



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ3.442.74.2025.LB
KND/6/25/DKZP

Warszawa, dnia /data w podpisie elektronicznym/

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

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

Zamawiający:	Gmina Szprotawa ul. Rynek 45 67 – 300 Szprotawa
Rodzaj procedury:	zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	„Wykonywanie bieżących prac remontowych i modernizacyjnych oraz usuwanie awarii w obiektach i nieruchomościach będących własnością Gminy Szprotawa w zakresie robót ogólnobudowlanych, sanitarnych, elektrycznych oraz zagospodarowania terenów miejskich, parkowych i rekreacyjnych”
Tryb postępowania:	zamówienie w trybie podstawowym – art. 275 pkt 1 ustawy Pzp
Data wszczęcia postępowania:	10.02.2023 r.
Data zawarcia umowy	07.03.2023 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu	2023/BZP 00089977

Wartość zamówienia:

Część I zamówienia: 503 126,76 zł netto

Część II zamówienia: 526 773,17 zł netto

Część III zamówienia: 1 293 514,42 zł netto

Część IV zamówienia: 817 299,27 zł netto

Środki UE:

nie

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 2026 r. poz. 793), 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 przepisów:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp poprzez udzielenie wykonawcy bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zamówienia obejmującego roboty budowlane wykraczające poza zakres przewidziany dokumentami zamówienia i zawartą umową, które dotyczyły pierwotnie udzielonego zamówienia, a w konsekwencji naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie nowego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

UZASADNIENIE

W toku kontroli doraźnej ustalono, iż Zamawiający – Gmina Szprotawa wszczął postępowanie w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy Pzp w dniu 10 lutego 2023 r. poprzez publikację ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2023/BZP 00089977 pn. **„Wykonywanie bieżących prac remontowych i modernizacyjnych oraz usuwanie awarii w obiektach i nieruchomościach będących własnością Gminy Szprotawa w zakresie robót ogólnobudowlanych, sanitarnych, elektrycznych oraz zagospodarowania terenów miejskich, parkowych i rekreacyjnych”** z podziałem na 4 części:

Część 1. Wykonywanie prac remontowych i modernizacyjnych w zakresie robót elektrycznych w ciągu roku oraz usuwanie awarii w tym zakresie w budynkach i nieruchomościach stanowiących mienie gminy Szprotawa.

Część 2. Wykonywanie prac remontowych i modernizacyjnych w zakresie robót instalacyjnych wod-kan i c.o. w ciągu roku oraz usuwanie awarii w tym zakresie w budynkach i nieruchomościach stanowiących mienie gminy Szprotawa.

Część 3. Wykonywanie prac remontowych i modernizacyjnych w zakresie robót ogólnobudowlanych w ciągu roku oraz usuwanie awarii w tym zakresie w budynkach i nieruchomościach stanowiących mienie gminy Szprotawa.

Część 4. Wykonywanie prac remontowych i modernizacyjnych w zakresie robót zagospodarowania terenów miejskich, parkowych i rekreacyjnych w ciągu roku oraz usuwanie awarii w tym zakresie w nieruchomościach stanowiących mienie gminy Szprotawa.

Jak wynika z pkt 3 protokołu postępowania wartość dla każdej z ww. części została ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich:

Część I zamówienia: 503 126,76 zł;

Część II zamówienia: 526 773,17 zł;

Część III zamówienia: 1 293 514,42 zł;

Część IV zamówienia: 817 299,27 zł.

Do upływu terminu składania ofert wpłynęła jedna oferta od Wykonawcy – Zarząd Nieruchomościami Chrobry Sp. z o.o. w Szprotawie. Umowa nr WI.272.11.2023 z ww. Wykonawcą została zawarta w dniu 7 marca 2023 r. z terminem jej obowiązywania zgodnie z § 3 umowy ust. 1 – 36 miesięcy od momentu podpisania umowy.

Zgodnie z § 1 umowy ust. 2 przedmiot umowy będzie wykonywany w oparciu o:

- Specyfikację Warunków Zamówienia – zał. 1 do umowy;
- Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót – zał. 2 do umowy;
- Kosztorysy ofertowe Wykonawcy – zał. 3 do umowy.

W § 4 ust. 1 umowy – Wartość Wynagrodzenia - Zamawiający wskazał, iż:

Szacunkowe wynagrodzenie określone na podstawie szacunkowych przedmiarów robót wynosi:

Dla części I zamówienia 587 909,74 zł brutto;

Dla części II zamówienia 615 631,10 zł brutto;

Dla części III zamówienia 1 511 908,48 zł brutto;

Dla części IV zamówienia 955 000,09 zł brutto.

Ponadto, w § 4 ust. 2 umowy Zamawiający wskazał, iż: *Faktyczne wynagrodzenie zostanie obliczone na podstawie cen jednostkowych podanych w kosztorysie ofertowym oraz ilości wykonanych i odebranych robót na podstawie kosztorysu powykonawczego opracowanego oddzielnie dla każdego zlecenia w Karcie remontu. Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy Roboty nie ujęte w Kosztorysie ofertowym rozliczne będą w oparciu o katalogi KNR, na ogólnych zasadach dotyczących kosztorysowania robót w budownictwie z zastosowaniem składników cenotwórczych z oferty. Dodatkowo § 4 ust. 6 zawiera zapis, że za wykonanie poszczególnych robót ustala się*

rozliczenie ilościowo – obmiarowe kosztorysem powykonawczym sporządzonym przez Wykonawcę na podstawie cen jednostkowych z kosztorysu ofertowego i obmiaru (...).

W toku kontroli pismem z dnia 17 stycznia 2025 r. zwrócono się do Zamawiającego z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień i dokumentów związanych z ww. postępowaniem.

Pismem z dnia 30 stycznia 2025 r. Zamawiający wyjaśnił m.in., że:

(...) Zakres przyjętych prac określony w przedmiarach robót Specyfikacji Warunków Zamówienia został przyjęty szacunkowo i w żaden sposób nie był zobowiązaniem Wykonawcy do wykonania tylko takiej ilości prac które zostały określone w SWZ. Dodatkowo w zawartej umowie z wykonawcą nr WI.272.11.2023 w paragrafie 4 ust. 1 umowy odnoszącym się do wynagrodzenia został umieszczony zapis: Szacunkowe wynagrodzenie określone na podstawie szacunkowych przedmiarów robót wynosi; i podane zostały szacunkowe kwoty wynagrodzenia dla poszczególnych części zamówienia. Wyłoniony w postępowaniu przetargowym Wykonawca wykonywane w trakcie trwania umowy prace miał natomiast obowiązek kalkulować według stawek i cen jednostkowych określonych w swojej ofercie przetargowej, a każdorazowe rozliczenie następować miało i ma na podstawie kosztorysu powykonawczego z zachowaniem stawek zawartych w ofercie przetargowej.

Ponadto dodał, że (...) Zamawiający nie zmieniał zapisów umowy ani nie określał końcowej wartości umowy. Paragraf 4 ust 1 umowy wskazuje, że określone w umowie wynagrodzenie jest wynagrodzeniem szacunkowym, natomiast w paragrafie 4 ust. 2 umowy zamawiający wskazuje, że faktyczne wynagrodzenie zostanie obliczone na podstawie cen jednostkowych podanych w kosztorysach ofertowych oraz ilości wykonanych i odebranych robót na podstawie kosztorysu powykonawczego opracowanego oddzielnie dla każdego zlecenia.

Jednocześnie Zamawiający poinformował, że (...) wartość szacunkowa zadania została obliczona na podstawie kosztorysów inwestorskich i szacunkowych ilości zlecanych robót w latach poprzednich na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1) Pzp i została określona na kwotę 3 140 713,62 zł.

W związku z ww. wyjaśnieniami i przesłanymi dokumentami, w dniu 17 czerwca 2025 r. Zamawiający został wezwany do przesłania dodatkowych dokumentów i wyjaśnień.

W dniu 27 czerwca 2025 r. Zamawiający przesłał dokumenty oraz wyjaśnienia, w których wskazał m.in., że:

(...) **do przedmiotowej umowy nie sporządzono aneksów.** Jednocześnie poinformował, że (...) nie posiada dokumentacji projektowej ponieważ zamówienie dotyczyło przyszłych do końca nieokreślonych robót remontowych, awaryjnych, modernizacyjnych, które pojawiały się w trakcie trwania umowy. Jako opis przedmiotu zamówienia w tym postępowaniu służyła Specyfikacja Warunków Zamówienia wraz z załącznikami przede wszystkim przedmiary robót oraz projekt umowy.

W dalszej części wyjaśnień dodał, że (...) Wyłoniony w postępowaniu przetargowym Wykonawca wykonywane w trakcie trwania umowy prace miał natomiast obowiązek kalkulować według stawek i cen jednostkowych określonych w swojej ofercie przetargowej lub w przypadku braku takich pozycji w oparciu o katalogi KNR, na ogólnych zasadach dotyczących kosztorysowania robót w budownictwie z zastosowaniem składników cenotwórczych z oferty. Dla materiałów i sprzętu nieokreślonych w ofercie Wykonawcy – należało stosować średnie ceny materiałów i sprzętu z kwartału poprzedzającego datę wystawienia Karty remontu, wg wydawnictwa „SEKOCENBUD” podawane dla regionu (województwa lubuskiego), (...). W momencie ogłaszania postępowania przetargowego Zamawiający nie znał dokładnego zakresu robót do wykonania ani nie znał ostatecznej kwoty, która zostanie wydana w ramach zawartej umowy. Szacunkowe ilości oraz zakres prac był przyjęty w kosztorysach inwestorskich na podstawie zakresów prac i kwot wydawanych w latach poprzedzających zawartą umowę na podobne roboty.

Zamawiający podkreślił, że (...) w związku z powyższym Zamawiający stoi na stanowisku, że kwota wydana ostatecznie na realizację przedmiotowej umowy w stosunku do kwoty szacunkowej określonej w postępowaniu przetargowym niezbędnej w głównej mierze do porównania złożonych ofert i wyłonienia najkorzystniejszej oferty, jest kwotą wydaną zgodnie z zawartą umową i wynikającą z dużej ilości wykonanych robót remontowych i modernizacyjnych.

Zamawiający w załączeniu do ww. wyjaśnień przekazał posiadane faktury oraz kosztorysy powykonawcze i karty remontu złożone przez Wykonawcę w ramach realizacji przedmiotowej umowy.

W dniu 15 lipca 2025 r. Zamawiający został poinformowany o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o dalszym prowadzeniu kontroli doraźnej w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie w piśmie został poproszony o przekazanie dodatkowych dokumentów i wyjaśnień.

Pismem z dnia 25 lipca 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi i wyjaśnień.

Zamawiając dodał, że *podtrzymuję wyjaśnienia przedstawione w piśmie z dnia 27.06.2025 r. (...). Jednocześnie wskazał, że (...) ilości wskazane w kosztorysie ofertowym były podane głównie po to aby Wykonawcy mogli wycenić swoje oferty i służyły przede wszystkim do porównania złożonych ofert. Ilości podane w formularzach były szacunkowe natomiast ceny określone w poszczególnych pozycjach kosztorysu ofertowego przez Wykonawcę były ryczałtowe i nie podlegały zmianie.*

W związku z powyższym, Prezes Urzędu zważył co następuje.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł (w brzmieniu przed 01.01.2026 r.), przez zamawiających publicznych.

Jednocześnie, stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Zasada wyrażona w ww. przepisie, przy uwzględnieniu zasady legalizmu działania zamawiającego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Jak wskazał Zamawiający w wyjaśnieniach z dnia 30 stycznia 2025 r. (...) *wartość szacunkowa zadania została obliczona na podstawie kosztorysów inwestorskich i szacunkowych ilości zlecanych robót w latach poprzednich na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1) Pzp i została określona na kwotę 3 140 713,62 zł.*

Jednocześnie wskazał, że (...) *zgodnie z § 4 ust. 1 umowy określone w umowie wynagrodzenie jest wynagrodzeniem szacunkowym, natomiast w paragrafie 4 ust. 2 umowy zamawiający wskazuje, że faktyczne wynagrodzenie zostanie obliczone na podstawie cen jednostkowych podanych w kosztorysach ofertowych oraz ilości wykonanych i odebranych robót na podstawie kosztorysu powykonawczego opracowanego oddzielnie dla każdego zlecenia.*

Ponadto w wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2025 r. wskazał, że (...) *W momencie ogłaszania postępowania przetargowego Zamawiający nie znał dokładnego zakresu robót do wykonania ani nie znał ostatecznej kwoty, która zostanie wydana w ramach zawartej umowy.*

W pkt 12 protokołu postępowania Zamawiający wskazał kwoty jakie zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia:

Część 1 – 618 845,92 zł

Część 2 – 647 931,00 zł

Część 3 – 1 591 022,74 zł

Część 4 – 1 005 278,11 zł

Razem: 3 863 077,77 zł

Oferta wybranego wykonawcy przedstawiała następujące kwoty za poszczególne części zamówienia:

Część 1 – 587 909,74 zł

Część 2 – 615 631,10 zł

Część 3 – 1 511 908,48 zł

Część 4 – 955 000,09 zł

Razem: 3 670 449,41 zł

Jednocześnie, w § 4 ust. 1 umowy Zamawiający wskazał, iż szacunkowe wynagrodzenie określone na podstawie szacunkowych przedmiarów robót wynosi:

Dla części I zamówienia 587 909,74 zł brutto

Dla części II zamówienia 615 631,10 zł brutto

Dla części III zamówienia 1 511 908,48 zł brutto

Dla części IV zamówienia 955 000,09 zł brutto

Z dokumentacji oraz wyjaśnień przedstawionych przez Zamawiającego wynika, że Zamawiający udzielił zamówienia o wartości ponad ww. kwoty. Z zestawienia faktur (złożonego przez Zamawiającego na dzień 25 lipca 2025 r.) wynika, że w ramach realizacji przedmiotowej umowy z dnia 7 marca 2023 r. nr WI.272.11.2023 kwota wynagrodzenia wypłacona wykonawcy dla:

Części I zamówienia w zakresie robót elektrycznych – 2 850 252,56 zł

Części II zamówienia w zakresie robót WOD-KAN, C.O. – 1 854 436,89 zł

Części III zamówienia w zakresie robót ogólnobudowlanych – 4 071 371,65 zł

Części IV zamówienia w zakresie robót zagospodarowania terenów – 8 267 516,38 zł

Zatem suma wynagrodzenia za roboty budowlane realnie wykonane przez Wykonawcę wyniosła: 17 043 577,48 zł.

W toku kontroli ustalono, iż zgodnie z zawartą umową (§ 4 ust. 1 umowy) wartość świadczeń na wszystkie części zamówienia została ustalona na kwotę 3 670 449,41 zł. Należy zauważyć, iż powyższa wartość była zbliżona do kwoty jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia, tj. 3 863 077,77 zł. Jednocześnie rzeczywista wartość świadczeń powierzonych wybranemu wykonawcy na podstawie zawartej umowy wyniosła 17 043 577,48 zł (zestawienia faktur złożone przez Zamawiającego na dzień 25 lipca 2025 r.). Tym samym Zamawiający zlecił roboty budowlane o wartości niemal czterokrotnie przekraczającej wartość wskazaną przy otwarciu oferty oraz określoną w umowie. **Należy też dodać, że wartość udzielonego wykonawcy zamówienia przekraczającego zakres zawartej umowy w sprawie zamówienia wielokrotnie przekroczyła próg stosowania przepisów ustawy Pzp (tj. 130 000 zł).**

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż tak znaczne zwiększenie zakresu udzielonych zamówień nie może zostać uznane za wykonanie zamówienia zgodnie warunkami określonymi w zawartej umowie. W istocie doszło bowiem do powierzenia wykonawcy realizacji nowego zamówienia o wartości wielokrotnie przewyższającej pierwotnie określoną wartość w umowie zawartej w dniu 7 marca 2023 r., bez zastosowania procedur przewidzianych ustawą Pzp.

Należy wskazać, iż określenie zakresu zamówienia stanowi jeden z podstawowych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Determinuje bowiem krąg wykonawców

zainteresowanych ubieganiem się o zamówienie publiczne. Działanie Zamawiającego spowodowało naruszenie zasady przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców ponieważ ewentualni potencjalni wykonawcy nie posiadali wiedzy o rzeczywistym rozmiarze zamówienia na etapie ubiegania się o jego udzielenie.

W konsekwencji, należy uznać, iż w części obejmującej udzielone zamówienie ponad wartości określone w ww. umowie (§ 4 ust. 1 umowy) Zamawiający faktycznie udzielił nowego zamówienia bez przeprowadzenia wymaganego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Oznacza to, że wykonawca realizujący zamówienie w tym zakresie nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Zatem należy uznać, iż doszło do udzielenia nowego rozszerzonego zamówienia bez przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy Pzp, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że wykonawca przedmiotowego zamówienia nie został wybrany prawidłowo w trybie ustawy Pzp dla tak rozszerzonego zakresu, a także do uniemożliwienia innym wykonawcom ubiegania się o udzielenie zamówienia.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że Zamawiający udzielając przedmiotowego zamówienia w zakresie przekraczającym zakres przewidziany dokumentami zamówienia i zawartą umową z dnia 7 marca 2023 r. był zobowiązany do stosowania ustawy Pzp i przeprowadzenia nowego postępowania w tym zakresie.

Odnosząc się do twierdzenia Zamawiającego, że (...) *w momencie ogłaszania postępowania przetargowego Zamawiający nie znał dokładnego zakresu robót do wykonania ani nie znał ostatecznej kwoty, która zostanie wydana w ramach zawartej umowy*, należy wskazać, iż to na Zamawiającym spoczywa obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania z należytą starannością, w tym określenia zakresu zamówienia. W przypadku gdy Zamawiający nie jest w stanie określić precyzyjnie zakresu zamówienia ma m.in. możliwość wskazania maksymalnego zakresu zamówienia. Brak wiedzy, co do przyszłego zakresu zamówienia nie uprawnia natomiast Zamawiającego do udzielania zamówień właściwie bez ograniczeń ilościowych, wielokrotnie przekraczającego zakres określony w postępowaniu i w zawartej umowie.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Zamawiający naruszył art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp poprzez udzielenie wykonawcy bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zamówienia obejmującego roboty budowlane wykraczające poza zakres przewidziany dokumentami zamówienia i zawartą umową, które dotyczyły pierwotnie udzielonego zamówienia, a w konsekwencji naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie nowego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Powyższe naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, bowiem Zamawiający udzielił zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami 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 up. Dyrektor Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych