie otrzymałaby pozwolenia na budowę;
3. W Urzędzie Gminy Jeżewo w 2023 r. Wojewoda przeprowadził kontrolę prawidłowości zadania realizowanego w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, która to inwestycja otrzymała również dofinansowanie z RFIL. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie realizacji i rozliczenia inwestycji.

W ocenie NIK brak audytów i kontroli wewnętrznych w odniesieniu do skali i charakteru stwierdzonych nieprawidłowości świadczy o tym, że nadzór nad planowaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz wydatkowaniem i rozliczaniem środków dofinansowania otrzymanego z RFIL był nierzetelny i nieskuteczny.

³¹² W tym inwestycja pn. Budowa drogi gminnej nr 030613C Taszewskie Pole-Ciemniki na odcinku około 920 mb realizowana w gminie Jeżewo, nie była objęta szczegółową kontrolą NIK. Realizacja w tej gminie pozostałych inwestycji dofinansowanych z RFIL i/lub ich rozliczenie nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych/zewnętrznych lub audytu wewnętrznego.

³¹³ Jednostka kontrolowana Urząd Miasta i Gminy w Mroczy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano inwestycje dofinansowane z RFIL?
Cele szczegółowe	1. Czy inwestycje dofinansowane z RFIL zostały prawidłowo i rzetelnie zaplanowane oraz przygotowane do realizacji? 2. Czy inwestycje dofinansowane z RFIL zostały prawidłowo zrealizowane a nadzór nad procesami inwestycyjnymi był sprawowany rzetelnie? 3. Czy środki z RFIL zostały wykorzystane rzetelnie i gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi regulacjami?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w dwóch powiatach i ośmiu gminach województwa kujawsko-pomorskiego.
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 30 września 2024 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Kontrola została przeprowadzona jako kontrola planowa niekoordynowana, z inicjatywy NIK, w okresie od 1 marca 2024 r. do 30 września 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 oraz art. 49 ustawy o NIK	W ramach realizacji kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje: [1] od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, dotyczące udzielonego dofinansowania na inwestycje realizowane w ramach RFIL, przeprowadzonych kontroli w powyższym zakresie oraz zasad organizacji procesu oceny wniosków o udzielenie wsparcia z RFIL w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim; [2] od Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dotyczące rozróżnienia zakresu uprawnień budowlanych w specjalności instalacyjnej dla sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych oraz dla sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych; [3] od odpowiednich okręgowych izb inżynierów budownictwa, dotyczące zakresu uprawnień budowlanych wynikających z indywidualnych decyzji wydanych przez te izby. W toku kontroli ujawniła się potrzeba dokonania przez kontrolerów określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty, powołanego w trybie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK, posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych oraz do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 63 wnioski pokontrolne. Z powyższych wniosków zrealizowano 41, w trakcie realizacji jest 21, nie zrealizowano jednego. Żaden z kierowników jednostek skontrolowanych nie złożył zastrzeżeń. W związku z ustaleniami kontroli sformułowano zostały zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wykroczenia oraz naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
Finansowe rezultaty kontroli	Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie 22 804,6 tys. zł, z tego: – uszczuplenia środków lub aktywów – 167,7 tys. zł; – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 14 517,9 tys. zł; – kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 8,3 tys. zł; – sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 8 110,6 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Delegatura NIK w Bydgoszczy objęła kontrolą poniższe jednostki:

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Wiesława Pawłowska
2.	Starostwo Powiatowe w Toruniu	Mirosław Graczyk – od 7 maja 2024 r. Marek Olszewski – od 2018 r. do 6 maja 2024 r.
3.	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim	Jacek Żurawski
4.	Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim	Marek Wiliński
5.	Urząd Miejski w Żninie	Łukasz Kwiatkowski – od 7 maja 2024 r. Robert Luchowski – od 2014 r. do 6 maja 2024 r.
6.	Urząd Miasta i Gminy w Mroczu	Jarosław Okonek – od 8 września 2023 r. Leszek Klesiński – od 1 grudnia 2014 r. do 25 maja 2023 r., Waldemar Chudzik – od 19 grudnia 2019 r. do 25 maja 2023 r., Renata Jesionowska-Zawieja – od 26 maja do 17 lipca 2023 r., Jarosław Odrobiński – od 18 lipca do 8 września 2023 r.
7.	Urząd Gminy Bukowiec	Adam Licznernski
8.	Urząd Gminy w Jeziorach Wielkich	Dariusz Ciesielczyk
9.	Urząd Gminy Jezewo	Maciej Rakowicz
10.	Urząd Gminy Żłotniki Kujawskie	Waldemar Kubiak – od 7 maja 2024 r. Witold Cybulski – od 2018 r. do 6 maja 2024 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

We wszystkich skontrolowanych jednostkach sformułowano oceny w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Starostwo posiadało zabezpieczone środki na sfinansowanie całości kontrolowanej inwestycji. Zapewniono przygotowanie dokumentacji projektowej oraz powykonawczej przez wykonawców, którzy zostali wyłonieni przy zastosowaniu prawidłowego trybu udzielenia zamówień publicznych. Zakres rzeczowy inwestycji został zrealizowany. Wydatki, w szczególności ze środków RFIL, ponoszone były w wysokościach określonych w umowach.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieuwzględnienia w treści umów na dokumentację projektową oraz roboty budowlane w pełni minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej; – niezapewnienia zaprojektowania, wykonania i nadzoru nad wykonaniem instalacji telekomunikacyjnych w nowo wybudowanym budynku, jako obiekcie zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami w specjalności instalacyjnej bez ograniczeń w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych; – niewyegzekwowania od inspektorów nadzoru branży sanitarnej oraz branży elektrycznej udziału w czynnościach odbioru częściowego robót, a od wykonawcy robót – prawidłowego prowadzenia dziennika budowy; – dopuszczenia do przypadków nierzetelnego odbioru ostatecznego robót pomimo ich wykonania niezgodnie z projektem, zasadami sztuki budowlanej, przepisami techniczno-budowlanymi lub w oparciu o nierzetelną dokumentację powykonawczą; – niezapewnienia opracowania na 2022 r. planu finansowego dla wydzielonego rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki RFIL; – nieprzeznaczenia na wydatki majątkowe pełnej kwoty odsetek od środków RFIL zgromadzonych na ww. wydzielonym rachunku bankowym; – niezapewnienia rzetelnego sporządzania i terminowego przekazywania informacji o wykorzystaniu środków z RFIL.
2.	Starostwo Powiatowe w Toruniu	W strukturze organizacyjnej starostwa prawidłowo wyodrębniono zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem kontrolowanej inwestycji. Wykonawców robót budowlanych, dokumentacji projektowej oraz inspektora nadzoru wyłoniono zgodnie z przepisami oraz regulaminem wewnętrznym. Uzyskano niezbędne decyzje umożliwiające rozpoczęcie inwestycji. Właściwie zorganizowano proces budowy zapewniając wykonanie i nadzór nad robotami budowlanymi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Poniesione wydatki na realizację inwestycji były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz uchwałami budżetowymi. Środki z RFIL prawidłowo	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in. przygotowania i realizacji zamówienia publicznego, w szczególności: – przyjęcia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zawierającego zapisy ograniczające uprawnienia starostwa do zaspokojenia roszczeń wyłącznie z tytułu zapłaty kar umownych; – podpisania umowy z wykonawcą robót budowlanych po upływie terminu związania z ofertą oraz ważności wadium; – prowadzenia dziennika budowy niezgodnie z przepisami; – nierzetelnego sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia oraz odbioru końcowego robót; – niewyegzekwowania od wykonawcy robót obowiązku opracowania Programu Zapewnienia Jakości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
		gromadzono na wydzielonym i oprocentowanym rachunku bankowym. Rozliczenia z wykonawcami przeprowadzone były należycie. Terminowo składano informacje roczne za lata 2020–2022 oraz informację o wykorzystaniu środków. Dane wykazane w sprawozdaniach odpowiadały prowadzonej ewidencji.	Jako nieprawidłowe uznano również dokonywanie zmian w umowie o nadzór inwestorski z naruszeniem regulacji wewnętrznych starostwa oraz niesklasyfikowanie według paragrafów określających ich rodzaj, dwóch wydatków w łącznej wysokości 1,8 tys. zł. Ponadto nie opracowano, wymaganego przepisami, planu finansowego dla wydzielonego rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki RFIL.
3.	Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim	W ramach badanej inwestycji dofinansowanej ze środków RFIL niezwłocznie pozyskano dokumentację projektową, a także prawidłowo wyłaniano wykonawców robót budowlanych oraz usług projektowych i nadzoru. Prawidłowo zapewniono nadzór nad przebiegiem procesów inwestycyjnych, w szczególności poprzez ustanowienie nadzoru inwestorskiego i oddelegowanie do odbiorów pracownika o odpowiednim wykształceniu. Przebieg inwestycji był sprawny, a zrealizowane roboty zgodne z zakresem zleconym wykonawcy i w ramach przewidzianych umową kosztów. Otrzymane środki RFIL gromadzono zgodnie z wymaganiami, na wydrebnionym rachunku, dla którego opracowano stosowny plan finansowy. Wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem i wymogami, a także rzetelnie sporządzano informacje w tym zakresie.	Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości, które na etapie przygotowania inwestycji dotyczyły: niewłaściwego trybu uzyskiwania decyzji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na działce objętej kontrolowaną inwestycją, a także wyłączenia z zakresu projektowania m.in. wymaganych przepisami odpowiednich stanowisk postojowych dla osób z niepełnosprawnościami, jak również na etapie realizacji inwestycji polegające na nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków w latach 2022–2023.
4.	Urząd Miejski w Lubieniu Kujawskim	Gmina wystąpiła o dofinansowanie we właściwych wysokościach, z zachowaniem terminów składania wniosków, które złożono na właściwych wzorach druków. Badanie trzech inwestycji związanych z realizacją dofinansowanego zadania wykazało, że ich wykonawcom udzielono zamówień publicznych przy zastosowaniu właściwych przepisów. Prawidłowo zrealizowano zakres rzeczowy wytypowanych do kontroli inwestycji. Wykonawcom wypłacono wynagrodzenie w wysokościach, przewidzianych w zawartych umowach i we właściwych terminach. Właściwie zorganizowano nadzór nad inwestycjami, w tym poprzez zlecenie pełnienia funkcji inspektorów nadzoru osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje. Środki z RFIL prawidłowo zgromadzono na odrębnym rachunku bankowym, ujęto w ewidencji księgowej oraz wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i w pełnej wysokości. Urząd przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu wymagane sprawozdania we właściwych terminach. Wytypowane do kontroli inwestycje prawidłowo oznakowano logo RFIL.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – wszczęcia postępowań o udzielenie trzech zamówień publicznych oraz zawarcia umów z dwoma wykonawcami przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę; – sporządzenia protokołów dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawierających niewłaściwe dane; – niewzwania w toku postępowania o udzielenie zamówienia dwóch wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zawartej w ich ofertach; – nieokreślenia w treści umowy dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; – odebrania dokumentacji projektowej zawierającej błędy; – nieuwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami odnośnie dostępności łazienki; – niedokonania otwarcia ofert niezwłocznie po upływie terminu ich składania; – nieterminowego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
			– wykonywania w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego czynności kierownika przez osobę, której burmistrz nie powierzył wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności; – zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o 8,3 tys. zł przez osobę nieuprawnioną i bez kontrasygnaty skarbnika; – przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie; – dokonania dwukrotnie niedozwolonych zmian terminu wykonania umowy zawartej w sprawie zamówienia publicznego oraz zmiany zakresu przedmiotu tej umowy bez zachowania formy pisemnej; – odebrania od kierownika budowy oświadczenia o wykonaniu obiektu budowlanego zgodnie z projektem budowlanym pomimo tego, że wykonano dodatkowe roboty budowlane; – niewyegzekwowania od wykonawcy inwestycji przekazania dokumentacji powykonawczej zawierającej projekty z naniesionymi zmianami wynikającymi z wykonania robót dodatkowych; – dokonania płatności częściowych wykonawcy inwestycji bez ustalenia zakresu wykonanych prac; – dopuszczenia do wpisania w dzienniku budowy nieprawdziwych dat realizacji inwestycji; – nieopracowania planu finansowego dla rachunku, na który wpływały środki otrzymane z RFIL; – podania nierzetelnych danych w informacji o wykorzystaniu środków RFIL za 2022 r.
5.	Urząd Miejski w Żninie	W urzędzie zapewniono przygotowanie merytoryczne i finansowe do realizacji kontrolowanej inwestycji. Gmina posiadała zabezpieczone środki do sfinansowania całości ww. zadania inwestycyjnego. Płatności za poszczególne etapy były dokonywane zgodnie z zawartymi umowami, a dowody księgowe spełniały wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z pierwotną i zamienną dokumentacją projektową, a wprowadzone w niej zmiany i roboty dodatkowe nie zmieniły charakteru obiektu. Podpisane w trakcie budowy aneksy, zwiększające wartość inwestycji i przedłużające termin wykonania przedmiotu umowy, poprzedzono sporządzeniem protokołów konieczności, dokumentacji zamiennej i kosztorysów robót dodatkowych, które zaakceptował inspektor nadzoru inwestorskiego.	Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na tym, że: – w nowo wybudowanym obiekcie nie uwzględniono wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, słabowidzących, słabosłyszących oraz projektowania z przeznaczeniem dla ww. użytkowników; – nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją inwestycji, na skutek czego: dzienniki budowy nie zawierały wszystkich wymaganych elementów; wpisów dokonywały osoby do tego nieuprawnione; nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania Programu Zapewnienia Jakości; odbioru robót elektrycznych i sanitarnych dokonywała osoba nie posiadająca wymaganych uprawnień; – nie zapewniono urządzenia stanowisk postojowych dla samochodów użytkowników nowo wybudowanego obiektu; – nie opracowano odrębnego planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku dedykowanego projektom inwestycyjnym w ramach RFIL, w konsekwencji czego nie przedłożono radzie miejskiej informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Urząd Miasta i Gminy w Mroczy	Gmina zaplanowała inwestycję rzetelnie, poprzez przygotowanie niezbędnej dokumentacji, zgodnej z dokumentami planistycznymi. Procesy inwestycyjne przygotowywała właściwa merytorycznie komórka organizacyjna, w której zatrudniano osoby posiadające niezbędne przygotowanie w tym zakresie. W sposób prawidłowy udzielono zamówień publicznych oraz dokonano wyboru wykonawców prac projektowych, robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego. W procesie inwestycyjnym uczestniczyły osoby posiadające wymagane kwalifikacje. Zaplanowane cele inwestycji zostały osiągnięte. Środki finansowe prawidłowo wydatkowane i rozliczono.	Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na tym, że: – dopuszczono do przypadków nierzetelnego odbioru ostatecznego robót, pomimo ich wykonania niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi; – nie przekazano wojewodzie informacji o wykorzystaniu środków RFIL po zakończeniu ich wydatkowania.
7.	Urząd Gminy Bukowiec	Urząd był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji kontrolowanej inwestycji, a na jej potrzeby uzyskano wszystkie wymagane pozwolenia i decyzje. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Zadanie zostało zakończone i rozliczone terminowo, tj. zgodnie z umową zawartą z ostatecznym wykonawcą. Gmina ujęła w planach finansowych środki na pokrycie kosztów związanych z inwestycją. Środki otrzymane z RFIL zgromadzone zostały na wydzielonym, oprocentowanym rachunku dochodów i wydatkowane przez gminę na cel określony we wniosku aplikacyjnym.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – niezabezpieczenia w treści jednej z umów interesów zamawiającego na wypadek stwierdzenia zwłoki w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego; – nie uwzględnienia w treści umów na dokumentację projektową oraz roboty budowlane w pełni minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej; – dopuszczenia do przypadków nierzetelnego odbioru ostatecznego robót pomimo ich wykonania niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, co skutkowało niezapewnieniem wymaganej liczby miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami, brakiem kontrastowego oznakowania schodów i poręczy przyściennych; – niezaksięgowania naliczonej głównemu wykonawcy kary umownej w kwocie 1 060,7 tys. zł w księgach rachunkowych; – niezapewnienia opracowania planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku, na którym gromadzone były środki z RFIL na lata 2020–2022, a także nie przekazania radzie gminy informacji o wykonaniu tego planu w ww. okresie.
8.	Urząd Gminy w Jeziorach Wielkich	W Urzędzie prawidłowo przygotowano się pod względem organizacyjnym i finansowym do realizacji kontrolowanej inwestycji. Zadania związane z tą inwestycją przypisano pracownikom odpowiednio do zakresu ich czynności. Zabezpieczono środki na finansowanie całego procesu inwestycyjnego. Inwestycję zrealizowano w terminie wynikającym z umowy z wykonawcą wybranym z zastosowaniem prawidłowego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zapewniono właściwy nadzór inwestorski nad realizacją robót oraz osiągnięto zakładany cel inwestycji. Środki na realizację inwestycji otrzymane z RFIL wykorzystano w całości na wydatki majątkowe, tj. zgodnie z wymogami uchwały w sprawie wsparcia.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieuzyskania przed rozpoczęciem robót decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, mimo istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego; – opisanie przedmiotu zamówienia publicznego na roboty budowlane w ramach postępowań z 2019 r. i 2020 r. za pomocą niespójnej i niekompletnej dokumentacji projektowej; – sporządzenia protokołów ww. postępowań z zastosowaniem nieprawidłowego wzoru.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Urząd Gminy Jeżewo	Gmina wydatkowała środki z RFIL wyłącznie na wydatki majątkowe, tj. zgodnie z wymogami uchwały w sprawie wsparcia. Związane z nimi operacje finansowe dokonywane były z wykorzystaniem odrębnego dla tego celu rachunku bankowego. Badanie realizacji największej pod względem wartości inwestycji dofinansowanej z RFIL wykazało, że prowadzono ją na podstawie ważnego pozwolenia na budowę, przy udziale wykonawcy wyłonionego w toku prawidłowo dobranej procedury przewidzianej ustawą Prawo zamówień publicznych. W wyniku inwestycji zrealizowano zakładany zakres rzeczowy umożliwiający użytkowanie przedmiotu inwestycji zgodnie z jego nowym przeznaczeniem.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieopracowania planu finansowego dla wyodrębnionego rachunku RFIL; – poniesienia części wydatków w kwocie co najmniej 56,5 tys. zł brutto na cele nieprzewidziane uchwałą budżetową, tj. niezgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ufp; – dopuszczenia w toku przetargu na realizację badanej inwestycji do naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych, w tym nie wezwanie oferenta do uzupełnienia oferty, skutkiem czego jako najkorzystniejszą wybrano ofertę niekompletną; – dopuszczenia w ramach nadzoru nad badaną inwestycją do realizacji rozwiązań niezgodnych z dokumentacją projektową oraz warunkami technicznymi; – niepowierzenia nadzoru inwestorskiego nad częścią robót osobom posiadającym uprawnienia budowlane odpowiednich specjalności, wbrew wymogom pozwolenia na budowę; – przyznania wykonawcy dodatkowego wynagrodzenia w kwocie 134,1 tys. zł brutto za roboty zaklasyfikowane jako dodatkowe, pomimo że były one częścią zamówienia podstawowego; – wypłacenia wykonawcy pełnego wynagrodzenia pomimo niewykonania prac o wartości 33,6 tys. zł brutto; – dokonania zmian umownych o wartości co najmniej 1 184,5 tys. zł brutto, pomimo braku zastosowania wymaganej procedury wyceny robót.
10.	Urząd Gminy Złotniki Kujawskie	Gmina prawidłowo przygotowała wnioski o dofinansowanie inwestycji w ramach RFIL. Pozyskane środki zostały odpowiednio zaplanowane, zewidencjonowane i rozliczone. W sposób prawidłowy zlecono opracowanie dokumentacji projektowej, a także prawidłowo przeprowadzono wybór wykonawców zarówno samej inwestycji jak i nadzoru inwestorskiego. Podpisane umowy zawierały odpowiednie postanowienia, w tym także dotyczące zabezpieczenia interesów gminy podczas realizacji prac budowlanych. Odpowiednio przeprowadzono odbiory i rozliczenie przedmiotu umowy.	Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieuprawnionego zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o 10,5 tys. zł w zakresie zawartej umowy dotyczącej nadzoru inwestorskiego, pomimo braku zapisów o możliwości wykonania takiej zmiany w umowie; – wprowadzenia niedozwolonej zmiany w zakresie płatności za wykonane roboty budowlane, co skutkowało zapłatą niewynikającą z określonego harmonogramu w kwocie 20,4 tys. zł; – wybudowania obiektu nie w pełni odpowiadającego wymogom wynikającym z przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, tj. z uwagi na brak kontrastowego oznakowania krawędzi stopni schodów, brak balustrad lub poręczy przyściennych umożliwiających lewo i prawo stronne ich użytkowanie; – nie wyegzekwowania od wykonawcy, w ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane, prowadzenia dziennika budowy zgodnie z wymogami określonymi w stosownych przepisach; – nieumieszczenia na wymaganym wzorze logo informacji o całkowitej wartości inwestycji, mimo takiego obowiązku określonego w załączniku do uchwały w sprawie wsparcia.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Wymagania dla wydatkowania środków z RFIL

Na stronie internetowej RFIL³¹⁴ wskazano, że Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to program, *w ramach którego rządowe środki trafiają do gmin, powiatów i miast w całej Polsce na inwestycje bliskie ludziom. Wsparcie jest bezzwrotne i pochodzi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.*

Uruchomienie RFIL było skutkiem wprowadzenia zmian do ustawy o szczególnych rozwiązaniach, poprzez dodanie z dniem 18 lipca 2020 r. do art. 65 (dotyczącego utworzenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) ust. 28 wskazującego, że *w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220) do udzielenia tego wsparcia.*

Na podstawie ww. art. 65 ust. 28 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, Rada Ministrów w dniu 23 lipca 2020 r., uchwałą w sprawie wsparcia określiła zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały w sprawie wsparcia środki skierowano do³¹⁵:

- gmin, w tym miast na prawach powiatu,
- gmin z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej,
- powiatów bez miast na prawach powiatu,
- jednostek samorządu terytorialnego.

Środki RFIL mogły być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe, co wynikało wprost z § 3 ust. 1 uchwały w sprawie wsparcia. W § 3 ust. 2 ww. uchwały wskazano, że wsparcie nie mogło stanowić refundacji już poniesionych wydatków – nie było jednak w uchwale zakazu przeznaczania środków RFIL na finansowanie realizowanej już inwestycji (tj. na etap, który miał się rozpocząć dopiero po przyznaniu środków RFIL).

Uchwała w sprawie wsparcia nie zawierała katalogu zadań inwestycyjnych na jakie mogły być przeznaczone środki RFIL, niemniej jednak założono, że wydatki powinny być kierowane na realizację inwestycji bliskich mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowe inwestycje zostały wskazane w § 3a ust. 1–3 uchwały w sprawie wsparcia, tj.:

1. budowa, rozbudowa lub przebudowa:
 - a) kanalizacji sanitarnej lub lokalnych oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją oraz przepompowni ścieków,
 - b) wodociągów, przyłączy do sieci gazowej,
 - c) dróg wewnątrz miejscowości lub dojazdów do miejscowości,
 - d) chodników, ścieżek rowerowych, elementów uspokojenia ruchu, przystanków autobusowych,
 - e) obiektów użyteczności publicznej w centrach miejscowości umożliwiających integrację społeczną oraz aktywizację mieszkańców (w tym placów zabaw, siłowni zewnętrznych, utwardzonych miejsc do festynów, wiat, terenów zieleni),

³¹⁴ Link do strony internetowej Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 31 października 2024 r.].

³¹⁵ W analizie pominięto kwestie wsparcia określonego w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały w sprawie wsparcia (z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi) skierowanego do gmin wymienionych w załączniku nr 7 do ww. uchwały – w załączniku tym nie występowały gminy z województwa kujawsko-pomorskiego.

- f) obiektów sportowych, zaplecza socjalnego i sanitarnego,
 - g) świetlic, obiektów bibliotecznych,
 - h) oświetlenia wewnątrz miejscowości (lampy uliczne, latarnie),
 - i) remiz strażackich;
2. modernizacja składników mienia pochodzącego z zasobu zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, w tym budynków, ogrodzeń, termomodernizacji budynków;
 3. prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Uprawniona jednostka samorządu terytorialnego mogła także przeznaczyć środki RFIL na wniesienie wkładu własnego do inwestycji finansowanych z udziałem innych środków publicznych w takim zakresie, w jakim zakładała ona finansowanie tego wkładu ze swoich dochodów (§ 3 ust. 3 uchwały w sprawie wsparcia).

Wydatkowanie środków z RFIL na ww. cele dotyczyło wydatkowania wszelkich środków, jakie w ramach RFIL otrzymała jst, w tym także całości odsetek od otrzymanych środków, zgromadzonych na rachunku bankowym lub lokacie – co wynikało z załączników 3a i 4 do uchwały w sprawie wsparcia.

Wydatkując środki RFIL na inwestycje, co do których zastosowanie miały przepisy o pomocy publicznej, należało mieć na uwadze, że wsparcie w ramach RFIL mogło być przeznaczone na wkład własny, o ile umowa na realizację projektu nie została jeszcze podpisana oraz nie powodowało to przekroczenia pułapów intensywności pomocy publicznej (§ 3 ust. 4 uchwały w sprawie wsparcia).

Rząd dopuścił zmianę zakresu kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego objętego wnioskiem, co wynikało ze wzorów wniosków określonych w załącznikach nr 3a i 4 do uchwały w sprawie wsparcia. Na powyższe nie była wymagana zgoda, a jedynie poinformowanie Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem wojewody w terminie 14 dni od zaistnienia zmiany. Potwierdzono to komunikatem zamieszczonym na stronie internetowej RFIL³¹⁶.

Należy zauważyć, że z jednej strony założono podział środków RFIL w drodze „konkursowej” – poprzez ocenę wniosków z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w uchwale w sprawie wsparcia, z drugiej strony umożliwiono zmianę przedmiotu wydatku majątkowego – nawet już po otrzymaniu wsparcia i wydatkowanie środków na zadanie inwestycyjne, które de facto nie podlegało ocenie.

RFIL był elementem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19³¹⁷, co oznaczało, że do RFIL zastosowanie miały zasady gospodarki finansowej określone dla funduszu covidowego, tj. dotyczące obowiązku:

- utworzenia odrębnego rachunku – przeznaczonego wyłącznie dla gromadzenia i wydatkowania środków z RFIL – art. 65 ust. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach;
- opracowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa planu finansowego dla ww. rachunku, jak również przedłożenia organowi stanowiącemu informacji o wykonaniu planu finansowego tego rachunku – art. 65 ust. 12–13 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

Ponadto, wydatkowanie środków z RFIL miało nastąpić z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 upf, tj.:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

³¹⁶ Link do strony internetowej Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 31 października 2024 r.].

³¹⁷ Dalej: „fundusz covidowy”.

- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Do wydatkowania środków z RFIL miały również zastosowanie przepisy art. 44 ust. 4 ufp, zgodnie z którymi jednostki sektora finansów publicznych zawierały umowy, których przedmiotem były usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowiły inaczej.

Jednostki, które otrzymały środki z RFIL, zobowiązane były do przedkładania do właściwego wojewody, przez elektroniczną skrzynkę podawczą, informacji o wykorzystaniu środków (§ 13 uchwały w sprawie wsparcia). Informacje takie należało złożyć na wzorze określonym w załączniku do ww. uchwały:

- według stanu na koniec roku, w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu, za który sporządzana była informacja o wykorzystaniu środków (informacje roczne);
- w terminie 60 dni od dnia zakończenia wydatkowania przekazanych środków.

Inwestycje finansowane lub dofinansowane ze środków RFIL musiały być oznaczone logo z nazwą Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (§ 15 uchwały w sprawie wsparcia). Wzór i zasady umieszczania logo określone zostały w załączniku nr 6 do ww. uchwały. I tak, m.in.:

- w polu „dofinansowanie” należało zamieścić odpowiednią kwotę finansowania lub dofinansowania ze środków funduszu covidowego, a w polu „całkowita wartość inwestycji” – odpowiednią kwotę, stanowiącą wartość inwestycji;
- logo należało zamieścić na tablicy informacyjnej (utrzymywanej w odpowiednim stanie technicznym) oraz stronie internetowej urzędu jst, która otrzymała środki z RFIL. Dostęp do tej zakładki lub podstrony miał być możliwy ze strony głównej serwisu i odpowiednio wyeksponowany;
- w odniesieniu do tablicy informacyjnej określono zasady dotyczące m.in.: 1) nie zamieszczania innych niż logo znaków graficznych ani treści; 2) minimalnego rozmiaru logo (80 cm × 120 cm); 3) terminu umieszczenia, tj. w momencie rozpoczęcia inwestycji, a jeżeli inwestycja rozpoczęła się przed uzyskaniem finansowania lub dofinansowania – nie później niż dwa tygodnie od tej daty; 4) lokalizacji, tj. na przedmiocie inwestycji lub w jej pobliżu, w miejscu ogólnodostępnym i dobrze widocznym. Jeśli prowadzone były prace budowlane w kilku lokalizacjach, należało ustawić tablice w każdej z tych lokalizacji. W przypadku inwestycji liniowych należało umieścić przynajmniej dwie tablice informacyjne na odcinku początkowym i końcowym; 5) czasu eksponowania, tj. pięć lat od dnia otrzymania środków z RFIL.

**Wymagania
dla realizacji inwestycji
określone
w przepisach
Prawa budowlanego**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należało, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in.: /1/ warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie: a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię ciepłą i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników, b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów; 2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu; 3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego; 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Prawa budowlanego do przepisów techniczno-budowlanych zaliczało się: 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie; 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

Zgodnie z art. 13 Prawa budowlanego: /1/ uprawnienia budowlane mogły być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w ograniczonym zakresie lub bez ograniczeń; /2/ w uprawnieniach budowlanych należało określić specjalność i ewentualną specjalizację techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem; /3/ uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi stanowiły również podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego; /4/ uprawnienia do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi stanowiły również podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego uprawnienia budowlane były udzielane w specjalnościach: 1) architektonicznej; 2) konstrukcyjno-budowlanej; 3) inżynierskiej: a) mostowej, b) drogowej, c) kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, d) kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, e) hydrotechnicznej, f) wyburzeniowej; 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: a) telekomunikacyjnych, b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, c) elektrycznych i elektroenergetycznych.

Zgodnie z art. 17 Prawa budowlanego, uczestnikami procesu budowlanego byli: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określały przepisy rozdziału 3 ww. ustawy.

Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1 Pr. bud., należało zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie wykonania zadań określonych w tym przepisie, m.in.: opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; wykonania i odbioru robót budowlanych; w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego inwestor mógł odpowiednio ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Właściwy organ mógł w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Pr. bud.). Na podstawie art. 19 ust. 2 Pr. bud. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³¹⁸.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków projektanta należało: 1) opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; 1a) zapewnienie, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu budowlanego osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności; 1aa) wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez osoby, o których mowa w pkt 1a, opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, z uwzględnieniem specyfiki projektu budowlanego, oraz zapewnienie zgodności projektu technicznego z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym; 1b) sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie

³¹⁸ Dz. U. Nr 138, poz. 1554, dalej: „rozporządzenie z 2001 r.”.

bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; 1c) określenie obszaru oddziaływania obiektu; 2) uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów; 3) wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań; 3a) sporządzanie lub uzgadnianie indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1213); 4) sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie: a) stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem, b) uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego projektant miał zapewniać sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 Pr. bud.) należało: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego miał prawo (art. 26 Pr. bud.):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych;
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można było rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 Prawa budowlanego. Na podstawie art. 32 ust. 1 Pr. bud., pozwolenie na budowę m.in. mogło być wydane po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 omawianej ustawy, pozwolenie na budowę dotyczyło całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę mogło, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Do wniosku o pozwolenie na budowę należało dołączyć dokumenty wymienione w art. 33. ust. 2 Pr. bud., tj. w szczególności: /1/ projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci: a) papierowej

– w 3 egzemplarzach albo b) elektronicznej – wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynikał z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów; 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 3) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli była ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W art. 34 Pr. bud. określone zostały wymagania dotyczące projektu budowlanego. Podlegał on zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, mógł żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja ta była ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok (art. 34 ust. 5 Pr. bud.). Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określono w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³¹⁹ oraz Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³²⁰. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) właściwy organ miał sprawdzać zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami i dokumentami, o których mowa w art. 35 ust. 1 ww. ustawy. W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Pr. bud., właściwy organ nakładał w drodze postanowienia obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydawał decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3 Pr. bud.).

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego, poza projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, projekt budowlany miał zawierać także m.in. projekt techniczny obejmujący: a) projektowane rozwiązania konstrukcyjne obiektu wraz z wynikami obliczeń statyczno-wytrzymałościowych, b) charakterystykę energetyczną – w przypadku budynków, c) projektowane niezbędne rozwiązania techniczne oraz materiałowe, d) w zależności od potrzeb – dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, e) inne opracowania projektowe.

Zgodnie z art. 34 ust. 2b Prawa budowlanego uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 15a Prawa budowlanego, uprawniały do sporządzania projektu budowlanego w zakresie tej specjalności.

Według art. 41 ust. 1 Pr. bud, rozpoczęcie budowy następowało z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, określonych w art. 41 ust. 2 Pr. bud. Zgodnie z art. 41 ust. 4 komentowanej ustawy, inwestor był obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które było wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, dołączając na piśmie oświadczenia kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, wymienione w art. 41 ust. 4 Pr. bud. Kierownik budowy był obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 45 oraz 45a ust. 1 pkt 1) Pr. bud.). Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie było wymagane – inwestor, był obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania oraz udostępniać te dokumenty uprawnionym organom (art. 46 Pr. bud.).

³¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, uchylone z dniem 19 września 2020 r. Dalej: „rozporządzenie z 25 kwietnia 2012 r.”.

³²⁰ Dz. U. z 2002 r. poz. 1679 ze zm. Dalej: „rozporządzenie z 11 września 2020 r.”.

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów – określono w art. 45 Pr. bud. oraz odpowiednio w: rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³²¹, rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki³²², rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektronicznego dziennika budowy³²³.

Na podstawie art. 54 omawianej ustawy, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego budowę było wymagane pozwolenie na budowę albo zgłoszenie, można było przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach wymienionych w art. 55 ust. 1 pkt 1–3 Pr. bud., przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należało uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, był obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56 ust. 1 Pr. bud., o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmowały stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktowało się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag. Zgodnie z art. 59 ust. 1–2 Pr. bud., właściwy organ nadzoru budowlanego wydawał decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a Pr. bud. Właściwy organ mógł w pozwoleniu na użytkowanie określić warunki użytkowania obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie był wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7 Pr. bud.). Zgodnie z art. 59a ust. 1 Prawa budowlanego, w ramach kontroli obowiązkowej poprzedzającej wydanie pozwolenia na użytkowanie organ nadzoru budowlanego był zobowiązany do kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym. Zgodnie z art. 59a ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego ww. kontrola obowiązkowa obejmowała w szczególności sprawdzenie: zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym (w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych – powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji; wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego; geometrii dachu; wykonania urządzeń budowlanych; wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem; zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby z niepełnosprawnościami).

Koniecznym jest zwrócenie uwagi na art. 31zy¹ o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Stanowił on, iż w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Pr. bud. nie stosowało się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktowało się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy o którym mowa w art. 54 Pr. bud. W przypadku wniosków, o których mowa powyżej, termin do zgłoszenia sprzeciwu w drodze decyzji liczył się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

³²¹ Dz. U. z. 2018 r. poz. 963, uchylone z dniem 19 września 2021 r.

³²² Dz. U. poz. 1686, ze zm., obowiązujący do 26 stycznia 2021 r.

³²³ Dz. U. z 2023 r., poz. 45.

**Zapewnienie
niezbędnych warunków
do korzystania
z obiektów**

Obiekt budowlany jako całość oraz poszczególne jego części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należało projektować i budować zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby starsze (art. 5 ust. 1 pkt 4 Pr. bud.). Projekt budowlany miał zawierać opis dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, w tym osób starszych (art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. h Pr. bud.) oraz opis sposobu zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby starsze³²⁴. W art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego przewidziano niedopuszczalność udzielania odstępstw od warunków technicznych, które powodowałyby ograniczenia dostępności obiektów budowlanych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 16 Pr. bud. nie było obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dla pochylni przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z art. 36a ust. 5 pkt 3 w zw. z art. 36a ust. 1 Pr. bud. zmiany dotyczące korzystania z obiektów budowlanych przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby starsze, uznano za istotne odstępstwo od projektu budowlanego, wymagające zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ustawa o zapewnieniu dostępności nakładała określone wymagania wobec podmiotów publicznych w zakresie zapewniania dostępności. W art. 6 UoD określono minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W zakresie dostępności architektonicznej obejmowały one:

- a. zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
- b. instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
- c. zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
- d. zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.),
- e. zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³²⁵, w art. 4, zobowiązała właścicieli, zarządców lub użytkowników budynku do zapewnienia osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwu i możliwości ewakuacji oraz przygotowania budynku, terenu i obiektu budowlanego do przeprowadzenia akcji ratowniczej. W § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³²⁶ wskazano natomiast, aby z każdego miejsca w obiekcie przewidzianego na pobyt ludzi były zapewnione odpowiednie warunki ich ewakuacji, zapewniające możliwość szybkiego i bezpiecznego opuszczenia strefy zagrożonej lub objętej pożarem, dostosowane do liczby i stanu sprawności osób przebywających w obiekcie.

**Dokonywanie zakupów
przez jednostki sektora
finansów publicznych**

Jednostki sektora finansów publicznych miały dokonywać zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp i art. 16 pkt 1 Nupzp, zamawiający miał przygotowywać i przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp oraz art. 20 Nupzp, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków

³²⁴ Por. odpowiednio: [1] § 11 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia z 25 kwietnia 2012 r.; [2] § 20 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z 11 września 2020 r.

³²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 275, ze zm.

³²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 822.

określonych w tej ustawie, należało prowadzić z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia były przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1 Pzp oraz art. 129 ust. 1 pkt 1 i 2 Nupzp). Zamawiający mógł udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego, albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2 Pzp oraz art. 129 ust. 2 Nupzp).

Istotne znaczenie miały regulacje dotyczące przygotowania postępowania i udzielania zamówienia. Przedmiot zamówienia należało opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 Pzp i art. 99 Nupzp). Stosownie do art. 31 ust. 1 i 2 Pzp oraz art. 103 ust. 1 i 2 Nupzp – zamawiający miał opisywać przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, a jeżeli przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w rozumieniu Pr. bud., zamawiający miał opisywać przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. Wartość zamówienia na roboty budowlane należało ustalać m.in. na podstawie kosztorysu inwestorskiego i planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp)³²⁷. Zgodnie z art. 29 ust. 5 Pzp i art. 100 ust. 1 Nupzp w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych, w tym pracowników zamawiającego, opis przedmiotu zamówienia należało sporządzać z uwzględnieniem wymagań w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników.

Zgodnie z art. 28 Nupzp podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Jeżeli zamawiający (zgodnie z art. 30 ust. 1 Nupzp) planował udzielić zamówienia na roboty budowlane lub usługi w częściach, z których każda stanowiła przedmiot odrębnego postępowania, lub dopuszczał możliwość składania ofert częściowych, wartością zamówienia była łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

W wypadku robót budowlanych dla ustalenia, czy wartość różnych umów powinna być określana łącznie, decydujące było stwierdzenie, czy rezultatem wykonania robót było jedno przedsięwzięcie. W orzecznictwie Trybunału podkreślano, że jednym z kryteriów koniecznych do uwzględnienia przy robotach budowlanych było ustalenie, czy wykonanie zamawianych prac dotyczyło tego samego zamierzenia budowlanego spełniającego samodzielną funkcję techniczną i gospodarczą (por. wyrok z 5.10.2000 r., C-16/98, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, Zb. Orz. 2000, s. I-08315; wyrok z 29.05.2013 r., T-84/10, Królestwo Hiszpanii v. Komisja Europejska, EU:T:2013:277). W przypadku robót budowlanych analiza zasadności dokonania łącznego szacowania wartości robót budowlanych następowała z uwzględnieniem definicji obiektu budowlanego zawartej w art. 2 pkt 5d Pzp i art. 7 pkt 14 Nupzp. Dlatego też roboty budowlane odnoszące się do różnych obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale stanowiące jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, należało oszacować łącznie. Wartością zamówienia była wówczas suma wartości robót budowlanych składających się na takie zamierzenie. Podobnie budowa

³²⁷ Art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 Nupzp stanowi, iż wartość zamówienia na roboty budowlane ustalało się na podstawie: 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia było wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud., 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud.

kilku obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale funkcjonalnie powiązanych i składających się na jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, oznaczała konieczność łącznego szacunku robót budowlanych składających się na zamierzenie. Zamawiający przy ustalaniu wartości zamówienia na roboty budowlane był obowiązany uwzględnić (wliczyć) wartość dostaw oraz usług, jakie odda do dyspozycji wykonawcy. Warunkiem było ustalenie, że dostawy te lub usługi były niezbędne do wykonania robót budowlanych. Była to sytuacja, w której zamawiający, z różnych względów, zakupił lub w inny sposób nabył materiały lub ich część do wykonania robót budowlanych bądź też osobno zamówił usługi niezbędne do prawidłowego wykonania robót i zamierzał przekazać je wykonawcy w celu użycia do wykonania robót.

Art. 36 ust. 1 Pzp określał jakie dane powinna zawierać SIWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nupzp określała takie dane dla SWZ w art. 134.

Zgodnie z art. 139 ust. 2 Pzp i 432 Nupzp – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagały, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagały formy szczególnej. Zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 1 i 2 Pzp, art. 449 ust. 1 i 2 Nupzp).

Ogólne uregulowania dotyczące umów na roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³²⁸, w tytule XVI (art. 647–658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywaniem przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosowało się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.). W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierały z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następne k.c.).

W myśl art. 454 ust. 1 Nupzp istotna zmiana zawartej umowy wymagała przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia uregulowana została w art. 455 Nupzp. Natomiast art. 36a Pr. bud. rozróżniał istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę od nieistotnego. Projektant miał dokonywać kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że było ono nieistotne, był obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymagało uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia (art. 36a ust. 6 Pr. bud.).

**Nadzór jako istotny
mechanizm kontroli
w ramach systemu
kontroli zarządczej**

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 ufp kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowił ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej było zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;

³²⁸ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm. Dalej: „k.c.”.

2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.

W ramach administracji samorządowej zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 69 ust. 1 ufp).

Zgodnie z pkt II lit. C komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³²⁹, odpowiedź na konkretne ryzyka miały stanowić mechanizmy kontroli funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej. W ww. standardach kontroli zarządczej jako jeden z mechanizmów kontroli wskazano nadzór, który należało prowadzić nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

³²⁹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84. Dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.);
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.;
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320);
6. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411);
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.);
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130);
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572);
10. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320);
11. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112);
12. Uchwała Nr 102 Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego z dnia 23 lipca 2020 r. (M.P. z 2022 r. poz. 22, ze zm.);
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), obowiązywało do 31 grudnia 2021 r.;
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454), które weszło w życie 1 stycznia 2022 r.;
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.);
17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604, ze zm.);
18. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.);
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963), obowiązywało do 18 września 2021 r.;

20. Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686), obowiązywało do 26 stycznia 2023 r.;
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektroniczny dziennik budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45);
22. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
11. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego