



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ3.442.205.2025.JB

KND/214/25/DKZP

Warszawa, /data w podpisie elektronicznym/

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Gmina Garbatka-Letnisko ul. Skrzyńskich 1 26-930 Garbatka-Letnisko
Rodzaj zamówienia:	roboty budowlane
Rodzaj procedury:	zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	„Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej”
Tryb postępowania:	tryb podstawowy
Data wszczęcia postępowania:	30.09.2024 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	2024/BZP 00522869/01 (BZP)
Wartość zamówienia:	2 045 396,88 zł (441 093,98 euro)
Środki UE:	nie



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego postępowania na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej także: „Prezes Urzędu”) na podstawie art. 609 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp informuje o stwierdzonym naruszeniu przez Zamawiającego przepisu:

- 1) art. 454 ust. 1 ustawy Pzp poprzez nieuzasadnione dokonanie istotnej zmiany zawartej umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia.

UZASADNIENIE

W toku kontroli doraźnej ustalono, iż Zamawiający – Gmina Garbatka-Letnisko, przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. „*Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej*”, zakończone zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego w dniu 24 października 2024 r. (dalej: „Umowa”) z wykonawcą

(dalej także: „Wykonawca”).

Wartość wynagrodzenia Wykonawcy została określona w § 6 ust. 1 Umowy na kwotę 1 880 000,00 zł brutto. Następnie, poprzez zawarcie Aneksu nr 1 z dnia 3 listopada 2025 r. wynagrodzenie Wykonawcy zostało podwyższone do 2 152 358,00 zł brutto.

Postanowienie § 2 Umowy przewiduje następującą treść:

Zamawiający powierza, a Wykonawca przyjmuje do wykonania zadanie pn. „Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej”

1. *Przedmiot umowy, o którym mowa w ust.1 zrealizowany jest w ramach zadania budżetowego dział 700 w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej”*
2. *Przedmiot umowy jest przewidziany do dofinansowania z Programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych i dotyczy realizacji przez Gminę zamówienia pn. „Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej”*
3. *Zakres robót obejmuje:*



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

- 1) *Termomodernizacja budynku Urzędu Gminy w Garbatce-Letnisko" oraz wymiana kotłów centralnego ogrzewania w następujących budynkach:*
 - *PSP w Garbatce-Letnisko, ul. Hanki Lewandowicz 2*
 - *Ośrodek Zdrowia w Garbatce-Letnisko, ul. Spacerowa 2*
- 2) *Dokończenie prac termomodernizacyjnych budynku GOPS i RGK w Garbatce-Letnisko*
- 3) *„Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Bogucinie Gmina Garbatka-Letnisko”*
- 4) *„Termomodernizacja budynku administracyjno-mieszkalnego Garbatka-Letnisko, ul. Kochanowskiego 119”.*

W treści § 4 ust. 1 Umowy wskazano:

„Termin realizacji zadania – do 24 miesięcy od podpisania umowy z zastrzeżeniem, że rozpoczęcie prac w PSP Bogucin nie może nastąpić przed 30.11.2025 r.”.

Postanowienie tożsamej treści zostało zawarte w § 4 ust. 1 projektowanych postanowień umowy stanowiących załącznik nr 9 do specyfikacji warunków zamówienia (SWZ).

W toku kontroli pismem z dnia 11 grudnia 2025 r. zwrócono się do Zamawiającego m.in. z prośbą o wyjaśnienie czy:

- realizacja zadania „Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Bogucinie gmina Garbatka-Letnisko” w zakresie prac w PSP Bogucin została rozpoczęta przed dniem 30 listopada 2025 r., a jeśli tak – z jakich przyczyn i w jakich konkretnie datach została rozpoczęta i zakończona;
- Zamawiający dokonał zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego poprzez zmianę terminu rozpoczęcia realizacji zadania „Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Bogucinie gmina Garbatka-Letnisko” w zakresie prac w PSP Bogucin, a jeśli tak – poproszono o wskazanie podstawy prawnej zmiany umowy oraz uzasadnienia faktycznego.

Zamawiający pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. wyjaśnił w powyższym zakresie co następuje.

W związku z realizacją zadań inwestycyjnych pn.: „Utworzenie Żłobka w budynku PSP Garbatka-Letnisko Filia w Bogucinie” oraz „Termomodernizacja i modernizacja budynków użyteczności publicznej”, Zamawiający, działając w granicach obowiązującego prawa oraz kierując się zasadą gospodarności, celowości i rzetelności w wydatkowaniu środków publicznych, podjął decyzję



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

o wcześniejszym wprowadzeniu na teren budowy firmy

Na terenie PSP Garbatka-Letnisko, Filia Bogucin, realizowane są dwa odrębne przedsięwzięcia dotyczące jednego obiektu, który składa się z trzech połączonych ze sobą budynków. Konsorcjum firm:

realizowało inwestycję pn.: „Utworzenie Żłobka w budynku PSP Garbatka-Letnisko Filia w Bogucinie”, zaś firma realizuje inwestycję pn.: „Termomodernizacja i modernizacja budynków użyteczności publicznej”.

Pierwsze przedsięwzięcie obejmowało zmianę sposobu użytkowania części obiektu. W części I, tj. najstarszej części budynku, na parterze przewidziano utworzenie żłobka.

Drugie przedsięwzięcie dotyczy termomodernizacji całego obiektu i obejmuje: wymianę pokrycia dachowego, wykonanie ocieplenia wraz z nową elewacją, budowę nowej kotłowni gazowej oraz wykonanie na całym obiekcie nowej instalacji centralnego ogrzewania.

Decyzja o wcześniejszym terminie wprowadzenia na teren budowy została poprzedzona analizą stanu realizacji inwestycji, harmonogramu robót oraz ryzyk związanych z terminowym zakończeniem zadania i rozliczeniem dofinansowania, a także podjęta w celu zapobieżenia negatywnym konsekwencjom finansowym dla Zamawiającego oraz wynikała z zapisu § 4 ust. 2 Umowy Nr 126/UM/2024 z dnia 24 października 2024 roku gdyż, z końcem grudnia 2024 roku firma uzyskała prawomocne pozwolenie na budowę (Decyzja Nr 423/2024 z dnia 11 grudnia 2024 roku).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dla prawidłowego wykonania zamówienia oraz uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla zadania „Utworzenie Żłobka w budynku PSP Garbatka-Letnisko – Filia w Bogucinie” niezbędne było wykonanie instalacji centralnego ogrzewania w budynku oraz budowa kotłowni gazowej. Zakres ten, zgodnie z zawartymi umowami, należał do obowiązków firmy realizującej zadanie inwestycyjne pn.: „Termomodernizacja i modernizacja budynków użyteczności publicznej”. Jednocześnie Konsorcjum realizujące zadanie związane z utworzeniem Żłobka odpowiedzialne było za wykonanie instalacji elektrycznej w całym obiekcie oraz jej doprowadzenie do nowo wybudowanej kotłowni, co wymagało ścisłej koordynacji robót obu wykonawców.

Niewykonanie instalacji centralnego ogrzewania w całym obiekcie, a w szczególności w części przeznaczonej na funkcjonowanie żłobka, uniemożliwiłoby prowadzenie dalszych robót przez Konsorcjum. Powyższe mogłoby skutkować wstrzymaniem realizacji zadania, a w konsekwencji rozwiązaniem umowy z winy Zamawiającego, naliczeniem kar umownych oraz powstaniem



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

ryzyka naruszenia przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie brak terminowego zakończenia inwestycji skutkowałby obowiązkiem zwrotu dofinansowania ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego w wysokości 988.815,00 zł wraz z należnymi odsetkami, przy czym ostateczny termin rozliczenia środków został określony na dzień 31 grudnia 2025 r.

Dodatkowo wskazać należy, iż inwestycja „Utworzenie Żłobka w PSP Garbatka-Letnisko Filia w Bogucinie” jak i budowa kotłowni objęta jest obowiązkiem uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, konieczne jest przeprowadzenie odbiorów przez Państwową Straż Pożarną oraz Państwową Inspekcję Sanitarną. Warunkiem uzyskania pozytywnych stanowisk ww. organów jest zgodność wykonania obiektu z zatwierdzonym projektem budowlanym, w tym kompletność instalacji grzewczych.

Brak wykonania instalacji centralnego ogrzewania w całym obiekcie, a w szczególności w części przeznaczonej pod funkcjonowanie żłobka, skutkowałby niemożnością kontynuowania robót przez Konsorcjum. Taki stan rzeczy prowadziłby do ryzyka rozwiązania umowy z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, powstania obowiązku zapłaty kar umownych oraz poniesienia wydatków bez uzyskania zakładanego efektu rzeczowego, co mogłoby stanowić naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze, Zamawiający, działając z należytą starannością oraz w celu zabezpieczenia interesu publicznego, podjął decyzję o wcześniejszym wprowadzeniu firmy na teren budowy. Działanie to miało charakter prewencyjny, było obiektywnie uzasadnione i zmierzało do zapewnienia terminowej realizacji inwestycji oraz uniknięcia strat finansowych po stronie jednostki sektora finansów publicznych.

(...)

Gmina Garbatka-Letnisko informuje, iż dnia 24.10.2024 r. została zawarta umowa z firmą na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Termomodernizacja i modernizacja budynków użyteczności publicznej”, która obejmuje swym zakresem również termomodernizację budynku szkoły podstawowej w Garbatce-Letnisko Filia w Bogucinie. Zakres prac polega m.in.: na wykonaniu dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę kotłowni, wykonaniu nowej instalacji C.O. w całym obiekcie, budowie nowej kotłowni wraz z jej kompletnym urządzeniem, wymianie pokrycia dachowego oraz położeniu ocieplenia wraz z elewacją. Przekazanie placu budowy



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

nastąpiło dnia 04.02.2025 r., roboty nie zostały zakończone, a zadanie w tym zakresie nie zostało odebrane.

(...)

Uzasadnienie prawne

Zamawiający skorzystał z zapisu § 4 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy Nr 126/UM/2024 z dnia 24 października 2024 r.

Uzasadnienie faktyczne

W dniu 04.02.2025r. odbyło się spotkanie z Wykonawcą zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja i modernizacja budynków użyteczności publicznej”, na którym został poruszony temat potrzeby zmiany kolejności robót z uwagi na potrzebę organizacyjnotechniczną dotyczącą budowy kotłowni oraz instalacji C.O. jako elementu niezbędnego przystąpienia do zadania przez Wykonawcę realizującego zadanie pn.: „Utworzenie Żłobka w budynku PSP Garbatka-Letnisko Filia w Bogucinie”.

Wobec powyższego Wykonawcy zostało przekazane polecenie zmiany kolejności robót przez Zamawiającego w postaci wprowadzenia na teren budowy (pisemne przekazanie placu budowy nastąpiło 04.02.2025r.)

Zmiana kolejności robót była korzystana dla wszystkich stron, tj.: Zamawiającego, Konsorcjum oraz Wykonawcy –

Reasumując

1. Zapis umowy wskazujący, że roboty w budynku PSP Garbatka-Letnisko Filia Bogucin nie mogą być rozpoczęte wcześniej niż 30.11.2025 r., miał charakter organizacyjnotechniczny, wynikający z prowadzenia w tym czasie innych robót przez odrębnego wykonawcę. Wcześniejsze dopuszczenie wykonawcy do realizacji robót nie zmieniło żadnych istotnych postanowień umowy: zakres robót, wynagrodzenie ani termin końcowy realizacji wszystkich obiektów (24 miesiące od podpisania umowy) pozostają bez zmian. Przekazanie placu budowy w dniu 04.02.2025 r. oraz zmian kolejności robót była zgodna z zapisem § 4 ust. 2 w związku z § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy Nr 126/UM/2024 z dnia 24 października 2024 roku.

2. Wcześniejsze rozpoczęcie robót nie dawało Wykonawcy żadnej przewagi konkurencyjnej ani nie spowodowało wykluczenia innych wykonawców z postępowania. Warunek dotyczący daty rozpoczęcia nie był kryterium oceny ofert ani nie miał wpływu na wybór wykonawcy.

3. Gmina, dopuszczając wcześniejsze rozpoczęcie robót, zachowała pełną kontrolę nad koordynacją prac, zapewniając bezpieczeństwo i możliwość równoległej realizacji robót



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

w tym budynku przez dwóch wykonawców. Działania te były zgodne z zasadami gospodarności i efektywnego wykorzystania czasu realizacji inwestycji, określonymi w art. 17 ust. 1 Pzp.

4. Działanie Gminy nie spowodowało dodatkowych kosztów, nie zmieniło ryzyka realizacji inwestycji ani warunków umowy, a wszystkie istotne postanowienia umowy pozostały zachowane.

Pismem z dnia 20 lutego 2026 r. zwrócono się do Zamawiającego z prośbą o wyjaśnienie, czy Zamawiający stwierdził ziszczenie się także innych podstaw prawnych uzasadniających dopuszczenie wykonawcy do „rozpoczęcia prac w PSP Bogucin” przed dniem 30 listopada 2025 r., a jeśli tak – proszę o ich wskazanie wraz z uzasadnieniem.

Pismem z dnia 4 marca 2026 r. Zamawiający przekazał następujące wyjaśnienia.

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 lutego 2026 r., data wpływu do tut. Urzędu: 23.02.2026 r., Gmina Garbatka–Letnisko jako Zamawiający zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej (znak: RIB.IZP.271.1.17.2024)” informuje, iż podtrzymuje wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 29 grudnia 2025 r., znak: SG.1710.7.2025, w tym wskazane w nim podstawy prawne (§ 4 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy Nr 126/UM/2024 z dnia 24 października 2024 r.) uzasadniające dopuszczenie Wykonawcy – do rozpoczęcia prac w budynku PSP Bogucin przed dniem 30 listopada 2025 r.

Dodatkowo Zamawiający zwraca uwagę, iż zgodnie z § 7 ust. 4 tiret 1 Umowy Nr 126/UM/2024 z dnia 24 października 2024 r.: „Wynagrodzenie Wykonawcy, o którym mowa w § 6, rozliczane będzie wg następujących zasad: Podstawą do wypłaty pierwszej transzy ze środków BGK wynagrodzenia będzie zrealizowanie przez Wykonawcę wydzielonego etapu prac w ramach realizacji inwestycji w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty dofinansowania z Programu określonej w promesie, z zastrzeżeniem, iż Zamawiający wymaga aby rozliczenie części robót oraz rozliczenia nastąpiło nie później niż 30.11.2025 r.”.

Zgodnie z warunkami promesy oraz przyjętym harmonogramem transz wypłaty dofinansowania w ramach Programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Zamawiający zobowiązany był do zapewnienia realizacji wydzielonego etapu robót oraz jego rozliczenia w terminie umożliwiającym uruchomienie pierwszej z dwóch transz środków z Banku Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z § 2 ust. 10 umowy wykonawca był zobowiązany do realizacji i rozliczenia zadania zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz zaleceniami wynikającymi z Promesy. Pierwsza transza przewidziana została na rok 2025, natomiast druga na rok 2026, po zakończeniu zadania inwestycyjnego. Nieprzekazanie placu budowy we wcześniejszym terminie mogło skutkować niemożnością wykonania robót do wartości 50%



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

dofinansowania, a w ślad za tym niewykonanie budżetu na 2025 r. i niezyskanie wypłaty z dofinansowania.

Wykonawca na podstawie § 10 ust. 4 tiret 5 ww. umowy oświadczył, że „ma świadomość, że przedmiot umowy przewiduje wykonanie prac z płatnością określoną w Programie Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w związku z czym gwarantuje podjęcie najwyższej staranności w celu zapewnienia terminowej realizacji umowy oraz gwarantuje doprowadzenie do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy przy zachowaniu obowiązujących przepisów oraz zapewni finansowanie inwestycji w części niepokrytej udziałem własnym Zamawiającego na czas poprzedzający wypłatę z Promesy dot. przewidzianego dofinansowania i przyjmuje do wiadomości, że zapłata wynagrodzenia Wykonawcy przedmiotu umowy odbywać się będzie zgodnie z warunkami określonymi w Programie Rządowym Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.”. Ponadto, zgodnie z § 10 ust. 5 umowy, Wykonawca zobowiązał się do współdziałania z Zamawiającym przy wykonaniu umowy w celu należytej realizacji zamówienia.

Dopuszczenie Wykonawcy do rozpoczęcia prac przed dniem 30 listopada 2025 r. w budynku PSP Bogucin miało charakter wyłącznie organizacyjno-techniczny, służący również do zachowania warunków umożliwiających uruchomienie transzy dofinansowania. Czynność ta nie skutkowałą zmianą zakresu rzeczowego zamówienia, wysokości wynagrodzenia ani zasad jego rozliczania.

W ocenie Zamawiającego, mając na uwadze wszystkie okoliczności sprawy, brak jest podstaw do przyjęcia, iż dopuszczenie Wykonawcy – do rozpoczęcia prac w budynku PSP Bogucin przed dniem 30 listopada 2025 r. stanowiło naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych bądź postanowień umowy, albowiem nie doszło do zmiany umowy ani modyfikacji warunków zamówienia w rozumieniu przepisów obowiązującego prawa.

W związku z powyższym, Prezes Urzędu zważył co następuje.

Stosownie do treści art. 454 ust. 1 ustawy Pzp, istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia.

Na podstawie dokumentów związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia oraz wyjaśnień przekazanych przez Zamawiającego w toku kontroli ustalono, iż pomimo wprowadzenia do Umowy postanowienia obligującego Wykonawcę do „rozpoczęcia prac w PSP Bogucin” najwcześniej w dniu 30 listopada 2025 r., w rzeczywistości prace te zostały rozpoczęte w dniu 4 lutego 2025 r. – za zgodą Zamawiającego.

W dokumentacji postępowania zawarto dokument pn. „Protokół wprowadzenia na budowę” następującej treści.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

W dniu 04.02.2025 roku zebrała się Komisja na terenie budowy celem przekazania placu budowy budynku Szkoły Podstawowej w Bogucinie Wykonawcy tj.:

wykonanie prac dla realizacji zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja i modernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej”, której inwestorem jest Gmina Garbatka-Letnisko, na podstawie umowy Nr 126//UM/2024 z dnia 24 października 2024 roku.

KOMISJA W SKŁADZIE:

1. – przewodnicząca Komisji
2. – członek Komisji
3. – członek Komisji

przy udziale:

2. – Wykonawca

dokonata przekazania do wykonania prac, dla realizacji opisanej wyżej inwestycji, zgodnie z umową Nr 124/UM/2024, z dnia 24 października 2024 roku z następującymi uwagami i warunkami:

1. Przejęty teren Wykonawca będzie wykorzystywał jedynie w celu realizacji przedmiotu umowy. Oznakuje i zgodnie z obowiązującymi przepisami zabezpieczy uwzględniając specyfikę robót oraz znajdujące się na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne a także podlegające ochronie elementy środowiska przyrodniczego i kulturowego. Będzie dbał o należyty stan i porządek na terenie budowy.

2. Wraz z przejęciem terenu budowy Wykonawca przejmuje odpowiedzialność z tytułu szkód, które mogą zaistnieć w związku ze zdarzeniami losowymi, odpowiedzialność cywilną oraz od następstw nieszczęśliwych wypadków dotyczących pracowników i osób trzecich, które to wypadki mogą powstać w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi, a w tym z ruchem pojazdów mechanicznych (art. 652 k.c.).

3. Kierownik budowy/robót zobowiązany jest do koordynowania realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia i życia w zakresie określonym w art. 22 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane.

Powyższy dokument został podpisany przez osoby w nim wymienione.

Ponadto w dokumentacji postępowania znajduje się dokument pn. „Notatka służbowa” podpisany przez p.

– o następującej treści:



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

W dniu dzisiejszym tj. 04.02.2025 r. (wtorek) na spotkaniu u p. Wójt z p.

właścicielem firmy poinformował, że z Programu Funkcjonalno-Użytkowego oraz dokumentów przetargowych wynika, że w jego zakres robót wchodzi wykonanie instalacji centralnego ogrzewania wraz z wymianą grzejników w pomieszczeniach planowanych pod utworzenie żłobka. Zauważył również, że prowadzenie nowej instalacji c.o. do starej kotłowni niespełniającej żadnych wymogów jest bezcelowe i generuje dodatkowe koszty. Dlatego należy wybudować również kotłownię, celem doprowadzenia instalacji c.o. do niej. Poinformował również, że jest po rozmowie z Wykonawcą żłobka, również poruszył ten temat a także zwrócił się do niego z prośbą (zapytaniem) czy będzie w stanie wykonać te roboty w takim terminie, żeby nie blokować robót dot. utworzenia żłobka.

Ponadto dodał, że pozwolenie na budowę kotłowni zostało wydane w grudniu 2024 r., jest prawomocne, więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby rozpocząć roboty budowlane na obiekcie PSP Garbatka Filia w Bogucinie.

Dodatkowo zauważył, że kotłownia jest zaliczana do XII kategorii, co wiąże się z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie przez nadzór budowlany. stwierdziła, że zadanie dot. utworzenia żłobka polega na zmianie sposobu użytkowania, a to również wiąże się z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, które zgodnie z umową musi pozyskać wykonawca. Jeśli nie wprowadzimy na teren budowy firmy to wykonawca żłobka nie będzie w stanie prowadzić robót i uzyskać pozwolenia na użytkowanie.

Następnie p. poruszył temat sposobu wykonania ogrzewania w żłobku, zaproponował ogrzewanie podłogowe w salach zabaw.

Następnie poruszył temat klimatyzacji w siedzibie UG ul. Skrzyńskich i RGK ul. Spacerowa, oznajmił, że będzie wykonana do końca maja 2025 roku.

Dodatkowo przedłożył do zapoznania się i naniesienia uwag lub zaakceptowania projektów elewacji (...).

Mając na uwadze ww. okoliczności ustalono, aby dokonać zmiany kolejności robót i przekazać plac budowy.

Na tym spotkanie zakończono.

Ustalone okoliczności stanu faktycznego dają podstawę do uznania, iż działanie Zamawiającego i Wykonawcy polegające na podpisaniu dokumentu pn. „Protokół wprowadzenia na budowę” oraz faktyczne rozpoczęcie przez Wykonawcę „prac w PSP Bogucin” w dniu 4 lutego 2025 r. przy akceptacji Zamawiającego, pomimo istnienia umownego postanowienia obligującego Wykonawcę do rozpoczęcia tych prac najwcześniej



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

w dniu 30 listopada 2025 r. – podlega prawnej kwalifikacji jako zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego w rozumieniu art. 454 ust. 1 ustawy Pzp.

Jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *zamiar renegocjowania warunków zamówienia może zaś zostać ujawniony w formie innej niż pisemne porozumienie dotyczące wyrażnie danej zmiany, przy czym taki zamiar można w szczególności wywnioskować z dokumentów ustalonych w trakcie wymiany informacji między stronami umowy w sprawie zamówienia publicznego. (...) W konsekwencji na pytania pierwsze i drugie w sprawach C-441/22 i C-443/22 trzeba odpowiedzieć, iż art. 72 ust. 1 lit. e) i art. 72 ust. 4 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że do celów zakwalifikowania modyfikacji umowy w sprawie zamówienia publicznego jako „istotnej” w rozumieniu tego przepisu strony umowy nie muszą podpisywać pisemnego porozumienia mającego za przedmiot tę modyfikację, ponieważ wspólną wolę dokonania danej modyfikacji można wywieść również w szczególności z innych pisemnych dokumentów pochodzących od tych stron¹.*

Uwzględniając zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego nie budzi wątpliwości, iż powyższa interpretacja znajduje zastosowanie do pojęcia „zmiany umowy” w rozumieniu art. 454 ust. 1 ustawy Pzp. Tym samym uznać należy, iż treść dokumentu pn. „Protokół wprowadzenia na budowę”, uwzględniając całokształt okoliczności sprawy, w szczególności faktyczną akceptację Zamawiającego dla rozpoczęcia wykonywania prac przed dniem 30 listopada 2025 r., posiada wystarczającą wartość dowodową dla ustalenia, iż w rzeczywistości strony Umowy wyraziły wspólną wolę dokonania modyfikacji Umowy, a w konsekwencji – doszło do zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Jednocześnie nie sposób uwzględnić argumentacji Zamawiającego, z której wynika, iż analizowane zdarzenie miało nie stanowić zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, a obejmować wyłącznie „*polecenie zmiany kolejności robót*” wydane na podstawie § 4 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy, tj. czynność w zakresie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Wskazać należy, iż zgodnie z treścią § 4 ust. 2 Umowy, *przekazanie terenu nastąpi w terminie do 7 dni kalendarzowych po odebraniu bez zastrzeżeń dokumentacji projektowych wraz z prawomocnymi pozwoleniami na budowę lub zgłoszenia rozpoczęcia robót, przy czym prace przygotowawcze nie mogą trwać dłużej niż 7 dni od rozpoczęcia robót. Zamawiający przekaze Wykonawcy dziennik budowy.*

¹ Wyrok Trybunału (dziesiąta izba) z dnia 7 grudnia 2023 r. Sprawy połączone C-441/22 i C-443/22. ECLI:EU:C:2023:970.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Postanowienie § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy stanowi natomiast, że *Zamawiający ma prawo, jeżeli jest to niezbędne dla wykonania przedmiotu niniejszej umowy, polecić Wykonawcy na piśmie:*

(...)

3) *dokonanie zmiany kolejności wykonania robót,*

a Wykonawca zobowiązany jest wykonać każde z powyższych poleceń.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż o kwalifikacji danego zdarzenia jako zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego w okolicznościach sprawy nie przesądza sam fakt zmiany kolejności wykonania robót, lecz rozpoczęcie prac przed terminem wskazanym w Umowie przy akceptacji Zamawiającego, która to okoliczność nie jest objęta zakresem postanowienia § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy. Nie sposób tym samym uznać, iż Zamawiający był władny do wydania na tej podstawie w sposób jednostronny „polecenia”, które wykraczałoby poza samą zmianę kolejności wykonania robót, obejmując także zmianę terminu rozpoczęcia prac.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy, iż samo wydanie „polecenia” na podstawie § 8 ust. 1 pkt 3 Umowy zmierzającego do uznania § 4 ust. 1 Umowy za niewiążący w zakresie terminu rozpoczęcia prac, musiałoby w okolicznościach sprawy zostać zakwalifikowane jako czynność mająca na celu obejście ustawy Pzp w rozumieniu art. 58 §1 kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej przyjmuje się bowiem, że *zasada swobody zawierania umów doznaje ograniczeń wyłącznie w takim zakresie, jak wynika to z przepisów prawa. Takie ograniczenia zawiera ustawa Prawo zamówień publicznych. Zamawiający – w myśl przepisów tej ustawy – ma bowiem prawo tak uregulować treść umowy, aby możliwym było zrealizowanie zamówienia. Przedmiotowe ograniczenia (ograniczenia z ustawy) dotyczą m.in. zakresu swobodnego wyboru kontrahenta, co do zasady, zakazu dokonywania zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, wprowadzenia ograniczeń co do terminu obowiązywania umowy, braku możliwości wyboru formy zawieranej umowy². Tym samym prawidłowość dokonania czynności prawnej, której faktycznym skutkiem jest zmiana postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z wolą stron umowy, podlega ocenie w kontekście przesłanek dopuszczalności zmiany umowy określonych w ustawie Pzp.*

Wobec ustalenia, iż okoliczność rozpoczęcia przez Wykonawcę „prac w PSP Bogucin” w dniu 4 lutego 2025 r. za zgodą Zamawiającego stanowi o zmianie umowy w sprawie zamówienia

² Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 6 sierpnia 2014 r., KIO 1493/14.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

publicznego, wskazać jednocześnie należy, iż zmiana ta jest zmianą istotną w rozumieniu art. 454 ust. 1 ustawy Pzp.

W treści art. 454 ust. 2 ustawy Pzp, ustawodawca zdefiniował istotną zmianę umowy stanowiąc, iż *zmiana umowy jest istotna, jeżeli powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy, w szczególności jeżeli zmiana:*

- 1) *wprowadza warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści;*
- 2) *narusza równowagę ekonomiczną stron umowy na korzyść wykonawcy, w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie;*
- 3) *w sposób znaczny rozszerza albo zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy;*
- 4) *polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą w przypadkach innych, niż wskazane w art. 455 ust. 1 pkt 2.*

W kontekście ustaleń stanu faktycznego sprawy nie budzi wątpliwości, iż treść § 4 ust. 1 projektowanych postanowień umowy (następnie przeniesiona do Umowy) w brzmieniu: „*Termin realizacji zadania – do 24 miesięcy od podpisania umowy z zastrzeżeniem, że rozpoczęcie prac w PSP Bogucin nie może nastąpić przed 30.11.2025 r.*” wyznaczała w sposób wiążący wykonawcom termin wykonania zamówienia, w tym termin rozpoczęcia wykonywania zamówienia w odniesieniu do „*prac w PSP Bogucin*”. Tym samym wykonawcy rozważający udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia dysponowali wiedzą, iż faktyczny okres, w którym będą mogli wykonywać zamówienie w zakresie „*prac w PSP Bogucin*” będzie istotnie krótszy, aniżeli 24 miesiące od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego, która to okoliczność musi zostać uznana za istotną z perspektywy wykonawcy rozważającego udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia w zakresie oceny własnych możliwości należytego wykonania zamówienia.

Nie może przy tym ująć uwadze, iż w praktyce wykonawców rozważających złożenie oferty w postępowaniu kluczowe znaczenie ma także kwestia własnego harmonogramu prac oraz ich rozłożenia w ciągu roku kalendarzowego. W przedmiotowym postępowaniu każdy wykonawca musiał zakładać, iż dla należytego wykonania zamówienia będzie obowiązany dysponować zasobami niezbędnymi do przeprowadzenia „*prac w PSP Bogucin*” w okresie po 30 listopada 2025 r., nawet jeśli mógłby dysponować tymi zasobami w okresie wcześniejszym. Tym samym wprowadzony przez Zamawiającego termin *a quo*, wyznaczający datę początkową dopuszczalności realizacji określonych robót, faktycznie



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

prowadził do uniemożliwienia złożenia oferty przez wykonawców, którzy dysponowaliby niezbędnymi zasobami tylko w okresie do 30 listopada 2025 r., np. z uwagi na uprzednio zaplanowaną realizację innych zleceń w okresie po 30 listopada 2025 r.

Wobec powyższego, zmiana Umowy polegająca na wydłużeniu tego okresu w ten sposób, iż Zamawiający dopuścił rozpoczęcie wykonywania zamówienia w odniesieniu do „prac w PSP Bogucin” od dnia 4 lutego 2025 r., podlega kwalifikacji jako zmiana wprowadzająca warunki, które gdyby zostały zastosowane w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to wzięliby w nim udział lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęte zostałyby oferty innej treści, zgodnie z art. 454 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, a w konsekwencji – musi zostać uznana za zmianę istotną w rozumieniu art. 454 ust. 1 ustawy Pzp.

Dla wsparcia powyższej argumentacji należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wskazał, że *zmiana zamówienia publicznego w czasie jego trwania może być uznana za istotną, jeżeli wprowadza ona warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni lub umożliwiłyby dopuszczenie innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona*³.

Tym samym zasadna jest teza, iż dla przesądzenia o istotnym charakterze zmiany umowy wystarczające jest stwierdzenie, że istniała co najmniej możliwość, iż w przypadku zastosowania zmienionych warunków w postępowaniu o udzielenie zamówienia, wzięliby w nim udział inni wykonawcy. Ponadto, zmiana umowy będzie zmianą istotną także, gdyby w razie zastosowania zmienionych warunków w postępowaniu o udzielenie zamówienia zostałyby przyjęte oferty innej treści.

Weryfikując prawidłowość zastosowania art. 454 ustawy Pzp *a contrario* dla uzasadnienia dopuszczalności danej zmiany umowy jako nieistotnej, należy również zwrócić uwagę na specyfikę rozkładu ciężaru dowodu w toku kontroli. Nie budzi wątpliwości, iż ustawa Pzp statuuje ogólną zasadę niezmienności umów w sprawie zamówienia publicznego (tak m.in. uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 lutego 2023 r., sygn. KIO/KD 4/23), co oznacza, że zmiana taka dopuszczalna jest jedynie na zasadzie regulowanego przepisami prawa wyjątku, a w konsekwencji – obarcza Zamawiającego szczególnym obowiązkiem dowodowym zaistnienia okoliczności uzasadniających zmianę, natomiast po stronie

³ Wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-454/06 *presstext Nachrichtenagentur GmbH przeciwko Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH i APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, ECLI:EU:C:2008:351, pkt 35.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Kontrolującego wystarczające jest stwierdzenie wyłączenie prawdopodobieństwa zaistnienia okoliczności przeciwnych.

Uwzględniając powyższe, w świetle wskazanych uprzednio argumentów należy uznać, iż istnieje co najmniej prawdopodobieństwo, że przedmiotowa zmiana wprowadza warunki wpływające na krąg wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co stanowi wystarczającą podstawę dla stwierdzenia danego naruszenia przepisów ustawy Pzp.

W kontekście powyższych ustaleń, nie sposób uwzględnić argumentacji Zamawiającego, jakoby „*zapis umowy wskazujący, że roboty w budynku PSP Garbatka-Letnisko Filia Bogucin nie mogą być rozpoczęte wcześniej niż 30.11.2025 r., miał charakter organizacyjnotechniczny, wynikający z prowadzenia w tym czasie innych robót przez odrębnego wykonawcę*”. Postanowienie § 4 ust. 1 projektowanych postanowień umowy oraz Umowy w zakresie, w jakim zastrzega niedopuszczalność rozpoczęcia prac w PSP Bogucin przed 30 listopada 2025 r. ma charakter jednoznaczny i zarówno jego wykładnia literalna, jak również celowościowa bez wątpienia świadczy o nałożeniu na wykonawcę zobowiązania do rozpoczęcia wykonywania określonych prac nie wcześniej niż w dniu 30 listopada 2025 r. Wymaga przy tym podkreślenia, iż nie jest dopuszczalne przyjęcie wykładni postanowień umowy sprzeciwiającej się bezwzględnie obowiązującym przepisom ustawy Pzp.

Przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego, przedmiotowe postanowienie § 4 ust. 1 projektowanych postanowień umowy stanowiło element specyfikacji warunków zamówienia, której treść powinna spełniać wymogi wynikające z ustawy Pzp, w tym uwzględniając wynikający z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Nie budzi przy tym wątpliwości, iż na etapie składania ofert przedmiotowe postanowienie § 4 ust. 1 projektowanych postanowień umowy musiało być obiektywnie rozumiane przez profesjonalnych wykonawców jako wyłączające możliwość rozpoczęcia określonych prac przed dniem 30 listopada 2025 r.

Nie może przy tym ująć uwadze, iż to Zamawiający przyjął na siebie ryzyko wprowadzenia do projektowanych postanowień umowy § 4 ust. 1 w tak zasadniczym brzmieniu, wobec czego musiał liczyć się z tym, iż każda zmiana umowy umożliwiająca Wykonawcy rozpoczęcie wykonywania prac przed dniem 30 listopada 2025 r. wymaga oceny w kontekście art. 454 ustawy Pzp, uwzględniając jej wpływ na krąg wykonawców czy treść złożonych ofert, gdyby została przewidziana w postępowaniu o udzielenie zamówienia.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Jednocześnie należy podkreślić, iż w toku kontroli Zamawiający nie wskazał jako uzasadnienie prawne dla dokonanej zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego żadnej z podstaw dopuszczalności zmiany umowy określonych w art. 455 ustawy Pzp.

Nie może przy tym znaleźć uznania argument Zamawiającego odnoszący się do przewidzenia w treści § 7 ust. 4 tiret 1 Umowy postanowienia przewidującego wymóg rozliczenia części robót nie później niż w dniu 30 listopada 2025 r. Nie budzi wątpliwości, iż zakres zamówienia obejmuje także inne zadania aniżeli prace w PSP Bogucin, co *expressis verbis* wynika z treści § 2 ust. 3 Umowy. Wobec faktu, iż treść § 4 ust. 1 Umowy zastrzega obowiązek rozpoczęcia prac najwcześniej dnia 30 listopada 2025 r. tylko w zakresie prac w PSP Bogucin, treść § 7 ust. 4 tiret 1 Umowy nie może uzasadniać wykładni, że postanowienie § 4 ust. 1 Umowy ma charakter „wyłącznie organizacyjno-techniczny” w tym sensie, iż nie nakłada ono na wykonawcę skonkretyzowanego obowiązku rozpoczęcia prac w PSP Bogucin po określonej dacie.

Tym samym uznać należy, iż poprzez nieuzasadnione dokonanie istotnej zmiany zawartej umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, Zamawiający naruszył art. 454 ust. 1 ustawy Pzp.

POUCZENIE

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Z poważaniem

z up. Dyrektor Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych

Mariusz
Ciosek

Elektronicznie podpisany
przez Mariusz Ciosek
Data: 2026.06.01 17:14:18
+02'00'