KONFERENCJA

Kontrola udzielania zamówień publicznych – studium przypadków i doświadczenia organów kontroli

Warszawa, 24 listopada 2026 r.

Kontrola zamówień publicznych w działalności regionalnych izb obrachunkowych

Wojciech Winnik
Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i **zamówień publicznych**

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej następujących podmiotów:

1) jednostek samorządu terytorialnego;
1a) związków metropolitalnych;
2) związków międzygminnych;
3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów;
4) związków powiatów;
4a) związków powiatowo-gminnych;
5) stowarzyszeń powiatów;
6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych;
7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają kontrole kompleksowe, problemowe i doraźne

Izby przeprowadzają **co najmniej raz na cztery lata** kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrole kompleksowe to podstawa działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych

Ilość kontroli przeprowadzonych w latach 2023-2025 z podziałem na rodzaje:

2023 r. ogółem kontroli – 929	Kontrole kompleksowe: 710 Pozostałe kontrole : 219
2024 r. ogółem kontroli – 930	Kontrole kompleksowe: 721 Pozostałe kontrole: 209
2025 r. ogółem kontroli - 889	Kontrole kompleksowe: 691 Pozostałe kontrole : 198

Nieprawidłowości stwierdzane w wyniku kontroli prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe

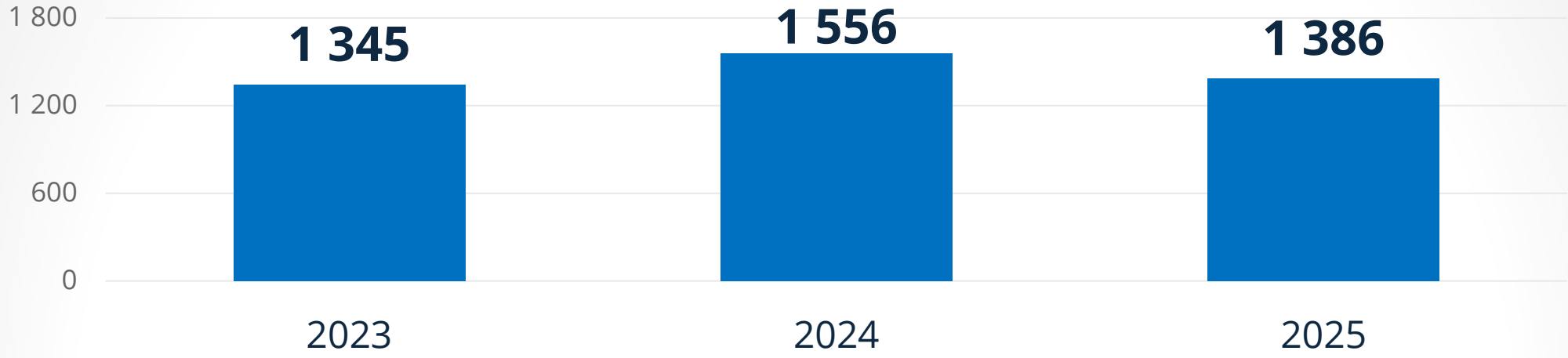
Rok 2023 – **9 848** nieprawidłowości

Rok 2024 – **10 037** nieprawidłowości

Rok 2025 – **9 146** nieprawidłowości

Nieprawidłowości stwierdzane w wyniku kontroli udzielanych zamówień publicznych

Liczba nieprawidłowości



Udział w ogóle nieprawidłowości

2023: 13,5% **2024: 15,5%** **2025: 15,2%**

Wymiar finansowy nieprawidłowości stwierdzanych w wyniku kontroli prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe

w roku 2023 ogółem 5 548,0 mln zł

w roku 2024 ogółem 7 318,9 mln zł

w roku 2025 ogółem 5 215,7 mln zł

Wymiar finansowy nieprawidłowości w wyniku kontroli udzielanych zamówień publicznych

w roku 2023 ogółem 564,1mln zł

w roku 2024 ogółem 1 073,5 mln zł

w roku 2025 ogółem 844,5 mln zł

Wymiar finansowy nieprawidłowości w wyniku kontroli udzielanych zamówień publicznych w stosunku do ogółu nieprawidłowości

Udział w wartości finansowej nieprawidłowości ogółem



Zamówienia publiczne / nieprawidłowości ogółem (mln zł)

2023	2024	2025
564,1 / 5 548,0	1 073,5 / 7 318,9	844,5 / 5 215,7

Zamówienia publiczne jako element badania procesu dokonywania wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego

Zakres badania przez regionalne izby obrachunkowe

Źródła finansowania zamówienia → Procedura udzielenia zamówienia →

Realizacja zamówienia (wykonanie umowy) → Etap powykonawczy (rozliczenie środków, ujęcie wyników w księgach rachunkowych)

Dobór próby do kontroli



- Zamówienia badane głównie na kontrolach kompleksowych



- Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia



- Zamówienia udzielone i zrealizowane – umożliwia to zbadanie całego procesu dokonywania wydatku

Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia

Poszczególne izby dokonują własnej analizy ryzyka

Najczęściej występujące elementy analizy:

- ✓ Unieważnienie postępowania
- ✓ Odrzucenie ofert
- ✓ Wykluczenie wykonawców
- ✓ Zmiany umowy
- ✓ Złożone odwołania

Zamówienia udzielone i zrealizowane

Możliwość zbadania całego procesu dokonywania wydatku łącznie z analizą prawidłowości realizacji umowy

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

nieprawidłowości związane z obowiązkiem zamieszczenia ogłoszeń w BZP lub przekazania do publikacji w Dz. Urz. UE

nieprawidłowości związane z wniesieniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania

niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, sporządzenie specyfikacji warunków zamówienia

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

nieprawidłowości dotyczące zawarcia umowy (np. forma umowy, termin zawarcia, czas obowiązywania, treść umowy w stosunku do treści oferty)

niezłożenie przez zobowiązane do tego osoby oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania lub konkursu

Działania systemowe - Kontrole koordynowane

Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015

Dzielenie zamówień w celu uniknięcia stosowania przepisów wynikających z Prawa zamówień publicznych art. 29 Pzp – ewentualna kontrola na lata następne

Wybrane przykłady

Zimowe utrzymanie dróg 2023/2024

- Zamówienie było prowadzone w 2023 r. w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych
- Wartość szacunkowa zamówienia została określona na kwotę 519 861,76 zł (bez podatku VAT), co stanowiło równowartość 116 728,44 euro
- Zamówienie zostało podzielone na 10 części
- Zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia zamieszczając w dniu 11.08.2023 r. ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych
- Terminy składania ofert ustalono do dnia 21.08.2023 r., do godz. 10:00 natomiast termin otwarcia ofert w tym samym dniu o godz. 10:30

Zimowe utrzymanie dróg 2023/2024

- Dwaj wykonawcy pismami z dnia 16.08.2023 r. zwrócili się do zamawiającego o wyjaśnienie treści SWZ
- Zamawiający nie udzielił odpowiedzi na ww. zapytania. W dokumentacji przetargowej znajdują się pisma obu wykonawców, na których nabito pieczęć potwierdzającą ich wpływ do Urzędu Gminy i Miasta w dniu 16.08.2023 r.
- Jak wyjaśnił zamawiający w trakcie kontroli*: W dniu 22.08.2023 r. Pan (…), ówczesny Zastępca Burmistrza oraz Przewodniczący komisji przetargowej poinformował Burmistrza oraz obecnych członków komisji przetargowej, iż ww. zapytania wpłynęły do UGiM w dniu 16.08.2023 r. podczas jego urlopu, na którym przebywał w dniach 14-18 sierpnia 2023 r. i „przeleżały" na jego biurku do czasu jego powrotu do pracy, zamiast trafić do referatu merytorycznego zajmującego się przetargami. W związku z powyższym na przedmiotowe zapytania nie udzielono zainteresowanym wykonawcom odpowiedzi do dnia 21.08.2023 r. tj. terminu otwarcia ofert.*

Zimowe utrzymanie dróg 2023/2024

- Zamawiający w ogłoszeniu zamieścił informacje, iż wykonawcy zobowiązani są do składania ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oświadczeń oraz innych dokumentów wyłącznie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, Informacje te zostały zawarte również w SWZ, a ponadto SWZ stwierdził, że „Zamawiający nie przewiduje innego sposobu komunikacji z Wykonawcą poza środkami komunikacji elektronicznej.”
- W wyznaczonym terminie ofertę na 6 części złożył jeden wykonawca, na 4 części nie złożono żadnej oferty.
- W związku z niezłożeniem przez wykonawców żadnej oferty na realizację części nr 1, 5, 6 i 9 w postępowaniu, zamawiający dokonał na podstawie art. 255 ust. 1 Prawa zamówień publicznych unieważnienia postępowania przetargowego w zakresie wymienionych części

Zimowe utrzymanie dróg 2023/2024

- W dniu 25.08.2023 r. zamawiający, pomimo złożenia przez wykonawcę we właściwej formie ofert z wymaganymi załącznikami na realizację części 2, 3, 4, 7, 8 i 10 przedmiotu omawianego postępowania przetargowego, dokonał również unieważnienia tego postępowania w zakresie wymienionych części. Zamawiający poinformował, iż postępowanie zostało unieważnione z przyczyn określonych w art. 255 pkt 6 Prawa zamówień publicznych-postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jako wadę niemożliwą do usunięcia, zamawiający wskazał brak udzielenia odpowiedzi na wnioski wykonawców o wyjaśnienie treści SWZ z dnia 16.08.2023 r.

Zimowe utrzymanie dróg 2023/2024

- Naruszenie ustalanego sposobu komunikacji
- Wprowadzenie dokumentów z naruszeniem procedur obiegu dokumentacji
- Bezpodstawne unieważnienie postępowania
- Po unieważnieniu postępowania ogłoszono kolejny przetarg, wpłynęły oferty na wszystkie części, na żadną z części nie wpłynęły dwie oferty. W częściach w których oferty złożono w pierwszym postępowaniu wartość złożonych ofert była znacznie wyższa

Kodeks karny Art. 305. § 1.

Kto utrudnia lub udaremnia przetarg albo postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, działając na szkodę właściciela mienia, osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany bądź która prowadzi postępowanie, albo na szkodę interesu publicznego,

podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

- Udzielenie zamówienia: 2026 rok
- Zastosowany tryb: negocjacje bez ogłoszenia (art. 301 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych)
- Wartość zamówienia: 2 133 128,73 zł + VAT, ustalona na podstawie 19 kosztorysów inwestorskich sporządzonych w okresie od sierpnia do września 2025 roku
- Zaproszenie do negocjacji: 10.12.2025 roku wysłane do trzech wykonawców

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

- Negocjacje 17.12.2025 rok, dwóch wykonawców nie przystąpiło do negocjacji, przystąpił jeden wykonawca (spółka Gminy), który zaproponował cenę 2 282 179,03 zł brutto
- Wynik negocjacji: zaproszenie do złożenia oferty do dnia 08.01.2026 r. wysłano do wykonawcy w dniu 23.12.2025 r. Wykonawca złożył ofertę w terminie.
- W wyznaczonym terminie ofertę złożył również inny wykonawca, który nie został zaproszony przez zamawiającego do negocjacji oraz złożenia oferty. Oferta tego wykonawcy została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 9 Prawa zamówień publicznych (oferta została złożona przez wykonawcę niezaproszonego do składania ofert)
- Umowa: zawarta w dniu 22.01.2026 r. (14 miesięcy od powodzi)

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

- Zgodnie przepisem art. 301 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla trybu podstawowego
- W ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy oraz protokole postępowania nie uzasadniono w sposób wystarczający dlaczego nie można było zachować terminów określonych dla trybu podstawowego.

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

- W omawianym przypadku zamówienia udzielono po upływie 14 miesięcy od wystąpienia powodzi i ok. 4 miesięcy od sporządzenia ostatnich kosztorysów inwestorskich.
- Z kolei okres trwania postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia wyniósł 44 dni. Uwagi wymaga również fakt, iż zamówienia udzielono w 70 dniu od dnia sporządzenia opinii prawnej (13.11.2025 r.) na którą powoływał się zamawiający.

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

Średni czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości mniejszej niż progi unijne wyniósł 50 dni (w 2024 r. – 41 dni). Od 2026 roku liczona będzie również mediana – wynoszącą 36 dni za 2025 rok. W przypadku usług procedura trwała średnio 64 dni (mediana: 36 dni) (średnio w 2024 r. – 39 dni), w dostawach – średnio 38 dni (mediana: 34 dni) (średnio w 2024 r. – 37 dni), **a w przypadku robót budowlanych średnio 49 dni (mediana: 44 dni) (średnio w 2024 r. – 52 dni).** Najszybciej udzielano zamówień w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 ustawy Pzp) i średnio było to 41 dni (w 2024 r. – 40 dni).

*Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2025 roku

Remonty i modernizacja lokali mieszkalnych, należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, uszkodzonych wskutek powodzi z września 2024 r. - 19 lokali mieszkalnych

- Naruszono przepis dotyczący zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia który zezwala na ten tryb w sytuacji gdy ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla trybu podstawowego
- Zamówienia udzielono wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy (naruszono art. 17 ust. 2 Pzp)

Zakup samochodu z napędem diesel plug-in

- **Kontrola trwająca !!!**
- Udzielenie zamówienia: 2025 rok
- Zastosowany tryb: Przetarg nieograniczony w spółce oraz brak zastosowania przepisów Pzp w gminie
- Uchwała Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 22 listopada 2024 r. zobowiązująca Spółkę do zakupu samochodu z napędem diesel plug-in, określająca jednocześnie zasadnicze parametry pojazdu
- Akt notarialny z dnia 27 listopada 2024 r. – zmiana umowy spółki i wprowadzenie PKD 77.11.Z Wynajem i dzierżawa samochodów osobowych i furgonetek

Zakup samochodu z napędem diesel plug-in

- Pierwsze postępowanie unieważnione 12 grudnia 2024 r. - pozyskanie samochodu w formie leasingu operacyjnego – nie wpłynęła żadna oferta
- Drugie postępowanie unieważnione 31 stycznia 2025 r. - pozyskanie samochodu w formie zakupu – wpłynęła jedna oferta przekraczająca kwotę jaką zamawiający przeznaczył na zakup
- Trzecie postępowanie unieważnione 14 lutego 2025 r. - pozyskanie samochodu w formie zakupu – wpłynęły dwie oferty, jedna została odrzucona a druga przekraczała kwotę jaką zamawiający przeznaczył na zakup
- Czwarte postępowanie zakończone zawarciem 19 marca 2025 r. umowy zakupu samochodu – wpłynęły dwie oferty

Zakup samochodu z napędem diesel plug-in

- 8 kwietnia 2025 r. pomiędzy gminą a Spółką zawarto umowę dzierżawy samochodu osobowego
- Miesięczny czynsz dzierżawny ustalono na kwotę 4 800 zł netto miesięcznie
- Umowę zawarto na czas nieoznaczony
- Nie zastosowano Pzp ze względu na wartość zamówienia poniżej progu ustawowego
- Wyłącznym dysponentem samochodu jest wójt

Kontrolujemy:

- Przedmiot działalności spółki
- Postępowanie na zakup samochodu
- Zawarcie umowy pomiędzy gminą i spółką
- Rozliczenia z tytułu umowy
- Prawidłowość gospodarowania samochodem przez gminę

Dziękuję za uwagę