



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

Wydział Kontroli

Znak: K-1.431.1.6.2025.11.AK

Szczecin, 10 lipca 2026 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Prawidłowość realizacji zadania pn.: „Rozbudowa Żłobka Krasnal w Kołobrzegu”, w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Aktywny Maluch 2022–2029 (wcześniej MALUCH+ 2022-2029) – kontrola wykonania przedsięwzięcia oraz weryfikacji wydatków.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Gmina Miasto Kołobrzeg ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg
Osoba pełniąca funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pani Anna Mieczkowska - Prezydent Miasta Kołobrzeg
Okres objęty kontrolą	Od 8 września 2022 r. do dnia kontroli
Kontrolerzy	– Małgorzata Konarska – główny specjalista (kierownik zespołu kontrolnego), – Aleksandra Komincz – główny specjalista z Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
Nr upoważnienia	23/25 z 8 sierpnia 2025 r.
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	– art. 14 lh pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, – § 7 ust. 1 pkt 1-3 Porozumienia w sprawie powierzenia części zadań związanych z realizacją inwestycji A4.2.1 Wsparcie programów dofinansowania miejsc opieki nad



Rzeczpospolita
Polska

Sfinansowane przez
Unię Europejską
NextGenerationEU



telefon: +48 91 4303 554
adres e-mail: wk@szczecin.uw.gov.pl

Adres: Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

strona: www.gov.pl/web/uw-zachodniopomorski

	dziećmi 0-3 lat (żłobki, kluby dziecięce) w ramach Maluch+ wskaźnik – (A61G) Tworzenie nowych miejsc w placówkach opiekuńczych (żłobki, kluby dziecięce) dla dzieci do 3 roku życia w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, zawartego 20 marca 2023 r. pomiędzy Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej a Wojewodą Zachodniopomorskim, – § 7 Umowy nr 678/ZPS-4/M+/TWO/P/2023 z dnia 13 października 2023 r., – rozdział 3 Wytocznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 8 maja 2025 r. w zakresie kontroli w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze Środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, – art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹.
Kryteria prowadzenia kontroli	Legalność, gospodarność, rzetelność i celowość
Rodzaj kontroli i tryb kontroli	Planowa, tryb zwykły
Termin kontroli	18-29 sierpnia 2025 r.

USTALENIA KONTROLI

1. Informacje ogólne o Programie

Program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Aktywny Maluch” 2022–2029, zwany dalej „Programem” (poprzednia nazwa: MALUCH+ 2022-2029) wspiera rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Program ma umożliwić aktywizację zawodową rodziców, którzy dotychczas nie mogli podjąć pracy ze względu na konieczność sprawowania bezpośredniej opieki nad dziećmi do lat 3, wiążącą się m.in. z brakiem dostępu terytorialnego i finansowego instytucji opieki.

Środki finansowe z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO):

- mogą zostać przeznaczone, m.in dla jednostek samorządu terytorialnego, na utworzenie nowych miejsc opieki w ramach istniejącej instytucji opieki lub w nowo utworzonej instytucji opieki,
- mogą pokryć do 100% wartości kosztów realizacji zadania polegającego na tworzeniu nowych miejsc opieki – zatem nie jest wymagany wkład własny Ostatecznego Odbiorcy Wsparcia, tj. w tym przypadku Gminy Miasta Kołobrzeg.

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 158.

2. Zakres inwestycji z KPO

W dniu 13 października 2023 r. Wojewoda Zachodniopomorski zawarł z Gminą Miasto Kołobrzeg (dalej także: OOW, Jednostka, Gmina) umowę nr 678/ZPS4/M+/TWO/P/2023 (dalej: umowa z wojewodą) na środki finansowe z KPO w formie wsparcia bezzwrotnego oraz na środki na finansowanie podatku VAT, jako uzupełnienie do środków KPO w łącznej kwocie **3 907 248,10 zł** z przeznaczeniem na dofinansowanie realizacji zadania (inwestycji) pn.: Rozbudowa Żłobka Krasnał w Kołobrzegu (dalej: Żłobek), w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” 2022-2029.

(dowód: akta kontroli str. 170-226)

Zgodnie z § 1 ust. 10 umowy z wojewodą Jednostka nie była zobowiązana do wniesienia środków własnych do realizacji zadania, z wyjątkiem wydatków niekwalifikowalnych (§ 3 ust. 5 umowy z wojewodą).

(dowód: akta kontroli str. 213-226)

W dniu 26 listopada 2024 r., w związku z rewizją KPO, został zawarty Aneks nr 2/2024 do umowy z wojewodą, dotyczący zmiany kwot środków przekazanych na realizację zadania. W wyniku aneksu dofinansowanie zostało zwiększone o dodatkowe środki w łącznej kwocie **2 360 560,97 zł**, z czego **środki KPO to 2 079 936,00 zł**, a **środki na finansowanie VAT to 280 624,97 zł**.

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

Źródła finansowania inwestycji po ww. zmianach przedstawia tabela.

Środki majątkowe finansowe z KPO	Środki na podatek VAT	Łącznie	Planowany rezultat inwestycji
5 522 688,00 zł	745 121,07 zł	6 267 809,07 zł	96 nowo utworzonych miejsc

Ostateczny termin realizacji zadania ustalono w Aneksie nr 1/2025 z dnia 31 stycznia 2025 r. do umowy z wojewodą tj. **od 8 września 2022 r. do 31 marca 2025 r.**

(dowód: akta kontroli str. 227-229, 234-237)

Zgodnie z § 1 ust. 5 umowy z wojewodą Gmina Miasto Kołobrzeg zobowiązana była do realizacji inwestycji zgodnie z opisem realizacji zadania oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym, które stanowią integralną część umowy. Jak wynika z opisu zadania, w ramach inwestycji zaplanowano dobudowanie do istniejącego budynku Żłobka, nowej dwukondygnacyjnej części budynku w celu utworzenia 96 nowych miejsc dla dzieci w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 213-226)

Na podstawie wniosków o wypłatę środków² Gmina otrzymała dofinansowanie w kwocie ogółem **6 267 809,07 zł**.

² Wniosek z 18.04.2024 r. i z 5.12.2024 r. o wypłatę środków KPO na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 238-245)

W dniu 28 sierpnia 2025 r. kontrolujący dokonali oględzin zrealizowanej inwestycji. Stwierdzono, że wybudowano dwukondygnacyjny, niepodpiwniczony budynek z łącznikiem do istniejącego Żłobka. Jak wynika z przedłożonych dokumentów powierzchnia użytkowa nowego obiektu wynosi 1 028,11 m².

W budynku powstały 4 sale zajęć dla 96 dzieci. Każda z sal posiada odrębną sypialnię i toaletę z prysznicem oraz szatnię. Na potrzeby wydawania napojów i posiłków w budynku powstały: rozdzielnie kuchni, zmywalnie, kuchnia mleczna. Ponadto budynek dysponuje m.in. toaletą dla osób niepełnosprawnych, toaletami męskimi i damskimi, pokojem pierwszej pomocy, salą wielofunkcyjną, wózkownią, pomieszczeniem socjalnym dla pracowników Żłobka, pokojem rodzica, magazynkami i pomieszczeniem technicznym. Wszystkie pomieszczenia Żłobka zostały w pełni wyposażone i wykończone. Na terenie Żłobka powstał również plac zabaw.

Z oględzin sporządzono protokół oraz dokumentację fotograficzną, którą załączono do akt kontroli. Nieprawidłowości i uchybień w tym zakresie nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 984-1010)

Kontrolujący ustalili, że wybudowany Żłobek spełnia wszystkie wymagania sanitarno-higieniczne, zdrowotne oraz przeciwpożarowe³.

(dowód: akta kontroli str. 965-982)

Mając na uwadze powyższe ustalono, że:

- OOW terminowo zrealizował zadanie, tj. do 31 marca 2025 r.,
- zakres prac rzeczywiście realizowanych jest zgodny z zakresem przedsięwzięcia określonym w umowie z wojewodą oraz z opisem realizacji zadania i kalkulacją kosztów,
- wykonanie rzeczowe przedsięwzięcia odpowiada wartości wskaźników zakładanych w umowie o dofinansowanie.

Ponadto OOW oświadczył, że w związku z realizacją zadania nie naliczono kar umownych wykonawcy z uwagi na brak podstaw do ich naliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 983)

3. Wskaźniki

Wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych w zakresie zwiększenia o 96 liczby miejsc w Żłobku dokonano w dniu 2 stycznia 2025 r.

W dniu 23 grudnia 2024 r. OOW i wykonawca robót podpisał Protokół w sprawie odbioru robót wykonanych na zadanii „Rozbudowa i przebudowa Żłobka Krasnal w Kołobrzegu”. Komisja uznała roboty budowlane stanowiące przedmiot umowy z wykonawcą za wykonane zgodnie z umową i odebrane oraz nieprzekazane

³ Opinia sanitarna Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kołobrzegu z dnia 28 października 2024 r. Stanowisko Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kołobrzegu z dnia 12 grudnia 2024 r. Decyzja z dnia 31 grudnia 2024 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu.

Zamawiającemu do użytkowania w dniu odbioru, z uwagi na trwającą procedurę uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie⁴.

Stwierdzono, że na dzień kontroli Protokół zawierał elementy wymagane w Programie. W dniu 6 marca 2026 r. Wydział Polityki Społecznej ZUW przesłał do OOW drogą e-mailową Suplement do protokołu odbioru prac budowlanych – adaptacyjnych. W dokumencie zawarto wszystkie elementy wymagane w stosunku do Protokołu po zmianie wskaźnika A61G⁵. Jednostka została zobowiązana do uzupełnienia suplementu i przesłania go do ZUW.

Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że wskaźnik A61G *Budowa, remont lub dostosowanie placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech* został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1021)

4. Kwalifikowalność wydatków

W trakcie kontroli Jednostka przedłożyła faktury wraz z przelewami w zakresie środków wydatkowanych w ramach zadania. Po dokonaniu analizy 100% dokumentów stwierdzono, że kwota wydatków kwalifikowalnych ogółem wyniosła **6 267 809,07 zł**, w tym w ramach otrzymanych środków majątkowych poniesiono kwotę **5 522 688,00 zł** oraz **745 121,07 zł** środków wydatkowano na podatek VAT, tj. zgodnie z zawartą umową z wojewodą.

Zestawienie skontrolowanych dokumentów zamieszczono w poniższej tabeli.

Nr dokumentu	Data dokumentu	Data zapłaty	Kategoria wydatku ⁶	Kwota dokumentu	Kwota wydatków kwalifikowalnych poniesionych w ramach zadania:		
					środki KPO	VAT	Razem
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8. (6+7)
FS/000025/2024	10.05.2024	29.05.2024	roboty ogólnobudowlane, zagospodarowanie terenu, instalacje sanitarne, instalacje elektryczne i teletechniczne	825 955,27 zł	671 508,35 zł	90 599,91 zł	762 108,26 zł
FVS/3/06/2024	05.06.2024	10.06.2024	roboty ogólnobudowlane, zagospodarowanie terenu, instalacje sanitarne, instalacje elektryczne i teletechniczne	776 642,76 zł	631 416,88 zł	145 225,88 zł	776 642,76 zł
FVS/4/07/2024	03.07.2024	05.07.2024	roboty ogólnobudowlane, instalacje sanitarne	826 314,00 zł	671 800,00 zł	154 514,00 zł	826 314,00 zł
FVS/3/08/2024	08.08.2024	20.08.2024	roboty ogólnobudowlane, instalacje sanitarne, instalacje elektryczne i teletechniczne	1 038 981,00 zł	844 700,00 zł	74 156,31 zł	918 856,31 zł
FSV/2/09/2024	04.09.2024	13.09.2024	roboty ogólnobudowlane	2 969 958,00 zł	623 326,77 zł	0,00 zł	623 326,77 zł

⁴ Decyzją z dnia 31 grudnia 2024 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu udzielono pozwolenia na użytkowanie Żłobka.

⁵ Zmiana polegająca na: przejściu z liczby miejsc opieki na liczbę instytucji - aktualny wskaźnik: Budowa, remont lub dostosowanie placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech –wartość docelowa mierzona liczbą wybudowanych, wyremontowanych lub dostosowanych placówek opieki nad dziećmi do lat trzech. Rozliczenie z Komisją Europejską dokonywane jest w oparciu o protokół odbioru prac budowlanych / adaptacyjnych / remontowych.

⁶ Kategoria wydatku została ustalona na podstawie opisu faktury.

FSV/13/12/2024	30.12.2024	31.12.2024	roboty ogólnobudowlane, zagospodarowanie terenu, instalacje sanitarne	3 484 759,20 zł	2 079 936,00 zł	280 624,97 zł	2 360 560,97 zł
Razem				9 922 610,23 zł	5 522 688,00 zł	745 121,07 zł	6 267 809,07 zł

Stwierdzono, że w ramach zadania Gmina Miasto Kołobrzeg wydatkowała otrzymane środki na:

- roboty ogólnobudowlane (w tym wykończeniowe), instalacje sanitarne, elektryczne i teletechniczne,
- zagospodarowanie terenu,
- wykończenie i wyposażenie sanitariatów oraz innych pomieszczeń Żłobka (m.in. w zabudowy strukturalne, okładziny fornirowane, tablicowe i panele),
- zainstalowanie windy.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1079, 1185-1189)

Ponadto ustalono, że:

- wydatki zostały poniesione w okresie ich kwalifikowalności,
- nie stwierdzono naruszenia zasady zakazu podwójnego finansowania,
- poniesione rodzaje wydatków były zgodne z wytycznymi Programu,
- wydatki wynikające z faktur, które wykazano do rozliczenia otrzymanych środków, zostały poniesione w terminach ich wymagalności.

Zgodnie z oświadczeniem przedłożonym przez Gminę Miasto Kołobrzeg, w trakcie realizacji zadania nie mogła ona w żaden sposób odzyskać poniesionego kosztu podatku od towarów i usług.

Ustalono również, że przy realizacji zadania Gmina nie korzystała z pomocy publicznej.
(dowód: akta kontroli str. 1248-1252)

5. Monitorowanie i sprawozdawczość

OOW terminowo sporządził i przekazał⁷ do wojewody zachodniopomorskiego rozliczenie zadania wraz z wymaganymi załącznikami (24 lutego 2025 r.).

Z dokumentów wynika m.in., że⁸ kwota wydatków majątkowych ogółem poniesionych na inwestycję wyniosła 17 605 272,36 zł (w tym dofinansowanie z KPO w kwocie 5 522 688,00 zł i na VAT w kwocie 745 121,07 zł), a liczba utworzonych miejsc dla dzieci wyniosła 96. Stwierdzono, że dane wykazane w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1163)

⁷ Zgodnie z § 8 ust. 2 umowy z wojewodą OOW, po dokonaniu wpisu nowych miejsc do rejestru żłobków, sporządza w terminie do 30 dni od terminu zakończenia realizacji zadania, tj. od 31.03.2025 r. rozliczenie zadania wraz z załącznikami.

⁸ OOW przekazał dwie korekty do sprawozdania końcowego, tj. pismem z dnia 24.06.2025 r. i 24.07.2025 r.

6. Polityki horyzontalne

Nie stwierdzono, aby OOW naruszył zasady horyzontalne UE odnoszące się do realizacji KPO w zakresie:

- zasady zrównoważonego rozwoju - racjonalnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych,
- zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym zasady równości szans kobiet i mężczyzn,
- zasady długoterminowego wpływu na wydajność i odporność gospodarki polskiej
- zasady „niewyrządzania znaczącej szkody” – „Do No Significant Harm” (DNSH).

7. Nadużycia

W trakcie czynności kontrolnych nie odnotowano symptomów sfalszowania dokumentów, przedłożenia nieprawdziwych informacji lub nadużycia finansowego.

8. Zamówienia publiczne – zawieranie umów

Realizując zadanie Gmina przeprowadziła 1 postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Postępowanie do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych nie było objęte kontrolą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz innego organu kontroli.

(dowód, akta kontroli str. 246-258)

Szczegółowe dane dotyczące przeprowadzonego zamówienia w trybie Pzp⁹ zawarto w poniższej tabeli.

Przedmiot zamówienia	Szacowana wartość zamówienia (netto)	Wartość zawartej umowy brutto z uwzględnieniem aneksów do umowy z wykonawcą	Rodzaj zamówienia	Tryb udzielenia zamówienia	Podział na części
Rozbudowa i przebudowa Żłobka "Krasnal" w Kołobrzegu	7 882 987,25 zł	17 605 272,36 zł	roboty budowlane	art. 275 pkt 1 Pzp	Nie

Zasady przeprowadzania zamówień publicznych oraz powołania Komisji przetargowej w Jednostce zostały określone Zarządzeniem nr 126/21 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych i powołania Komisji przetargowej.

(dowód, akta kontroli str. 260-292)

Przedmiotem zamówienia była rozbudowa i przebudowa Żłobka w ramach której należało wykonać roboty ogólnobudowlane, zagospodarowanie terenu, instalacje sanitarne, elektryczne i teletechniczne, roboty adaptacyjne istniejącego budynku

⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.). zwana dalej Pzp.

Żłobka, wykonanie i montaż tablicy informacyjnej, rozruch technologiczny, obsługę geodezyjną i geologiczną budowy, szkolenie personelu użytkownika, dokumentację powykonawczą oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Wyposażenie meblowe Żłobka miało być przedmiotem odrębnego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 359-472)

W wyniku analizy przedłożonej dokumentacji dot. przeprowadzonego postępowania stwierdzono, że:

- kierownik zamawiającego, w myśl art. 53 Pzp powołał Komisję przetargową do przeprowadzenia ww. postępowania. Członkowie Komisji oraz kierownik zamawiającego przedłożyli oświadczenia wynikające z treści art. 56 ust. 2 i 3 Pzp.

(dowód, akta kontroli str. 293-307)

- wartość szacunkowa zamówienia została ustalona w myśl art. 34 Pzp oraz w terminie wskazanym w art. 36 Pzp, tj.: nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód, akta kontroli str. 308-322)

- ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych, w myśl art. 267 Pzp i zawierało ustawowe elementy wskazane w art. 272 Pzp oraz w rozporządzeniu w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁰.

(dowód, akta kontroli str. 323-358)

- sporządzona specyfikacja warunków zamówienia (dalej: SWZ) spełniała wymogi określone w art. 281 Pzp. Jednostka od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej prowadzonego postępowania zapewniła bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ, co stanowiło realizację dyspozycji art. 280 Pzp.
- zamawiający wyznaczył termin składania ofert z uwzględnieniem treści art. 283 Pzp.

(dowód, akta kontroli str. 359-472)

Oferty złożyły 2 firmy, tj. Konsorcjum Firm Lider: XXXXX, Partner: XXXXX oraz Partner: XXXXX – cena oferty brutto wyniosła 11 777 777,77 zł. Oferta drugiej firmy wyniosła 12 668 205,12 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 473-613)

W wyniku analizy procedury wyłonienia wykonawcy stwierdzono, że odbyła się zgodnie z trybem wskazanym w Pzp, tj.:

- zamawiający zgodnie z art. 222 ust. 4 Pzp poinformował o kwocie jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie inwestycji,
- otwarcie ofert odbyło się zgodnie z art. 222 ust 1 Pzp,

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. poz. 2439).

- wszystkie rozpatrzone oferty wpłynęły w terminie określonym w SWZ oraz spełniały wymogi określone w jej treści,
- zamawiający niezwłocznie po otwarciu ofert udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacje wynikające z treści art. 222 ust. 5 Pzp,
- zgodnie z art. 81 Pzp Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przesłano informacje o złożonych wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach.

(dowód, akta kontroli str. 473-611, 626-634)

- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano, zgodnie z art. 253 Pzp, w oparciu o kryteria określone przez zamawiającego (art. 239 Pzp).

(dowód, akta kontroli str. 612-625)

W dniu 8 września 2022 r. podpisano z wykonawcą umowę nr 66/WIR/2022 (dalej: umowa z wykonawcą) na kwotę 11 777 777,77 zł. W trakcie realizacji zadania, do umowy zawarto pięć aneksów. Wartość umowy z wykonawcą po uwzględnieniu zmian zawartych w aneksach wyniosła **17 605 272,36 zł**, tj. zwiększyła się o kwotę **5 827 494,59 zł** (17 605 272,36 zł – 11 777 777,77 zł = 5 827 494,59 zł).

(dowód: akta kontroli str. 653-964)

W zakresie zawartej umowy stwierdzono, że:

- odpowiadała ona wzorowi umowy określonemu w załączniku do SWZ, jak również była zgodna z przedmiotem zamówienia przedstawionym w ofercie. Ponadto spełniała wymogi dot. umów, które określono w Dziale VII Rozdziału 1 Pzp.

(dowód, akta kontroli str. 653-797)

W wyniku analizy dokumentacji merytorycznej przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz realizacji inwestycji stwierdzono, że OOW nieprawidłowo dokonał opisu przedmiotu zamówienia, a istotne zmiany w umowie wprowadził aneksami. **Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w części: Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.**

(dowód, akta kontroli str. 798-915)

- zamawiający sporządził protokół o udzielenie zamówienia publicznego, który zawierał elementy wskazane w art. 72 Pzp i odpowiadał wzorowi określonemu w rozporządzeniu w sprawie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹¹.

(dowód, akta kontroli str. 641-652)

- w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano:
 - ogłoszenie o wyniku postępowania w myśl art. 309 Pzp,
 - ogłoszenie o wykonaniu umowy, co odpowiadało zapisom art. 448 Pzp.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 2434).

(dowód, akta kontroli str. 619-625, 789-797)

Zgromadzona dokumentacja dot. przeprowadzonej kontroli zamówienia publicznego - akta kontroli str. 246-1010. Szczegółowy zakres zagadnień objętych kontrolą w zakresie ww. zamówienia publicznego zawarto w liście sprawdzającej, stanowiącej akta kontroli str. 1233-1247.

9. Arachne/SKANER

W wyniku analizy raportów w systemie Arachne oraz Skaner nie stwierdzono ryzyka wystąpienia nieprawidłowości dotyczącej nadużyć finansowych, konfliktu interesów czy korupcji. Raporty z systemu Arachne i Skaner nie wykazały wskaźników ryzyka oznaczonych „czerwoną flagą”.

10. Księgowość

Stwierdzono, że OOW dochował zapisów umowy z wojewodą w zakresie:

- prowadzenia oddzielnego rachunku bankowego dla środków KPO oraz środków na finansowanie podatku VAT.
(dowód: akta kontroli str. 1165-1168, 1060-1061, 1067-1069)
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków (konto 130-6-10 i 130-7) oraz środków otrzymanych na realizację zadania (konto 130-7 i 080-11-4).
- opisywania dokumentów księgowych¹². Ponadto dokumenty finansowo-księgowe wskazywały kto poniósł wydatek, w jakiej wysokości i na jaki cel. Załączono do nich również opisy, z których wynikało źródło finansowania.
(dowód: akta kontroli str. 1185-1189, 1024-1026, 1034-1037, 1042-1045, 1050-1053, 1060-1063, 1070-1073)

Ponadto ustalono, że OOW:

- ujął w ewidencji księgowej wszystkie wydatki dot. zrealizowanej inwestycji,
- posiada dokumenty określające zasady organizacji rachunkowości, tj. Politykę Rachunkowości z Planem kont.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1205)

11. Archiwizacja

Gmina Miasto Kołobrzeg na dzień kontroli udostępniła oryginały dokumentacji finansowo-księgowej i merytorycznej w sposób umożliwiający weryfikację jej zgodności z prawem i prawidłowości zadeklarowanych wydatków. Stwierdzono, że

¹² Zgodnie z art. 39 ustawy o finansach publicznych, rozporządzeniem Ministra Finansów z dn. 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

OOW przechowywał je zgodnie z zapisami umowy z wojewodą oraz w sposób gwarantujący należyte bezpieczeństwo informacji¹³.

12. Informacja i promocja

Na podstawie przedłożonych w trakcie kontroli dokumentów oraz przeprowadzonych oględzin żłobka stwierdzono, że:

- w widocznym miejscu (na ogrodzeniu Żłobka) umieszczono tablicę informacyjną dot. źródła finansowania inwestycji wraz z tytułem przedsięwzięcia i nazwą OOW¹⁴.
- w budynku Żłobka umieszczono tablicę informacyjną zawierającą ww. informacje oraz zapisy o możliwości uczestnictwa dzieci w Programie wraz z podaniem informacji o miesięcznej kwocie przyznanego dofinansowania na 1 miejsce oraz o okresie tego dofinansowania.
- na stronie internetowej UM Kołobrzeg (i-kolobrzeg.pl) oraz stronie Żłobka umieszczono informację o przystąpieniu OOW do Programu oraz o źródle dofinansowania inwestycji. Jako cel nadrzędny wskazano utworzenie w Żłobku 96 miejsc dla dzieci do lat 3 oraz wskazano, że Program ukierunkowany jest na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do wysokiej jakości opieki dla tych dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 1206-1217)

Nie stwierdzono, aby w materiałach informacyjnych wykorzystywano przekaz dyskryminujący, ośmieszający bądź utrwalający stereotypy ze względu na niepełnosprawność czy inne przesłanki, jak np. płeć, rasa, kolor skóry, język, religia lub przekonania¹⁵.

13. Rozliczenie zadania

Na realizację zadania OOW otrzymał środki finansowe z KPO w formie wsparcia bezzwrotnego oraz środki na finansowanie podatku VAT w kwocie ogółem **6 267 809,07 zł**. Stwierdzono, że zostały one wykorzystane w 100%, a cel określony we wniosku o dofinansowanie został zachowany.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1170, 1180-1183)

Na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i danych wykazanych przez OOW w Końcowym sprawozdaniu – rozliczeniu środków stwierdzono, że na inwestycję wydatkowano również środki własne oraz środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (w Sprawozdaniu wykazane ogółem, jako środki własne). Wartość inwestycji wg powyższego wyniosła ogółem **17 605 272,36 zł**. Poniżej tabela w tym zakresie.

¹³ Warunki wskazane w art. 133 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady U/E (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

¹⁴ Tablica zgodna z Zasadami Strategii Promocji i Informacji KPO i Zwiększenia Odporności, tj. ze wzorem tablicy określonej w Księdze Identyfikacji Wizualnej KPO.

¹⁵ Standardy informacyjno-promocyjne, zawarte w części III załącznika nr 2 do Wytycznych dotyczących realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027.

Źródła finansowania wykazane przez OOW na realizację inwestycji			Razem
KPO (z VAT)	Środki własne	RFIL	
6 267 809,07 zł	5 687 463,29 zł	5 650 000,00 zł	17 605 272,36 zł

(dowód: akta kontroli str. 1148-1163, 1165-1189, 1218)

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Ad 2. Realizacja zadania

Nieprawidłowości w przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne

W wyniku kontroli dokumentów w zakresie przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne stwierdzono, że do Opisu przedmiotu zamówienia (dalej: OPZ) załączono dokumentację projektową, na którą wydano pozwolenie na budowę, tj. projekt budowlany i projekty techniczne wszystkich branż wraz z przedmiarami robót, oraz specyfikacjami technicznymi, projekt robót geologicznych, dokumentację geologiczno-inżynierską, dokumentację badań podłoża gruntowego, kartę techniczno-informacyjną dźwigu osobowego z opisem.

(dowód: akta kontroli str. 363-472)

Ustalono, że ww. projekty stanowiące załącznik do OPZ zostały wykonane na podstawie umowy nr 41/WIR/2019 zawartej w dniu 12 sierpnia 2019 r. pomiędzy Gminą Miastem Kołobrzeg a firmą XXXXX.¹⁶ Z ww. umowy wynika m.in., że zaprojektowane rozwiązania wykonawca uzgodnił z Zamawiającym, a dokumentacja mogła zostać wykonana dopiero po zatwierdzeniu przez Zamawiającego koncepcji¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 139-169)

W OPZ określono również wymogi, co do elementów wykończeniowych (m.in. stolarki wewnętrznej i zewnętrznej, oświetlenia, białego montażu), powłok malarskich wewnętrznych i elewacji, oprzyrządowania p.poż, doposażenia kuchni i technologii kuchni mlecznej (zgodnie z projektem technologii części żywieniowej), wykonania tablicy zewnętrznej, rozruchu technologicznego, uzyskania decyzji Urzędu Dozoru Technicznego na użytkowanie windy, wycinkę 18 szt. drzew wraz z nasadzeniami kompensacyjnymi, obsługi geodezyjnej i geologicznej budowy, szkoleń personelu użytkownika, wykonania dokumentacji powykonawczej oraz uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Jak wynika z dokumentu, wyposażenie meblowe miało być przedmiotem odrębnego zamówienia. Całość prac należało wykonać zgodnie z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 433-440)

¹⁶ Wykonawca wyłoniony na podstawie Zaproszenia do złożenia oferty z dn. 15.07.2019 r. na opracowanie dokumentacji projektowej na rozbudowę Żłobka. Do zaproszenia załączono OPZ z wymogami stawianymi ww. dokumentacji.

¹⁷ § 2 ust. 2 i 3 umowy zawartej z firmą XXXXX.

W wyniku przeprowadzonego postępowania zawarto umowę z wykonawcą, który na podstawie OPZ oraz załączonej dokumentacji określił wynagrodzenie za realizację inwestycji w kwocie ogółem 11 777 777,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 653-764)

Stwierdzono, że w wyniku zawartych aneksów do ww. umowy z wykonawcą dokonano istotnych zmian postanowień w zakresie przedmiotu zamówienia, bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. OOW dokonał m.in. zmiany koncepcji aranżacji wnętrz oraz zlecił wykonawcy szereg innych prac dodatkowych i zamiennych, które nie zostały uwzględnione w dokumentacji prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne. Wprowadzone zmiany miały charakter istotny, gdyż znacząco rozszerzały zakres świadczenia objętego zamówieniem, co mogło mieć wpływ na potencjalny krąg wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu oraz na treść składanych ofert. Z przedłożonych dokumentów wynika, że OOW dokonując pięciokrotnego aneksowania zawartej umowy zwiększył wartość zamówienia o ogółem 5 827 494,59 zł, na podstawie:

- 1. art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp¹⁸ w związku z § 3 ust. 6-8 oraz § 16 ust. 1 pkt 1 lit. g umowy z wykonawcą¹⁹, Aneksem nr 1 zwiększono zakres robót budowlanych dodatkowych na kwotę 64 267,61 zł.**

Zgodnie z protokołem konieczności do ww. Aneksu „W związku z błędnym określeniem poziomu rzędnej posadowienia konstrukcji fundamentów oraz posadzek (...) zachodzi konieczność rozbiórki wykonanych elementów konstrukcyjnych fundamentów w celu umożliwienia dowiązania się do istniejącego budynku bez zmiany sposobu zagospodarowania terenu przyległego. (...) Pomimo wezwań Projektant nie przedłożył ostatecznych rozwiązań projektowych (projektów zamiennych), podpisanych przez osoby uprawnione, a jedynie szkice,

¹⁸ Dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia: jeżeli dotyczy realizacji, przez dotychczasowego wykonawcę, dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych, a w przypadku zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa - usług lub robót budowlanych, których nie uwzględniono w zamówieniu podstawowym, o ile stały się one niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki:

a) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności wyposażenia, usług lub instalacji zamówionych w ramach zamówienia podstawowego,

b) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego,

c) wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy, a w przypadku zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa łączna wartość zmian nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków;

¹⁹ § 3 ust. 6-8: "Roboty zamienne i dodatkowe będą rozliczane na podstawie katalogów nakładów rzeczowych w oparciu o średnie wskaźniki cenotwórcze publikowane w wydawnictwie branżowym Sekocenbud lub Eurocenbud, aktualnych w kwartale poprzedzającym miesiąc, w którym kalkulacja jest sporządzana (ust. 6). Skutki poleceń o których mowa w ust. 6 wydanych przez Zamawiającego, mogą stanowić podstawę do zmiany – na wniosek Wykonawcy – terminu zakończenia robót, o którym mowa w § 2 ust. 3 niniejszego dokumentu o czas niezbędny do wykonania rozwiązań zamiennych (ust. 7). Wykonawca w terminie 14 dni od podpisania umowy przedłoży szczegółowy kosztorys ofertowy (...) (ust. 8)".

§ 16 ust. 1 pkt 1 lit. g: „Zmiana umowy może nastąpić: w zakresie przedłużenia terminu zakończenia robót o okres przyczyn z powodu których będzie zagrożone dotrzymanie terminu zakończenia robót, w następujących sytuacjach: gdy wystąpi konieczność wykonania robót niezbędnych do wykonania przedmiotu umowy ze względu na zasady wiedzy technicznej oraz udzielenia zamówień dodatkowych, które wstrzymują lub opóźniają realizację przedmiotu umowy”.

które nie odpowiadały warunkom technicznym jakie powinny spełniać tego typu rozwiązania (pochylnie dla osób niepełnosprawnych). (...) podjęto decyzję o doprowadzeniu robót do stanu umożliwiającego bezkolizyjne połączenie obu budynków (...). Powyższe uznano za najkorzystniejsze rozwiązanie z uwagi na m.in. brak konieczności wykonania dokumentacji zamiennej dla przyległego terenu i zmiany pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 798-811)

2. art. 455 ust. 2 Pzp²⁰ w związku z § 3 ust. 6-8 oraz z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. g umowy z wykonawcą²¹, Aneks nr 2 zwiększono zakres robót budowlanych dodatkowych na kwotę 502 448,62 zł. Zgodnie z protokołem konieczności do ww. Aneksu wykonano:

- mur oporowy – w wyniku podniesienia terenu wskazano na konieczność zabezpieczenia sąsiedniej działki przed osypywaniem się gruntu z terenu Żłobka,
- makroniwelację terenu – w celu likwidacji niebezpiecznych skarp wokół budynku, które uniemożliwiają wykorzystanie terenu zielonego pod potrzeby rekreacyjno-zabawowe,
- docieplenie oczepu – celem docieplenia fundamentu, co nie zostało przewidziane w projekcie,
- wycinkę drzew – z uwagi na ich zły stan fitosanitarny oraz kolizję z rozbudowywanym budynkiem i koniecznością podniesienia terenu,
- zmianę otworowania w stropie – z uwagi na kolizję kanału wentylacji z drzwiami korytarza,
- wykonanie klimatyzacji – w celu poprawy komfortu cieplnego w salach narażonych na duże działanie promieni słonecznych.

(dowód: akta kontroli str. 812-828)

Z wyjaśnień OOW wynika, że „Konieczność wykonania instalacji klimatyzacji była wynikiem dodatkowych wycinek drzew, które w sposób naturalny chroniły wcześniej obiekt przed nadmiarem promieni słonecznych. W salach, gdzie na stałe przebywają dzieci (sale od południowego wschodu, południa i południowego zachodu), zdecydowano o wykonaniu dodatkowej instalacji klimatyzacji celem poprawienia warunków mających wpływ na komfort i zdrowie dzieci oraz opiekunów”. Klimatyzację zamontowano w 9 salach Żłobka (sypialnie, sale zajęć, sala wielofunkcyjna). Została ona wykonana na podstawie umowy zawartej z podwykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 79-138, 906-909)

²⁰ Dopuszczalne są również zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, których łączna wartość jest mniejsza niż progi unijne oraz jest niższa niż 10% wartości pierwotnej umowy, w przypadku zamówień na usługi lub dostawy, albo 15%, w przypadku zamówień na roboty budowlane, a zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy.

²¹ § 3 ust. 6-8 oraz § 16 ust. 1 pkt 1 lit. g: o treści jak w przypisie nr 13.

§ 16 ust. 1 pkt 1 lit. a: „Zmiana umowy może nastąpić: w zakresie przedłużenia terminu zakończenia robót o okres przyczyn z powodu których będzie zagrożone dotrzymanie terminu zakończenia robót, w następujących sytuacjach: gdy wystąpią niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiające prawidłowe wykonanie robót, w szczególności z powodu technologii realizacji prac określonej umową, normami i innymi przepisami, wymagającej konkretnych warunków atmosferycznych, jeżeli konieczność wykonania prac w tym okresie nie jest następstwem okoliczności za które Wykonawca ponosi odpowiedzialność (np. wysokie lub niskie temperatury, silne wiatry, długotrwałe i obfite opady deszczu i śniegu. (...)).”

3. 455 ust. 1 pkt 3 oraz art. 455 ust. 2 art. Pzp w związku z § 3 ust. 6-7 oraz z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. g umowy z wykonawcą²², Aneksem nr 3 zaniechano robót na kwotę 963 881,59 zł, roboty zamienne wyniosły 417 549,03 zł, a **roboty dodatkowe 4 541 311,79 zł**. Po uwzględnieniu robót zaniechanych dodatkowe wynagrodzenie wykonawcy wyniosło **3 994 979,24 zł**. Na podstawie powyższego wykonano:

- roboty dodatkowe (związane z aranżacją wnętrz) wykonane na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp na kwotę **4 351 370,27 zł** – okładziny z płytek, okładziny g-k, sufity podwieszane, gładzie i malowanie sufitów, okładziny fornirowane, tablicowe i panele tapicerowane na ścianach, parapety, posadzki, stolarka, zabudowy strukturalne, pozostałe elementy wykończenia wg projektu wnętrz, wyposażenie sanitariatów, instalacje sanitarne i elektryczne oraz doposażenie kuchni (189 941,52 zł),
- roboty zamienne wykonane na podstawie art. 455 ust 2 Pzp na kwotę **417 549,03 zł** - okładziny z płytek, zabudowy g-k, gładzie i malowanie ścian, posadzki, pozostałe elementy wykończenia wg projektu wnętrz.

W protokole konieczności do ww. Aneksu uzasadniono m.in., że w 2023 r. zlecono wykonanie nowego projektu aranżacji wnętrz z uwzględnieniem nowoczesnych rozwiązań i standardów, które spełniają oczekiwania Zamawiającego i Dyrektora Żłobka.

W przypadku kuchni stwierdzono, że projektant nie dokonał szczegółowej inwentaryzacji stanu istniejącego urządzeń i nie przewidział wymiany nieekonomicznych, starych urządzeń, projektując jednocześnie urządzenia o parametrach nieadekwatnych do potrzeb rozbudowywanego Żłobka. Po konsultacjach z personelem i dyrekcją Żłobka stwierdzono, że należy dokonać wymiany tych urządzeń na nowe i bardziej funkcjonalne.

(dowód: akta kontroli str. 829-873, 910-915)

W zakresie zmiany w aranżacji wnętrz OOW wyjaśnił, że „*Dokumentacja projektowa wykonana przez firmę XXXXX²³ w zakresie aranżacji wnętrz opracowana była jedynie w zakresie podstawowym, umożliwiającym oddanie obiektu do użytku oraz jego prawidłowe użytkowanie. Oprócz opisu sposobu wykończenia poszczególnych pomieszczeń, zawierała jedynie wykaz wyposażenia meblowego poszczególnych sal z pokazaniem ich rozmieszczenia na rysunkach: rzut parteru i rzut piętra. Aranżacja pozostawiała część przestrzeni poszczególnych sal do swobodnego wykorzystania przez użytkownika np.: poprzez dokupienie elementów zabawowych i zabawek oraz ewentualnych dodatkowych mebli wg. potrzeb i uznania użytkownika.*

Zamawiający na etapie realizacji inwestycji zdecydował się na opracowanie nowego projektu aranżacji wnętrz obejmującego kompleksowe rozwiązania zarówno w zakresie wykończenia poszczególnych pomieszczeń, jak również w zakresie stworzenia przestrzeni

²² O treści umowy jak w przypisie nr 13.

²³ Projekt firmy XXXXX stanowił dokumentację do OPZ.

edukacyjno- zabawowych dedykowanych dla każdej z grup wiekowych. Dlatego też oprócz doboru mebli ruchomych i zabawek, zaproponowano montaż stałych elementów przestrzennych (zabudowy strukturalne), montowanych bezpośrednio do podłóg, ścian i sufitów. Zaproponowane przez firmę XXXXX rozwiązania gwarantowały optymalne zagospodarowanie i wykorzystanie powierzchni poszczególnych pomieszczeń, nie pozostawiając miejsc niezagospodarowanych lub trudnych do zagospodarowania przy zastosowaniu typowego asortymentu przeznaczonego dla żłobków.

Projekt firmy XXXXX, pomimo że zawierał jedynie wykaz mebli wraz z ich rozmieszczeniem, spełniał w sposób podstawowy wymagania projektu aranżacji wnętrz, dlatego też został przyjęty przez Zamawiającego. Decyzja o nierealizowaniu aranżacji wnętrz wg. tego projektu zapadła w trakcie realizacji inwestycji”.

Kontrolujący zwrócili się również z prośbą o wyjaśnienie przyczyny nieprzeprowadzenia konsultacji i ustaleń z personelem Żłobka przed przygotowaniem projektu przez projektanta technologii kuchni. OOW stwierdził, że „Nie znamy przyczyn, które spowodowały, że dokumentacja technologii kuchni nie była konsultowana z personelem żłobka w zakresie potrzeb i wymagań co do sprzętu, jaki należało uwzględnić przy planowaniu przebudowy i wyposażenia kuchni w istniejącym obiekcie żłobka. Technologia kuchni została opracowana na zasadzie doboru dodatkowych urządzeń przy uwzględnieniu już istniejących i została zaakceptowana przez rzeczoznawcę ds. sanitarnoepidemiologicznych. W trakcie realizacji robót dostawca urządzeń zaproponował wprowadzenie zmian, które opisano w protokole konieczności nr 3. Zmiany projektowe dokonano jedynie w zakresie zmian parametrów technicznych dobranych przez projektanta urządzeń oraz dodatkowo wymieniono stare urządzenia na nowe bardziej ekonomiczne z punktu widzenia kosztów eksploatacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 79-138)

4. 455 ust. 1 pkt 1²⁴ i 3 Pzp w związku z § 3 ust. 6-7 oraz z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. g umowy z wykonawcą²⁵, Aneksem nr 4 zwiększono zakres robót dodatkowych na kwotę 1 163 192,74 zł. Zgodnie z protokołem konieczności do ww. Aneksu wykonano:

- Roboty ogólnobudowlane i doposażeniowe w istniejącym budynku: dodatkowe wyposażenie kuchni (dostawa i montaż elementów zabudowy), wykonanie prac dot. murku oporowego i ogrodzenia, wycinka drzew, poszerzenie chodników, wymiana nawierzchni bezpiecznej, montaż rolet w istniejącym budynku, roboty dodatkowe w kuchni istniejącego budynku Żłobka, naprawa wjazdu (konieczność ujednolicenia nawierzchni i wykonania spadków poprzecznych i podłużnych), zabudowy rur, wymiana wykładziny w istniejącym budynku (z powodu różnicy poziomów pomiędzy

²⁴ Dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia: niezależnie od wartości tej zmiany, o ile została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, które mogą obejmować postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości ceny, jeżeli spełniają one łącznie następujące warunki:

a) określają rodzaj i zakres zmian,
b) określają warunki wprowadzenia zmian,
c) nie przewidują takich zmian, które modyfikowałyby ogólny charakter umowy;

²⁵ O treści umowy jak w przypisie nr 13.

budynkami), instalacja wentylacji w istniejącej kuchni (z uwagi na brak instalacji mechanicznej), dostawa i montaż urządzeń pod zabudowę, montaż kabin HPL w łazienkach (na wniosek sanepidu), portale przy windzie osobowej (na wniosek architekta wnętrz),

- Roboty elektryczne: przewodowanie systemu dozoru i instalacji domofonowej (konieczność ujednolicenia systemu kontroli dostępu w już istniejącym Żłobku, rozbudowa i przebudowa instalacji elektrycznej w istniejącej kuchni (konieczność dostosowania instalacji elektrycznej do zwiększonego poboru mocy, przygotowanie instalacji do przyłączenia paneli fotowoltaicznych),
- Kanalizacja deszczowa (konieczność wykonania dodatkowego kolektora deszczowego w celu odprowadzania wody z tarasu),
- Dodatkowe pokrycie i przygotowanie dachu do montażu paneli PV,
- Montaż instalacji PV na istniejącym budynku Żłobka.

Montaż instalacji fotowoltaicznej miał na celu zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych (kosztów energii elektrycznej). Opracowanie dokumentacji technicznej ww. instalacji zlecono w 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 874-895)

5. 455 ust. 1 pkt 1 i 3 Pzp w oparciu o § 3 ust. 6-7 oraz z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz g umowy z wykonawcą²⁶, Aneksem nr 5 zwiększono zakres robót dodatkowych na kwotę 102 606,39 zł. Zgodnie z protokołem do ww. Aneksu stwierdzono konieczność wykonania robót dodatkowych wynikających z dokumentacji zamiennej oraz z uwagi na nie objęcie tych robót pierwotnym zamówieniem. W kosztorysie ofertowym do protokołu wskazano m.in. konieczność:

- doprowadzenia elewacji nowego oraz istniejącego budynku do zgodności z przepisami p.poż.,
- wykonania przelewów awaryjnych w attyce,
- naprawy wykładziny w starej części Żłobka,
- zamontowanie dodatkowej umywalki i wyposażenia sanitariatów,
- wykonanie dokumentacji powykonawczej i projektowej zamiennej,
- doprowadzenie zasilania do zmywarki do garów z parteru do kuchni.

(dowód: akta kontroli str. 896-905)

Jak wynika z uzasadnienia przedstawionego w protokołach konieczności do Aneksu nr: 3, 4 i 5 roboty dodatkowe musiały zostać wykonane przez tego samego wykonawcę z uwagi na to, że w zapisach zawartej umowy wskazano, że jego obowiązkiem jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie Żłobka. Musiał on ponadto zachować kolejność poszczególnych robót (część robót objęta jest podstawową umową i nie może zostać zakończona przed wykonaniem robót dodatkowych, dotyczy to w szczególności robót

²⁶ O treści umowy jak w przypisie nr 13.

§ 16 ust. 1 pkt 1 lit. d: „Zmiana umowy może nastąpić: w zakresie przedłużenia terminu zakończenia robót o okres przyczyn z powodu których będzie zagrożone dotrzymanie terminu zakończenia robót, w następujących sytuacjach: gdy wystąpi potrzeba zmian spowodowana warunkami geologicznymi, archeologicznymi, terenowymi i wodnymi w szczególności: niewypały i niewybuchy; wykopaliska archeologiczne nieprzewidywane w dokumentacji technicznej, których to lokalizacja uniemożliwia wykonanie umowy”.

instalacyjnych). Wskazuje się również na odpowiedzialność z tytułu gwarancji – gwarantem powinien być jeden wykonawca.

Odnosząc się do stwierdzonych zmian w postaci prac dodatkowych i zamiennych wyrażonych w Aneksach nr 1-5, których pierwotnie nie uwzględniono przygotowując projekty i koncepcje w zakresie planowanej inwestycji oraz sam proces przeprowadzenia zamówienia publicznego należy stwierdzić, że OPZ został sporządzony niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, tj. z art. 99, z którego wynika m.in., że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, **uwzględniając wymagania i okoliczności** mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Powyższe oznacza, że Zamawiający opisując przedmiot zamówienia musi uwzględnić m.in. wszystkie elementy istotne dla wykonania zamówienia. Zamawiający nie może pominąć żadnych informacji, które mają wpływ na przygotowanie oferty, m.in. faktycznej wielkości i zakresu zamówienia. **Prawidłowo sporządzony OPZ powinien wskazać wykonawcom rzeczywisty zakres zamówienia.**

W Wyroku Krajowej Izby Odwoławczej²⁷ wskazuje się, że „Sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia jest jedną z najważniejszych czynności związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Czynność ta stanowi jednocześnie obowiązek zamawiającego, ale i jego uprawnienie, bowiem **zamawiający opisując przedmiot zamówienia odzwierciedla swoje rzeczywiste potrzeby, które chce zaspokoić poprzez udzielenie zamówienia publicznego.** W ramach rozważań natury ogólnej, pamiętać trzeba, że opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dokonuje wyłącznie zamawiający - **stosownie do swoich potrzeb**”.

Jak wynika z art. 103 Pzp „Zamówienia na roboty budowlane opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych”. Należy zauważyć, że koncepcja oraz dokumentacja firmy XXXXX²⁸ została przez Jednostkę zaakceptowana oraz stanowiła dokumentację OPZ, powinna więc uwzględniać wszystkie niezbędne elementy dzięki którym potencjalni wykonawcy mogli prawidłowo sporządzić i oszacować swoje oferty. Wskazuje się bowiem, że zgodnie z art. 99 ust. 3 Pzp „Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (...)”.

W kontrolowanym przypadku OOW w sposób znaczny zwiększył zakres prac wynikający z zawartej umowy. Jednostka nie uwzględniła bowiem w OPZ szeregu prac możliwych do przewidzenia, w tym m.in. dokonała całkowitej zmiany koncepcji wykończenia i aranżacji wnętrz, wykonała niezaplanowaną instalację fotowoltaiki, klimatyzacji, doposażenia kuchni, prac wykonanych w starej części budynku Żłóbka, wycinki drzew, szeregu prac przy zagospodarowaniu terenu. **Powyższe prace zrealizowano na kwotę ogółem wyższą o 5 827 494,59 zł** od pierwotnie planowanego wynagrodzenia, tj. 11 777 777,77 zł i wykonano je w ramach robót dodatkowych lub zamiennych, co może budzić wątpliwości w zakresie stosowania przez OOW zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

²⁷ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 32/24.

²⁸ Firma XXXXX opracowała pełnoprojektową dokumentację projektową na rozbudowę Żłóbka.

Należy zauważyć, że art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp dopuszcza możliwość zmiany umowy o roboty budowlane, na dostawy lub usługi, jeżeli dotyczy ona realizacji, przez dotychczasowego wykonawcę, dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych, których nie uwzględniono w zamówieniu podstawowym, o ile stały się one niezbędne. Przepis ten dotyczy więc wystąpienia nieprzewidywalnych dostaw, usług lub robót budowlanych.

W ocenie kontrolujących OOW w momencie prowadzenia przygotowań do procesu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zobowiązany był uwzględnić w pełni swoje potrzeby i wymagania, a nie ustalać je i zmieniać dopiero w trakcie realizacji zadania. Należy bowiem zauważyć, że roboty dodatkowe, w świetle obowiązujących przepisów to te, których Zamawiający nie mógł przewidzieć i są niezbędne do zakończenia inwestycji, a nie takie, które wynikają ze zmiany koncepcji, czy braku odpowiedniego przygotowania dokumentacji i procesu inwestycji.

Należy zatem stwierdzić, że aneksowanie zwiększonego zakresu robót, które nie spełniały warunku nieprzewidywalności i niezbędności w świetle Pzp naruszyło zapisy art. 454 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 Pzp zgodnie, z którym istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zmiana umowy jest istotna, jeżeli powoduje, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy, w szczególności, jeżeli zmiana m.in. 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 oraz w sposób znaczny rozszerza albo zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy.

W ocenie kontrolujących stwierdzone nieprawidłowości wypełniają znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z którym „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (...)”.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było nieprawidłowe sformułowanie OPZ w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w stosunku do rzeczywistych potrzeb i wymagań Zamawiającego. Skutkowało to naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	1. Wyjaśnienia z 9 września 2025 r. Zastępcy Prezydenta Miasta Kołobrzeg w zakresie realizowanego zadania. 2. Wyjaśnienia z 25 lutego 2026 r. Zastępcy Prezydenta Miasta Kołobrzeg w zakresie realizowanego zadania. 3. Oświadczenie z 20 sierpnia 2025 r. Głównego Księgowego – Naczelnika Wydziału Księgowości i Sprawozdawczości o braku możliwości odzyskania podatku VAT. 4. Oświadczenie z 28 sierpnia 2025 r. Prezydenta Miasta Kołobrzeg o nienaliczaniu kar umownych wykonawcy robót.
---	--

	5. Protokół z oględzin inwestycji z 28 sierpnia 2025 r.
Ocena obszaru kontroli	Mając na uwadze, że OOW osiągnął zamierzony wskaźnik określony w Programie prawidłowość realizacji zadania pn.: „Rozbudowa Żłobka Krasnal w Kołobrzegu”, w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Aktywny Maluch 2022–2029 (wcześniej MALUCH+ 2022-2029) w zakresie wykonania przedsięwzięcia oraz weryfikacji wydatków ocenia się pozytywnie. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, sposób przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w ramach realizacji zadania, ocenia się negatywnie.
Wpis do książki kontroli	Nr 5
Zalecenia	W przypadku realizacji tego rodzaju zadania w przyszłości, zalecam: Prowadząc postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przestrzegać przepisów ustawy Pzp, w szczególności na etapie przygotowania postępowania dokonywać rzetelnej analizy potrzeb i wymagań Zamawiającego tak, aby opis przedmiotu zamówienia został sporządzony w sposób, który uwzględnia rzeczywiste potrzeby inwestycji, w tym prace możliwe do przewidzenia.
Pouczenia	– O sposobie wykonania zalecenia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości, proszę powiadomić mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia. – Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.
Podpis kierownika jednostki kontrolującej	W zastępstwie Wojewody Zachodniopomorskiego Bartosz Brożyński I Wicewojewoda Zachodniopomorski <i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i>