



Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Wydział Kontroli
WIN-VIII. 803.2.6.2026

Olsztyn, 1 września 2026 r.

Pan
Paweł Bobrowski
Wójt Gminy Kętrzyn

11-400 Kętrzyn
ul. Tadeusza Kościuszki 2

INFORMACJA POKONTROLNA Z PRZEPROWADZONEJ KONTROLI EX-POST ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

- 1. Numer i tytuł projektu:** LTPL00253 – Health is the most important - health protection and prophylactic in the post-covid period in Lithuania and Poland (Health)
- 2. Numer i tytuł postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:** 2025/BZP 00247026 (nr wcześniejszego postępowania: 2025/BZP 00175110) „Świadczenie usług ochrony zdrowia w ramach projektu: „Zdrowie jest najważniejsze – ochrona zdrowia i profilaktyka w okresie po-covidowym na Litwie i w Polsce”” (oznaczenie Zamawiającego RGG.271.26.2025)
- 3. Tryb postępowania:** zamówienie z wolnej ręki (art. 305 pkt 2 ustawy Pzp)
- 4. Rodzaj zamówienia:** usługi
- 5. Ustalenia:**

Przeanalizowano prawidłowość przeprowadzenia przez Gminę Kętrzyn postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Zdrowie jest najważniejsze – ochrona zdrowia i profilaktyka w okresie po-covidowym na Litwie i w Polsce (Zdrowie)”, w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z art. 305 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 poz. 1320 z późn. zm.), dalej ustawa Pzp.

Kontrolowane postępowanie pozostawało w bezpośrednim związku z uprzednio przeprowadzonym przez Gminę Kętrzyn postępowaniem nr RGG.271.20.2025, prowadzonym w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji (na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy Pzp). Przedmiotem ww. postępowania było świadczenie usług medycznych na rzecz mieszkańców

Interreg



Co-funded by
the European Union

Lithuania – Poland

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9
10-575 Olsztyn

tel. 89 523 24 44, 89 523 23 33, fax 89 527 74 47
www.olsztyn.uw.gov.pl
info@uw.olsztyn.pl
Skrzynka ESP na ePUAP /WMURZADWOJ/SkrytkaESP

Gminy Kętrzyn. Zamówienie zostało podzielone na pięć części obejmujących badania kardiologiczne, pulmonologiczne, ginekologiczne, psychologiczne oraz okulistyczne.

W pierwotnym postępowaniu nie złożono żadnej oferty na Część III, która dotyczyła badań ginekologicznych. Zamawiający, na podstawie art. 255 pkt 1 ustawy Pzp, unieważnił postępowanie w ww. Części, a następnie wszczął postępowanie zamówienia z wolnej ręki.

Zgodnie z art. 305 pkt 2 ustawy Pzp zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, jeżeli w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie podstawowym nie złożono żadnej oferty albo wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lub 5 ustawy Pzp, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione.

W toku kontroli porównano warunki Części III pierwotnego postępowania z warunkami kontrolowanego zamówienia. Zakres świadczeń pozostawał zasadniczo tożsamy i obejmował badania ginekologiczne ogólne, cytologię oraz USG ginekologiczne dla 150 osób. Zachowano również wymóg realizacji świadczeń w gabinecie Wykonawcy, termin realizacji do dnia 18 października 2025 r., przerwę w realizacji w lipcu i sierpniu oraz przewidziane w pierwotnych warunkach mechanizmy zmniejszenia i zwiększenia liczby świadczeń. Krajowy Kontroler nie stwierdził istotnej zmiany pierwotnych warunków zamówienia. Tym samym, przesłanka zastosowania art. 305 pkt 2 ustawy Pzp, została spełniona.

Zamówienie pierwotne zostało ujęte pod poz. 1.3.6 w Planie postępowań o udzielenie zamówień na rok 2025 Gminy Kętrzyn. Kontrolowane postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki nie zostało odrębnie ujęte w Planie postępowań. Postępowanie to zostało wszczęte w następstwie unieważnienia odpowiedniej części pierwotnie planowanego postępowania. Brak odrębnego ujęcia kolejnego postępowania w planie nie stanowi naruszenia art. 23 ustawy Pzp.

Rodzaj zamówienia określono prawidłowo jako usługi. Wartość zamówienia nie przekraczała progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Postępowanie prowadzone było przy udziale stałej komisji przetargowej powołanej Zarządzeniem Nr 9/2021 Wójta Gminy Kętrzyn z dnia 2 lutego 2021 r. W sprawie powołania komisji przetargowej. Zgodnie z Regulaminem Pracy Komisji Przetargowej komisja ma charakter stały i została powołana na czas nieokreślony do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie ustawy Pzp. Regulamin przewiduje wykonywanie przez komisję czynności również w postępowaniach prowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki, w tym prowadzenie negocjacji z wykonawcami. Skład komisji obowiązujący w czasie prowadzenia kontrolowanego postępowania został określony Zarządzeniem Nr 25/2025 Wójta Gminy Kętrzyn z dnia 2 kwietnia 2025 r. Krajowy Kontroler nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie powołania komisji przetargowej.

Osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania po stronie Zamawiającego złożyły stosowne oświadczenia dotyczące istnienia albo braku istnienia

okoliczności skutkujących wyłączeniem z dokonywania czynności w postępowaniu, o których mowa w art. 56 ustawy Pzp.

Z dokumentu pn. „Ustalenie wartości zamówienia” wynika, że w dniu 3 kwietnia 2025 r. Zamawiający ustalił wartość kontrolowanego zamówienia na kwotę 45 000,00 zł. W dokumencie, jako przedmiot zamówienia, wskazano „Usługę w zakresie prac konserwacyjnych i modernizacyjnych w budynku Sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w miejscowości Biedaszków”, a jako podstawę prawną art. 34 ustawy Pzp, odnoszący się do ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane.

Zamawiający wyjaśnił (pismo znak: FU 0712-15/LTPL/2026 z dnia 19.08.2026 r.), że wskazanie w dokumencie z dnia 3 kwietnia 2025 r. przedmiotu dotyczącego prac konserwacyjnych i modernizacyjnych oraz art. 34 ustawy Pzp nastąpiło omyłkowo, natomiast wartość zamówienia została ustalona na podstawie rozeznania rynku. Zamawiający przedłożył Notatkę służbową z dnia 10 marca 2025 r. „Rozeznanie cenowe – lekarze specjaliści”, z której wynika, że w dniach 2 – 4 marca 2025 r. przeprowadzono telefoniczne rozeznanie rynku wśród podmiotów świadczących usługi medyczne. Dla badań ginekologicznych przyjęto cenę 300,00 zł za jednego pacjenta. Przy planowanej liczbie 150 osób wartość tej części wyniosła 45 000,00 zł. Krajowy Kontroler uwzględnił przedłożone wyjaśnienia i dokument źródłowy oraz nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie sposobu ustalenia wartości kontrolowanego zamówienia.

Wartość zamówienia została ustalona w dniu 3 kwietnia 2025 r., natomiast zaproszenie do negocjacji zostało przekazane Wykonawcy w dniu 12 maja 2025 r. Ustalenia wartości dokonano zatem w terminie wynikającym z art. 36 ustawy Pzp. Krajowy Kontroler nie stwierdził również, aby Zamawiający dokonał podziału zamówienia w celu niestosowania przepisów ustawy Pzp. Kontrolowane postępowanie zostało wszczęte w następstwie braku ofert w odpowiedniej części uprzednio prowadzonego postępowania.

W dniu 12 maja 2025 r., Zamawiający skierował do Tworzymy Zdrowie Sp. z o.o. zaproszenie do negocjacji dotyczące świadczenia usług medycznych w zakresie ginekologii. Negocjacje przeprowadzono w dniu 14 maja 2025 r. Uzgodniono realizację badań dla 150 osób przy cenie jednostkowej 300,00 zł za badanie jednej osoby, co odpowiadało maksymalnej wartości 45 000,00 zł.

Z przekazanej dokumentacji oraz wyjaśnień Zamawiającego wynika, że komunikacja pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą w toku kontrolowanego postępowania odbywała się w formie papierowej. W takiej formie przekazano m.in. zaproszenie do negocjacji oraz oświadczenia i dokumenty Wykonawcy mające istotne znaczenie dla przebiegu postępowania.

Pismem z dnia 19.08.2026 r., znak: FU 0712-15/LTPL/2026, Zamawiający wyjaśnił, że cyt.: „Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793 t.j.), ustawodawca wprost dopuścił komunikację ustną w toku negocjacji, o ile jej treść zostanie odpowiednio udokumentowana.

W przedmiotowym postępowaniu całość procedury (w tym formalne wszczęcie postępowania poprzez przekazanie zaproszenia do negocjacji - w dniu 12.05.2025, odebranie od Wykonawcy wymaganych oświadczeń podmiotowych oraz sam proces uzgadniania warunków umowy - w dniu 14.05.2025) odbyła się w formie bezpośredniego, osobistego spotkania z Wykonawcą.

Wszelkie niezbędne dokumenty zamówienia zostały przekazane Wykonawcy bezpośrednio do rąk własnych podczas tych spotkań, a Wykonawca złożył wymagane oświadczenia w tradycyjnej formie pisemnej bezpośrednio do akt sprawy. Przebieg, zebrane dokumenty oraz ustalenia z tych rozmów zostały w pełni udokumentowane w stosownym, podpisanym przez obie strony protokole z negocjacji, co w całości wyczerpuje wymogi art. 61 ust. 2 ustawy Pzp.

W związku z powyższym, z uwagi na osobisty charakter procedury i jednocześnie procedowanie wszystkich czynności w toku spotkania negocjacyjnego, angażowanie systemów teleinformatycznych (e-mail, platformy zakupowe) było bezprzedmiotowe i ekonomicznie nieuzasadnione. Działanie to zapewniło maksymalną sprawność postępowania bez naruszenia przepisów ustawy.”

Na zapytanie Krajowego Kontrolera, w jaki sposób art. 61 ust. 2 ustawy Pzp uzasadniał przekazanie w formie papierowej zaproszenia do negocjacji oraz oświadczeń i dokumentów Wykonawcy, składanych na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu i braku podstaw do wykluczenia, a nie wyłącznie do komunikacji ustnej prowadzonej w toku negocjacji, Zamawiający w dniu 26.08.2026 r., pismem znak: FU 0712-19/LTPL/2026, wyjaśnił, że cyt.: „[...] przywołany w piśmie z dnia 20.08.2026 r. art. 61 ust. 2 ustawy Pzp odnosi się wyłącznie do komunikacji ustnej w toku negocjacji i nie stanowił podstawy prawnej do odstąpienia od formy elektronicznej przy wymianie dokumentów o istotnym znaczeniu dla przebiegu postępowania. Zamawiający przyznaje, że dokonano błędnej, rozszerzonej interpretacji tego przepisu poprzez bezpodstawne uznanie, iż odformalizowanie ustnego etapu negocjacji pozwala na jednocześnie przekazanie zaproszenia oraz oświadczeń w tradycyjnej formie pisemnej. Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że w odniesieniu do wskazanych dokumentów nie zachodziła inna ustawowa przesłanka dopuszczająca odstąpienie od komunikacji elektronicznej. Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że z uwagi na niekonkurencyjny charakter trybu z wolnej ręki, zastosowana forma dokumentacji nie wpłynęła na krąg wykonawców ani na ostateczny wynik postępowania. Dokumenty zostały utrwalone w sposób trwały i jawny (art. 7 pkt 16 ustawy Pzp), a treść złożonych oświadczeń jest w pełni wiążąca.”

Krajowy Kontroler przyjął powyższe wyjaśnienia w zakresie ustalenia stanu faktycznego. Okoliczność, że kontrolowane postępowanie miało charakter niekonkurencyjny, nie zmienia jednak faktu, że art. 61 ust. 2 ustawy Pzp nie stanowił podstawy prawnej do przekazywania w formie papierowej dokumentów i oświadczeń istotnych dla przebiegu postępowania.

Ponadto, oświadczenia Wykonawcy, o których mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, zostały złożone w postaci papierowej i opatrzone własnoręcznym podpisem Wykonawcy. Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy Pzp, w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, składa się pod

rygorem nieważności w formie elektronicznej albo w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.

W związku z powyższym Krajowy Kontroler stwierdził naruszenie art. 61 ust. 1 ustawy Pzp poprzez prowadzenie komunikacji pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą z pominięciem środków komunikacji elektronicznej, bez wystąpienia ustawowej przesłanki uzasadniającej odstąpienie od tej formy komunikacji, oraz naruszenie art. 63 ust. 2 ustawy Pzp poprzez przyjęcie oświadczeń, o których mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, złożonych bez zachowania wymaganej ustawą formy.

Krajowy Kontroler zauważa jednocześnie, że zgodnie z art. 217 ust. 3 ustawy Pzp, w postępowaniu prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki Zamawiający może odstąpić od żądania złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp. W kontrolowanym postępowaniu Zamawiający zażądał jednak ww. oświadczenia, w związku z czym powinno ono zostać złożone w formie wymaganej art. 63 ust. 2 ustawy Pzp. Okoliczność wynikająca z art. 217 ust. 3 ustawy Pzp nie usuwa stwierdzonego naruszenia, ma jednak znaczenie dla oceny jego charakteru i potencjalnego wpływu na wynik postępowania.

Mając na uwadze niekonkurencyjny charakter trybu zamówienia z wolnej ręki, fakt rzeczywistego spełnienia przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu oraz brak wpływu sposobu komunikacji i formy złożonych oświadczeń na wybór Wykonawcy, zakres udzielonego zamówienia i wysokość poniesionych wydatków, Krajowy Kontroler nie stwierdził, aby naruszenia te spowodowały lub mogły spowodować szkodę w budżecie Unii Europejskiej. W szczególności nie stwierdzono skutku odstrasającego wobec potencjalnych wykonawców ani wpływu naruszenia na udzielenie zamówienia określonego Wykonawcy. W związku z powyższym Krajowy Kontroler nie stwierdził podstaw do zastosowania korekty finansowej z tytułu ww. naruszeń.

W dniu 14 maja 2025 r. Zamawiający zawarł z Tworzymy Zdrowie Sp. Z o.o. z siedzibą w Kętrzynie Umowę Nr RGG.272.58.2025. Wynagrodzenie określono jako iloczyn liczby przebadanych osób i ceny jednostkowej 300,00 zł za osobę, przy pierwotnej liczbie 150 osób i maksymalnej wartości 45 000,00 zł. Termin realizacji zamówienia określono do dnia 18 października 2025 r. Umowa została zawarta w formie pisemnej przez osoby uprawnione do reprezentacji stron.

W § 2 ust. 2 umowy Zamawiający zastrzegł możliwość zmniejszenia wielkości zamówienia do 50% całkowitej wartości zamówienia, stosownie do bieżących potrzeb w okresie realizacji umowy. Ponadto w § 8 umowy przewidziano m.in. możliwość zwiększenia liczby osób maksymalnie o 30% w przypadku wzrostu bieżących potrzeb Zamawiającego, przy zachowaniu ceny jednostkowej i nieprzekroczeniu umownego terminu realizacji.

W § 4 ust. 1 lit. b umowy zamieszczono postanowienie odnoszące się do „braku realizacji dostawy zamówionej partii kruszywa”, mimo że przedmiotem umowy były usługi medyczne w zakresie ginekologii. Zamawiający wyjaśnił, że zapis ten został zamieszczony omyłkowo oraz nie był stosowany w toku realizacji ani przy rozliczeniu umowy.

Ponadto, w § 12 umowy jako jej integralne części wskazano ofertę Wykonawcy oraz Specyfikację Warunków Zamówienia (SWZ), pomimo tego, że postępowanie było prowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki. Pismem z dnia 19.08.2026 r., znak: FU 0712-15/LTPL/2026, Zamawiający wyjaśni, że wskazane zapisy wynikały z omyłkowego wykorzystania wzoru umowy i nie były stosowane w toku jej realizacji.

Krajowy Kontroler potraktował powyższe, jako uchybienia o charakterze redakcyjnym, które świadczyły o braku należytej staranności przy sporządzaniu dokumentacji postępowania, jednakże nie wywołały skutków prawnych, ani finansowych.

W dniu 26 czerwca 2025 r. strony zawarły Aneks nr 1 do Umowy Nr RGG.272.58.2025, którym zmniejszono liczbę osób do przebadania ze 150 do 140. Pozostałe postanowienia umowy nie uległy zmianie. Pismem z dnia 26.08.2026 r., znak: FU 0712-19/LTPL/2026, Zamawiający wyjaśni, że przyczyną zmiany była rezygnacja 10 pacjentek z badań, a podstawę prawną stanowił art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w związku z § 2 ust. 2 umowy.

Krajowy Kontroler stwierdził, że § 2 ust. 2 umowy przewidywał rodzaj zmiany polegający na zmniejszeniu zakresu zamówienia, określał maksymalny zakres zmniejszenia oraz warunek zastosowania zmiany odwołujący się do bieżących potrzeb Zamawiającego w okresie realizacji umowy. Zmniejszenie liczby osób ze 150 do 140 mieściło się w granicach przewidzianych w umowie i nie modyfikowało ogólnego charakteru zamówienia. Krajowy Kontroler nie stwierdził naruszenia art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w związku z zawarciem ww. Aneksu nr 1.

Z przekazanych oświadczeń do list pacjentów wynika, że badaniami ginekologicznymi objęto łącznie 141 osób, tj. o jedną osobę więcej, niż przewidziano w zapisach Aneksu nr 1. Zamawiający wyjaśnił (pismo znak: FU 0712-19/LTPL/2026 z dnia 31.08.2026 r.), że jedno badanie zostało zrealizowane przez Wykonawcę bezpłatnie, natomiast wynagrodzenie zostało wypłacone za 140 badań, tj. w łącznej wysokości 42 000,00 zł.

Zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania nr 2025/BZP 00247026/01.

Po realizacji zamówienia, w dniu 1 października 2025 r., Zamawiający zamieścił ogłoszenie o wykonaniu umowy nr 2025/BZP 00450211/01. W ogłoszeniu wskazano termin wykonania umowy na dzień 1 października 2025 r., łączną wartość wynagrodzenia wypłaconego z tytułu zrealizowanej umowy w wysokości 45 000,00 zł.

W toku czynności kontrolnych Krajowy Kontroler ustalił, że prawidłowa wartość wynagrodzenia z tytułu wykonania umowy wynosiła 42 000,00 zł. Zamawiający wyjaśnił, że w pierwotnym ogłoszeniu omyłkowo wskazano wartość wynikającą z umowy przed jej zmianą. W dniu 10 lipca 2026 r. Zamawiający zamieścił ogłoszenie o zmianie ogłoszenia nr 2026/BZP 00335808, w którym skorygował wartość wynagrodzenia z 45 000,00 zł do kwoty 42 000,00 zł.

Ponadto, w pierwotnym ogłoszeniu o wykonaniu umowy, Zamawiający wskazał liczbę zmian umowy „0”, pomimo tego, że w dniu 26 czerwca 2025 r., zawarto Aneks nr 1 do Umowy Nr RGG.272.58.2025. Korekta z dnia 10 lipca 2026 r. również nie objęła tej informacji.

Krajowy Kontroler uznał, że wskazane rozbieżności świadczą o przekazaniu nierzetelnych informacji na temat realizacji umowy. Uchybienia te nie spowodowały zwiększenia wynagrodzenia Wykonawcy ani wydatków kwalifikowalnych, nie wywołały również skutku finansowego dla budżetu Unii Europejskiej.

Krajowy Kontroler potwierdził zachowanie przejrzystości w wyżej wymienionym postępowaniu. Dokumentacja przetargowa przekazana przez Zamawiającego zawiera pełen ślad rewizyjny.

6. Ocena: pozytywna

7. Metoda ustalenia wydatków niekwalifikowalnych¹: nie dotyczy

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz.U. z 2022 poz. 1079, z póź. zm.), Wójt Gminy Kętrzyn ma prawo do zgłoszenia Krajowemu Kontrolerowi na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej lub w postaci papierowej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji pokontrolnej, podpisanych umotywowanych zastrzeżeń do tej informacji.

Z poważaniem,

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Andrzej Zyśk
Dyrektor Wydziału Kontroli

¹ w przypadku negatywnej oceny postępowania o udzielenie zamówienia publicznego