

UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sroczyński
 Bartosz Stankiewicz
 Joanna Stankiewicz-Baraniak

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 10 marca 2026 r. zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez Zamawiającego – Gminę Moszczenica

od wyniku kontroli dorażnej z dnia 4 marca 2026 r., (znak: KND/60/25/DKZP) w przedmiocie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na:

remont drogi gminnej o długości ok. 300 mb na działce oznaczonej nr geodezyjnym 902

wyraża opinię:

zastrzeżenia zamawiającego do Informacji o wyniku kontroli dorażnej nie zasługują na uwzględnienie.

U z a s a d n i e n i e

Gmina Moszczenica (zwana dalej: „Zamawiającym”), w dniu 26 lipca 2023 r. zawarła porozumienie (dalej jako „Porozumienie”), z firmą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (dalej także jako „Wykonawca”) bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej jako: „Pzp”.

- I. W wyniku przeprowadzonej kontroli dorażnej Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził następujące naruszenia oraz uzasadnił je w następujący sposób (pismo z 4 marca 2026 r. o sygn. DKZP WKZ2.442.59.2025.IB; KND/60/25/DKZP):

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia, na podstawie art. 603 ust. 1 Pzp Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (zwany dalej także jako: „Prezes Urzędu”) stwierdził naruszenie przez zamawiającego następujących przepisów art. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, polegające na zawarciu w dniu 26 lipca 2023 r. pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim porozumienia na wykonanie remontu drogi gminnej o długości ok. 300 mb na działce oznaczonej nr geodezyjnym 902, z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp, a w konsekwencji naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 7 pkt 32 ustawy Pzp przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw i usług. Powyższe oznacza, iż zawarcie określonej umowy cywilnoprawnej stanowi udzielenie zamówienia publicznego, w przypadku gdy spełnione zostaną następujące warunki, tj.:

1. stronami umowy są zamawiający i wykonawca w rozumieniu przepisów ustawy Pzp,
2. umowa ma charakter odpłatny,
3. przedmiot umowy to jeden z trzech rodzajów zamówień: dostawy, usługi lub roboty budowlane.

W świetle powyższego, obowiązek stosowania procedury przewidzianej w ustawie Pzp w celu udzielenia zamówienia występuje wówczas, gdy podmiot należący do jednej z kategorii wymienionych m.in. w art. 4 ustawy Pzp zamierza na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej udzielić wykonawcy zamówienia w przedmiocie realizacji usługi, dostawy lub robót budowlanych oraz jednocześnie nie zachodzi przypadek wyłączenia obowiązku stosowania ustawy Pzp.

Odnosząc się do cechy odpłatności umowy, należy w pierwszej kolejności zauważyć, iż w doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że odpłatną czynnością prawną jest taka czynność, w której każda ze stron uzyskuje jakąś korzyść majątkową. W przypadku zamówienia publicznego należy stwierdzić, iż w rezultacie wykonania lub wykonywania umowy, korzyść majątkową otrzymują zarówno zamawiający w postaci wykonanej na jego rzecz usługi, dostawy lub roboty budowlanej, jak i wykonawca – najczęściej w postaci zapłaty lub w innej, niekoniecznie pieniężnej postaci, której wartość może zostać wyrażona w jednostkach pieniężnych.

Powyższe unormowania wskazują więc, iż umowy w sprawach zamówień publicznych mają, co do zasady charakter umów dwustronnych (dwustronnie zobowiązujących), w ramach których strony są zobowiązane wzajemnie do spełniania ekwiwalentnych świadczeń. To implikuje, że każda ze stron jest zarówno wierzycielem jak i dłużnikiem drugiej strony. Nie ma przy tym obwarowania, aby za zamówienie publiczne można było uznać tylko umowy nazwane w księdze trzeciej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny. Oznacza to, iż zamówieniem publicznym mogą być także umowy mieszane lub umowy nienazwane.

Powyższe rozumienie odpłatności, jako konstytutywnej cechy zamówienia publicznego, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie wydanym na gruncie unijnych dyrektyw zamówieniowych, w świetle którego odpłatny charakter umowy oznacza, że instytucja zamawiająca, która zawarła

umowę w ramach zamówienia publicznego otrzymuje z tego tytułu świadczenie wzajemne (tak m. in. wyrok ETS z dnia 18 stycznia 2007 r. Jean Auroux i inni przeciwko Commune de Roanne, sprawa C – 220/05; wyrok ETS z dnia 29 października 2009 r., C – 536/07; wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2014 r., Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi i inni v. Comune di Milano).

W przypadku zamówień na roboty budowlane otrzymane świadczenie polega na wykonaniu robót budowlanych określanych przez instytucję zamawiającą. Świadczenie takie, uwzględniając jego charakter oraz systematykę i cele dyrektywy 2004/18/WE (obecnie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE) powinno stanowić bezpośrednie przysporzenie o charakterze gospodarczym po stronie instytucji zamawiającej. Przysporzenie to bez wątpienia występuje, jeżeli przewidziano, że instytucja zamawiająca stanie się właścicielem robót lub obiektu budowlanego stanowiącego przedmiot zamówienia. Jednakże tego rodzaju przysporzenie można stwierdzić również w przypadku, gdy przewidziane zostało, że instytucja zamawiająca będzie miała tytuł prawny zapewniający jej możliwość rozporządzenia obiektem budowlanym będącym przedmiotem zamówienia publicznego, w celu przeznaczenia go na potrzeby publiczne. Przysporzenie gospodarcze może polegać także na korzyściach gospodarczych, jakie instytucji zamawiającej może przynieść używanie lub zbycie obiektu budowlanego w przyszłości. Pojęcie „zamówienia publiczne na roboty budowlane” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 dyrektywy 2014/24/UE wymaga, by roboty będące przedmiotem zamówienia były wykonane jako bezpośrednie przysporzenie gospodarcze dla instytucji zamawiającej, przy tym nie jest konieczne, by świadczenie to miało formę nabycia przedmiotu materialnego (tak wyrok TSUE z dnia 25 marca 2010 r., sygn. C – 451/08). Przysporzenie to obejmuje nie tylko świadczenie pieniężne, lecz również każdy rodzaj zobowiązania, który zamawiający akceptuje w zamian za wykonanie zamówienia na roboty budowlane, przy czym świadczenie wzajemne ze strony organu publicznego w zamian za wykonanie robót budowlanych w zakresie podstawowej infrastruktury może być również wydaniem przez ten organ pozwolenia na budowę (wyrok ETS z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. C – 399/98).

Ustawa Pzp kwalifikuje zamówienia publiczne ze względu na przedmiot świadczenia wykonawcy na zamówienia na usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie roboty budowlanej definiuje art. 7 pkt 21 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem przez „robotę budowlaną” należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV), lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Zgodnie z definicją za roboty budowlane należy zatem uznać wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, jak również realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zamawiającego. Dopuszczalna jest także taka sytuacja, gdzie wykonawca podejmuje się wykonania określonego

obiekty budowlanego a następnie przeniesienia tytułu prawnego do gotowego obiektu na rzecz zamawiającego. Przyjęta przez polskiego ustawodawcę definicja robót budowlanych ma swoje korzenie w prawie europejskim, a dokładnie w Dyrektywie 93/37/EWG Rady z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur zamówień publicznych na roboty budowlane. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*) wypowiedział się, że zamówieniem publicznym jest też sytuacja kiedy własność budynku parkingowego wybudowanego przez dany podmiot zostanie przeniesiona na własność zamawiającego dopiero po jego wybudowaniu. W tym samym wyroku Europejski Trybunał Sprawiedliwości wskazał jednocześnie, że wykonawca nie musi osobiście realizować zamówienia. Aby daną umowę uznać za zamówienie publiczne na roboty budowlane rezultat wykonanych robót musi pełnić funkcje gospodarczą lub techniczną, umowa musi być odpłatna i pisemna, a cały proces wykonywania pracy musi odpowiadać wymogom zamawiającego (tak wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2019 r. sygn. akt.: I C 1031/18).

Prezes Urzędu zwrócił uwagę na treść art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. W kontekście przedmiotowej sprawy warto również zauważyć, że zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada wyrażona 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, w jednym z trybów przewidzianych przez ustawę.

Przenosząc powyższe rozważania prawne na ustalony stan faktyczny, Prezes Urzędu wskazał, że stosownie do treści art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, 1844, 1846), Gmina Moszczenica, jako jednostka samorządu terytorialnego, należy do jednostek sektora finansów publicznych. Wobec czego zgodnie z definicją określoną w art. 7 pkt 31 ustawy Pzp jest zamawiającym publicznym obowiązującym do stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy Pzp.

Jednocześnie, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przepisy tej ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł, przez zamawiających publicznych (stan prawny obowiązujący w dniu zawarcia porozumienia).

Równocześnie, w świetle okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, firmę VOLF Energy Wilk spółka jawna należy uznać za wykonawcę w rozumieniu definicji legalnej zawartej w art. 7 pkt 30 ustawy Pzp. Jak wynika z ustaleń dokonanych w toku kontroli, VOLF Energy Wilk spółka jawna zleciła wykonanie robót budowlanych w związku z realizacją niniejszego zadania. O powyższym świadczą przede wszystkim przekazane przez VOLF Energy Wilk spółka jawna umowy. Fakt, że Spółka posłużyła się innymi podmiotami przy wykonywaniu niniejszego zadania,

które mogą być uznane za podwykonawców, nie powoduje, że nie można przyjąć, iż jest ona wykonawcą.

Analizując dalej treść Porozumienia należy wskazać, że umowa ta miała charakter odpłatny. Z treści § 1 pkt 7 Porozumienia wprost wynika zobowiązanie Gminy do zwrotu poniesionych przez Wykonawcę nakładów rzeczowych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy. Bez znaczenia pozostaje fakt, że zwrot ten miał nastąpić w pięciu transzach. W załącznikach do przedmiotowego dokumentu wskazano bezpośrednio jakie prace oraz roboty budowlane i w jakim zakresie stanowiły ww. nakłady rzeczowe. Należy zauważyć, iż wartość tych nakładów podana w Porozumieniu odpowiadała w istocie kosztom poniesionym przez Wykonawcę z tytułu prac i robót budowlanych powierzonych przez VOLF Energy Wilk sp. j. do realizacji firmie P.P.H.U. EWE-MAR K.W. w ramach zawartej umowy.

Powyższe nakłady rzeczowe obejmujące roboty budowlane poniesione przez Wykonawcę na gruncie będącym własnością Gminy oraz przekazana dokumentacja budowlana stanowiły przysporzenie o charakterze gospodarczym dla Gminy.

Jednocześnie należy zauważyć, że realizacja przedmiotowych prac i robót budowlanych na drodze gminnej odbywała się za zgodą i w porozumieniu z Wójtem Gminy, co wynika wprost z podpisanego przez niego Porozumienia. Ponadto o wspieraniu przez Gminę przedmiotowej inwestycji świadczy fakt protokolarnego przekazania w dniu 17 sierpnia 2023 r. terenu gminnego, jak i odbioru w dniu 27 października 2023 r. wykonanych robót. To również dowodzi, że przedmiotowa inwestycja została wykonana w porozumieniu z Gminą Moszczenica.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436) zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Mając na uwadze, że część robót będących przedmiotem niniejszego zadania dotyczyła budowy/przebudowy drogi wewnętrznej należy wskazać, iż w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, dalej: udp) drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Ponadto jak stanowi ust. 3 ww. przepisu finansowanie zadań, o których mowa w ust. 2, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 ustawy udp organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi.

Przywołane powyżej regulacje prawne w sposób jednoznaczny wskazują, że budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a gdy nie jest wyznaczony do

właściciela terenu, którym na gruncie niniejszej sprawy jest Gmina. W związku z tym to ona powinna ponosić wszystkie koszty związane z budową drogi oraz jej późniejszymi remontami.

Tym samym należy zauważyć, iż w ramach przedmiotowego zadania, Wykonawca VOLF w porozumieniu z Gminą zobowiązał się wykonać remont drogi gminnej oraz ponieść jego koszty. Faktyczna odpłatność za wykonane przez Wykonawcę roboty budowlane miała, zgodnie z Porozumieniem, nastąpić z dołu.

W omawianym stanie faktycznym i prawnym sprawy ziściły się więc wszystkie przesłanki, warunkujące uznanie, że zawarcie Porozumienia pomiędzy Gminą Moszczenica i firmą VOLF Energy Wilk sp. j., stanowiło w istocie udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp. Porozumienie miało bowiem cechy odpłatnej umowy cywilnoprawnej, którego stronami był zamawiający publiczny (zdefiniowany w art. 7 pkt 31 ustawy Pzp) oraz wykonawca (zdefiniowany w art. 7 pkt 30 ustawy Pzp), a jego przedmiotem były roboty budowlane, o których mowa w art. 7 pkt 21 ustawy Pzp.

Powyższą konkluzję potwierdzają poszczególne zapisy Porozumienia dotyczące sposobu realizacji prac, m.in. te wskazane w § 1 pkt 1 i w załącznikach do niego, czy też dotyczące zastrzeżenia przez Gminę prawa do nadzoru nad realizacją robót (w § 1 pkt 5 Porozumienia Gmina zastrzegła sobie *prawo nadzoru nad realizacją robót pod względem zgodności z zawartym porozumieniem i pozostałą dokumentacją, a także przepisami prawa*); w pkt 6 tego samego paragrafu wskazano także, że *po wykonaniu przedmiotu porozumienia Inwestor zgłosi ich zakończenie Gminie, która dokona odbioru robót. Inwestor przekaze Gminie wymaganą dokumentację powykonawczą*. Jednocześnie Wykonawca w § 1 pkt 4 oświadczył, że z wykonanej utwardzonej drogi *będą mogli korzystać wszyscy mieszkańcy okolicznych nieruchomości oraz podmioty trzecie, a także że ponosi wszelką odpowiedzialność w trakcie wykonywania prac na drodze oraz udziela gwarancji na wykonane prace*.

Również w protokole odbioru robót jest mowa o przekazaniu przez inwestora terenu budowy wraz z dokumentacją powykonawczą przedmiotu umowy oraz komisyjnym stwierdzeniu zgodności zakresu wykonanych robót z zakresem prac wskazanym w porozumieniu z dnia 26 lipca 2023 r.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny sprawy, Prezes Urzędu wskazał, że Zamawiający zawierając Porozumienie udzielił zamówienia i w związku z tym zobowiązany był do stosowania przepisów ustawy Pzp. Dlatego też należy stwierdzić, że doszło do rażącego naruszenia przepisów ustawy Pzp, ponieważ zawarcie Porozumienia z Wykonawcą VOLF Energy Wilk sp. j., którego przedmiotem było wykonanie robót budowlanych na rzecz jednostki sektora finansów publicznych, na majątku publicznym (droga gminna), z obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia podzielonego na pięć transz (płatnych raz w roku, poczynając od 2024 r.), nastąpiło bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pomimo że kwota, na której zapłatę zgodził się Zamawiający przekraczała próg 130 000 zł netto, co obligowało go do przeprowadzenia postępowania na zasadach określonych w ustawie Pzp.

W ocenie Prezesa Urzędu powyższe naruszenia miały wpływ na wynik postępowań o udzielenie zamówienia, ponieważ w wyniku zaniechania przeprowadzenia procedury przetargowej zamawiający udzielił zamówienia wykonawcom, którzy nie został wybrany zgodnie z przepisami Pzp.

II. Pismem z 10 marca 2026 r. Zamawiający wniósł zastrzeżenia do wyniku kontroli doraźnej (zwane dalej: „zastrzeżeniami”).

W zakresie naruszenia wskazanego w wynikach kontroli zamawiający wskazał na:

- I. brak wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, a w konsekwencji błędne przyjęcie poprzez schematyczne zapatrywanie prawne przez Prezesa Urzędu (mieszczące się jedynie w ramach procedury PZP i brak zastosowania norm prawa cywilnego, w tym ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych i dyscyplinie finansów publicznych), że Zamawiający naruszył przepisy art. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy PZP, które są wyłącznie przepisami ogólnymi, proceduralnymi w sytuacji, gdy Gmina Moszczenica nie miała podstaw prawnych do zawarcia w dniu 26 lipca 2023 roku tej treści Porozumienia z prywatną firmą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim, w której zobowiązała się w 5 transzach pokryć w całości koszty remontu drogi wewnętrznej stanowiącej własność Gminy Moszczenica, który spowodowany był wyłącznie inwestycją niedrogową - z uwagi na respektowanie reguł wynikających z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 889), stosownie do którego – budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia;
- II. brak rozważenia, że zniweczenie formalne (wylimitowanie z obrotu prawnego) Porozumienia z dnia 26 lipca 2023 roku jest konieczne i uzasadnione, w myśl zasad doktryny prawa obowiązujących w prawie cywilnym i prawie drogowym w zakresie nieważności czynności prawnych z uwagi na jego sprzeczność z przepisem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych;
- III. nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy z zakresu wyceny (kosztorysu) w specjalności robót drogowych w celu określenia faktycznej wartości przeprowadzonych prac remontowych na działce nr ewidencyjny 902 stanowiącej własność Gminy Moszczenica o długości 300 mb w okresie od 17 sierpnia 2023 roku (data protokolarnego przekazania przez Gminę terenu budowy) do 27 października 2023 roku (data protokolarnego odbioru terenu budowy po zakończeniu robót) polegających na wycięciu drzew i krzewów w śladzie drogi, wykorytowaniu pasa drogowego, ułożeniu kruszywa na szerokości 5 m i wykonania dwóch warstw z destruktu asfaltowego – zgodnie z treścią Protokołu odbioru z dnia 27 października 2023 roku – według cen z daty wykonania prac remontowych przez firmę VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim, w sytuacji gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość czy koszt wykonanych faktycznie prac remontowych drogowych nie jest zawyżony biorąc pod uwagę ceny i kosztorysy z 2023 roku, w tym czy rzeczywista wartość wykonanych prac remontowych byłaby równa lub przekroczyłaby kwotę 130.000 złotych netto.

W zakresie naruszenia wskazanego w wynikach kontroli zamawiający wskazał na okoliczność, iż Prezes Urzędu w ramach przeprowadzonej kontroli doraźnej dotyczącej Porozumienia dokonał analizy prawnej przedmiotowego Porozumienia wyłącznie pod kątem naruszenia przepisów Prawa zamówień publicznych, natomiast nie ocenił jego zgodności z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 1483 z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 889).

Ten brak wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy doprowadził w konsekwencji – w ocenie Zamawiającego – do błędnego przyjęcia poprzez schematyczne zapatrywanie prawne Prezesa Urzędu (mieszczące się jedynie w ramach procedury PZP i brak zastosowania norm prawa cywilnego i dyscypliny finansów publicznych), że Gmina Moszczenica jako Zamawiający naruszyła przepisy art. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy PZP, które są wyłącznie przepisami ogólnymi, proceduralnymi w sytuacji, gdy Gmina Moszczenica nie miała podstaw prawnych do zawarcia tej treści Porozumienia z prywatną firmą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim, w której zobowiązała się w 5 transzach pokryć w całości koszty remontu drogi wewnętrznej stanowiącej własność Gminy Moszczenica, który spowodowany był wyłącznie inwestycją niedrogową - z uwagi na respektowanie reguł wynikających z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 889), stosownie do którego – budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia.

W tym miejscu Zamawiający wskazał na czynności kontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (dalej „RIO”), która w okresie od 10 grudnia 2024 roku do 7 lutego 2025 roku przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Moszczenica. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 maja 2025 roku RIO stwierdziła, iż *„Gmina Moszczenica naruszyła art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych przejmując koszty realizacji inwestycji i zobowiązując się w Porozumieniu z dnia 26 lipca 2023 roku do zapłacenia ich w ratach (...). Zdaniem RIO treść Porozumienia nie respektowała reguł wynikających z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, stosownie do którego – budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. RIO uznała, iż „w danym stanie faktycznym, potrzeba budowy drogi związana była z realizacją inwestycji na nieruchomości pozbawionej dostępu do drogi publicznej (jak słusznie ustalił Prezes UZP – inwestycji polegającej na „wybudowaniu elektrowni fotowoltaicznej wraz z niezbędną infrastrukturą, na działce o nr ewidencyjnym 900/1 położonej w miejscowości Moszczenica, która stanowiła własność firmy prywatnej”). Jednocześnie inwestycja ta była jedyną przyczyną zadeklarowanych robót budowlanych. Wobec powyższego, nie było uzasadnienia by koszty te – w interesie przedsiębiorcy – zostały sfinansowane z budżetu Gminy”.*

Zamawiający wskazał, że z kolei Prezes Urzędu stwierdził w uzasadnieniu do Informacji o wyniku kontroli doraźnej, iż *„przywołane regulacje prawne (patrz: ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych) w sposób jednoznaczny wskazują, że budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy*

terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a gdy nie jest wyznaczony do właściciela terenu, którym na gruncie niniejszej sprawy jest Gmina Moszczenica. W związku z tym to ona powinna ponosić wszystkie koszty związane z budową drogi oraz jej późniejszymi remontami.”

Taka zupełnie odmienna ocena tego samego stanu faktycznego – przez dwa różne organy kontrolne – wprowadza zdaniem Zamawiającego chaos i budzi wątpliwości prawne Wójta Gminy Moszczenica, który jest kontynuatorem zarządzania Gminą Moszczenica i jej finansami publicznymi po poprzedniej władzy wykonawczej Gminy Moszczenica.

W dalszej kolejności Zamawiający wskazał, iż w cytowanym powyżej wystąpieniu pokontrolnym RIO we wnioskach pokontrolnych narzuciło Wójtowi Gminy Moszczenica podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości poprzez „*wystąpienie do sądu cywilnego o stwierdzenie nieważności umowy z dnia 26 lipca 2023 roku dotyczącej poniesienia kosztów robót budowlanych na działce nr 902, z uwagi na jej zawarcie z naruszeniem przepisów art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych ewentualnie podjąć negocjacje z drugą stroną w celu jej rozwiązania.*”

W tym miejscu Zamawiający podniósł, iż Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w postanowieniu z dnia 30 kwietnia 2025 roku odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt ustawy z dnia 17 grudnia 2024 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie lub procedurze, określonych w przepisach o zamówieniach publicznych oraz art. 17 ust. 1c w/w ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1 i 1b-1bc, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy ramowej, zawarcia umowy na usługi społeczne i inne szczególne usługi lub rozstrzygnięcia konkursu – z uwagi na brak w zarzucanym czynnie (stan faktyczny ustalony łącznie przez oba organy kontrolne) znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W uzasadnieniu swojego stanowiska Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych podał, że zgodnie z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o którym mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Zatem inwestor budując farmę fotowoltaiczną, która bezsprzecznie jest inwestycją niedrogową, ma obowiązek zainwestować w budowę, czy też przebudowę układu drogowego wokół prowadzonej inwestycji. Tym samym Gmina Moszczenica powinna zawrzeć z inwestorem inwestycji niedrogowej umowę zobowiązującą inwestora przedsięwzięcia do budowy drogi na potrzeby realizacji prowadzonej przez niego inwestycji oraz poniesienia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia. Natomiast Gmina Moszczenica przejmując koszty realizacji inwestycji i zobowiązując się

w Porozumieniu z dnia 26 lipca 2023 roku do zapłacenia ich w 5 ratach na rzecz inwestora, nie zastosowała się do wymogów wynikających z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

W efekcie przyjęte przez Gminę zobowiązanie, na podstawie w/w Porozumienia, nie miało prawnego umocowania i wbrew przepisom ustawy o drogach publicznych skutkowało bezpodstawnym wsparciem finansowym konkretnego przedsiębiorcy, który powinien ponieść koszty robót budowlanych. Nadto, Porozumienie to zobowiązujące Gminę Moszczenica do spłaty zobowiązania wobec przedsiębiorcy w 5 rocznych ratach, kreowało tytuł dłużny w rozumieniu art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym tytuły dłużne, o jakich mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Natomiast zobowiązanie wynikające z Porozumienia zostało zaciągnięte pomimo, że w uchwale budżetowej na 2023 rok Rada Gminy Moszczenica nie ustaliła limitu dla zobowiązań dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji upoważnienia dla Wójta Gminy Moszczenica do zaciągania takich zobowiązań. Zdaniem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zaciągnięcie przez Gminę Moszczenica zobowiązania na podstawie w/w Porozumienia naruszyło art. 216 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych oraz art. 212 ust. 1 pkt 6a i ust. 2 pkt 1a ustawy o finansach publicznych i jednocześnie wypełniło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W konkluzji Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, iż *„Gmina Moszczenica nie była uprawniona do zaciągania zobowiązania wynikającego z wyżej opisanego Porozumienia, gdyż nie była uprawniona do finansowania kosztów przedmiotowego remontu. Z uwagi na brak prawnych możliwości poniesienia z budżetu Gminy Moszczenica wydatków związanych z tym zadaniem, Gmina nie była uprawniona do zaciągania zobowiązania obejmującego zlecenie na rzecz innego podmiotu realizacji remontu drogi za odpowiednim wynagrodzeniem umownym, a więc do udzielenia zamówienia publicznego. Oznacza to, że Gmina Moszczenica nie mogła zrealizować dyspozycji art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, poprzez zawarcie umowy na roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, gdyż w ogóle nie mogła zawrzeć umowy o treści wynikającej z omawianego Porozumienia.”*

Stąd też Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych nie znalazł podstaw prawnych do postawienia zarzutu udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i popełnienia czynów opisanych w art. 17 ust. 1b pkt 1 oraz art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podobny pogląd w zakresie poniesienia kosztów remontu drogi publicznej spowodowanej inwestycją niedrogową zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 marca 2025 roku, sygn. akt I OSK 419/22 (przy co prawda innym stanie faktycznym) stwierdził, iż *„Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.p. budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana*

inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Z art. 16 ust. 2 u.d.p. wynika natomiast, że szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Celem powyższej regulacji jest uniknięcie konieczności budowy lub przebudowy drogi przez zarządcę drogi w przypadkach, w których zarządca nie miał w planach takich inwestycji, a konieczność przebudowy wynikała z inwestycji prowadzonych na terenach przy drodze. Zawarcie takiej umowy nie należy do obowiązków organu i nie mieści się w sferze tzw. władztwa administracyjnego określanego mianem imperium. Mieści się natomiast w tej sferze dominium, obejmującej stosunki cywilnoprawne, których uczestnikiem jest organ administracji publicznej - gmina, podobnie jak każda inna osoba prawna. Sfera ta, należąca do prawa prywatnego, podlega zasadzie swobody umów, w zakresie w jakim nie dotyczy sfery publicznoprawnej działalności organu. Dlatego też zobowiązania wynikające z art. 16 ust. 1 u.d.p. mogą być zrealizowane poprzez m.in. wykonanie inwestycji drogowej przez inwestora lub poniesienie kosztów wykonania tej inwestycji.”

Wcześniej z kolei w tej kwestii wypowiedział się nawet Sąd Najwyższy wyrażając w wyroku z dnia 25 listopada 2020 roku, sygn. akt V CSK 23/19 jednoznaczne stanowisko, że „Ciężar budowy lub przebudowy gminnej drogi publicznej, której potrzeba jest wywołana inwestycją niedrogową, nie spoczywa na gminie (zarządcy drogi gminnej), lecz na inwestorze inwestycji nie drogowej”.

W tych okolicznościach niezależnie od wypowiedzi Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który prezentuje zgoła odmienne stanowisko od Prezesa Urzędu, z ostrożności tzw. procesowej Wójt Gminy Moszczenica podnosi, iż w celu przeanalizowania całokształtu okoliczności sprawy należy dokonać zbadania przez biegłego rzeczoznawcę z zakresu wyceny (kosztorysu) w specjalności robót drogowych faktycznej wartości przeprowadzonych prac remontowych na działce nr ewidencyjny 902 stanowiącej własność Gminy Moszczenica o długości 300 mb w okresie od 17 sierpnia 2023 roku (data protokolarnego przekazania przez Gminę terenu budowy) do 27 października 2023 roku (data protokolarnego odbioru terenu budowy po zakończeniu robót) polegających na wycięciu drzew i krzewów w śladzie drogi, wykorytowaniu pasa drogowego, ułożeniu kruszywa na szerokości 5 m i wykonania dwóch warstw z destruktu asfaltowego – zgodnie z treścią Protokołu odbioru z dnia 27 października 2023 roku – według cen z daty wykonania prac remontowych przez firmę VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim. Wójt Gminy Moszczenica uważa bowiem, że w niniejszej sprawie zachodzi uzasadniona wątpliwość czy koszt wykonanych faktycznie prac remontowych drogowych nie jest zawyżony przez strony Porozumienia biorąc pod uwagę ceny i kosztorysy z 2023 roku, w tym czy rzeczywista wartość wykonanych prac remontowych byłaby równa lub przekroczyłaby kwotę 130.000 złotych netto. Jeżeli wartość faktyczna wykonanych prac remontowych okazałaby się mniejsza niżli kwota 130.000 złotych netto, wówczas pod rozwagę należałoby poddać wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych również i w tym zakresie.

W reasumpcji Zamawiający jest zdania, że być może odmienne stanowiska pomiędzy organami w zakresie sytuacji prawnej Gminy Moszczenica związanej z ustalonym bezspornym stanem faktycznym może ostatecznie pogodzić sąd powszechny, do którego Prezes Urzędu może

skierować wystąpienie o unieważnienie umowy (Porozumienia) w całości, gdzie w ramach gromadzenia materiału dowodowego sąd może powołać biegłego sądowego z zakresu wyceny (kosztorysu) w specjalności robót drogowych celem sporządzenia opinii sądowej dotyczącej faktycznej wartości (kosztu) przeprowadzonych prac remontowych na działce nr ewidencyjny 902 stanowiącej własność Gminy Moszczenica o długości 300 mb w okresie od 17 sierpnia 2023 roku (data protokolarnego przekazania przez Gminę terenu budowy) do 27 października 2023 roku (data protokolarnego odbioru terenu budowy po zakończeniu robót) przez stronę Porozumienia. Odzwierciedleniem tego był pierwotnie zgłoszony wniosek do Prezesa Urzędu o unieważnienie w/w Porozumienia.

III. Prezes Urzędu pismem z 25 marca 2026 r. poinformował zamawiającego, że podtrzymał stanowisko dotyczące naruszenia przepisów wskazanych w informacji o wynikach kontroli doraźnej.

Odnosząc się do argumentacji Zamawiającego zawartej w zastrzeżeniach od wyniku kontroli Prezes Urzędu w pierwszej kolejności wskazał, że nie kwestionuje ustalonego w Informacji o wyniku kontroli doraźnej stanu faktycznego i co do zasady ustalonego stanu prawnego sprawy w zakresie prawa zamówień publicznych. Zamawiający nie neguje więc wniosków kontroli, zgodnie z którymi Porozumienie z dnia 26 lipca 2023 r. ma cechy zamówienia publicznego.

Prezes Urzędu podkreślił, że przyjęty w zastrzeżeniach sposób argumentacji koncentruje się na sformułowanej w dużym stopniu ogólności tezie o braku „wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy” i „schematycznym zapatrywaniu prawnym” wyrażającym się poprzez „brak zastosowania norm prawa cywilnego, w tym ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych i dyscyplinie finansów publicznych oraz przerzuceniu ciężaru argumentacji na ustalenia innych organów kontroli, które jednakże koncentrowały się na kwestii nieważności ww. porozumienia w reżimie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej „u.d.p.”, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, 1844, 1846) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104, z 2025 r. poz. 497), dalej „u.n.d.f.p.”.

Zamawiający poddaje w złożonych zastrzeżeniach w wątpliwość czy wartość wykonanych prac przekraczała kwotę 130 000,00 zł netto, tj. próg określony w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp (stan prawny na dzień zawarcia Porozumienia). Powyższy zarzut należy jednakże uznać nie tylko za spóźniony, stosownie do przepisu wyrażonego w zdaniu pierwszym art. 607 ust. 2 ustawy Pzp, ale również bez wpływu na ustalenia kontroli. Ciężar wyводу zawartego w zastrzeżeniach dotyczy jednak przede wszystkim kwestii dopuszczalności zawarcia powyższego porozumienia, która pozostaje poza zakresem kompetencji kontrolnych Prezesa Urzędu.

Po pierwsze, należy podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 603 ust. 1 ustawy Pzp Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami tej ustawy działań lub zaniechań zamawiającego. Powyższe wskazuje, że celem kontroli jest zweryfikowanie zgodności z przepisami ustawy Pzp zarówno działań, jak i zaniechań zamawiającego, odnoszących się do postępowania o

udzielenie zamówienia, zawarcia lub zmiany umowy. Jednocześnie ustawodawca wskazuje w art. 603 ust. 2 ustawy Pzp, że przepisy rozdziału 2 ustawy Pzp stosuje się odpowiednio do kontroli postępowania o zawarcie umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikacji wykonawców lub konkursu oraz zawarcia lub zmiany umowy ramowej.

Oznacza to, że kompetencje kontrolne Prezesa Urzędu zostały ograniczone zarówno pod względem kryterium kontroli, jak i jej przedmiotu. W wyniku prowadzonych przez Prezesa Urzędu czynności kontrolnych dokonuje się weryfikacji wyłącznie pod względem zgodności procedury udzielenia zamówień z przepisami ustawy Pzp, tj. stosuje się kryterium legalności.

Kompetencje Prezesa Urzędu, z których wynika zakres jego działania, zostały enumeratywnie wyliczone w art. 469 ustawy Pzp. W szczególności Prezes Urzędu czuwa nad przestrzeganiem zasad udzielania zamówień publicznych i dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą Pzp. W odniesieniu zatem do wyrażonego w uzasadnieniu zastrzeżeń twierdzenia Zamawiającego, że: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w ramach przeprowadzonej kontroli doraźnej (...) dokonał analizy prawnej przedmiotowego Porozumienia wyłącznie pod kątem naruszenia przepisów Prawa zamówień publicznych, a jednocześnie nie ocenił jego zgodności z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), zaznaczenia wymaga, że kontrola Prezesa Urzędu wszczynana jest tylko w zakresie zgodności udzielenia zamówienia publicznego z przepisami ustawy Pzp.

Tym samym, Zamawiający błędnie zarzuca Prezesowi Urzędu brak wszechstronnego rozważenia całokształtu sprawy, czy też brak zastosowania norm prawa cywilnego, w tym ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych i dyscyplinie finansów publicznych. Czynności kontrolne podejmowane bowiem przez Prezesa Urzędu, który działa na podstawie i w granicach przepisów prawnych, nie obejmują sprawdzenia legalności działań lub zaniechań zamawiających pod kątem innych ustaw niż ustawa Pzp. Wobec czego nie można zgodzić się z poglądem, że ocena legalności działań lub zaniechań Zamawiającego pod kątem zgodności z przepisami ustawy Pzp była błędna co do ustalonego stanu prawnego, czy powielala „schematyczne zapatrywania prawne”.

Należy zatem stwierdzić, iż realizacji ustawowo zdefiniowanych kompetencji kontrolnych Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie nie niweczą wnioski innych organów kontroli w zakresie oceny legalności ww. porozumienia w kontekście innych ustaw, m.in. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, 1172, 1508, z 2026 r. poz. 184), u.d.p., czy u.n.d.f.p. W opinii Prezesa Urzędu, wyniki jego kontroli nie stanowią „odmiennej oceny faktycznej tego samego stanu faktycznego”, czy tym bardziej sprzecznej oceny z oceną Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, lecz - uzupełniają te oceny w aspekcie dotyczącym zamówień publicznych. Należy zauważyć, że kontrola doraźna Prezesa UZP skupia się – w szerokim ujęciu - na kwestii udzielenia zamówienia z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie Pzp. Natomiast kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej (wystąpienie pokontrolne z dnia 7 maja 2025 r. o znaku: WK- 602/24/2025) oraz Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (Postanowienie z dnia 30

kwietnia 2025 r. o znaku: RDF-50/Ł/134/2024) na zagadnieniu dotyczącym możliwości zaciągnięcia zobowiązania finansowego.

Również w odniesieniu do powołanych przez wnoszącego zastrzeżenia wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2025 r. o sygn. I OSK 419/22 oraz Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2020 r. o sygn. V CSK 23/19, należy podkreślić, że Prezes Urzędu nie kwestionuje prawidłowości ani merytorycznej zasadności tych ocen. Wszystkie przywołane rozstrzygnięcia i ustalenia odnoszą się bowiem do zakresu znaczenia art. 16 u.d.p. oraz kwestii prawidłowości finansowania remontu drogi spowodowanej inwestycją niedrogową. Co więcej, ww. orzeczenia potwierdzają jedynie, że obowiązek budowy lub przebudowy drogi spowodowanej inwestycją niedrogową ciąży na inwestorze tej inwestycji, a nie na gminie. NSA w powoływanym orzeczeniu wyjaśnił, że obowiązek z art. 16 u.d.p. może być realizowany poprzez wykonanie inwestycji drogowej przez inwestora lub poniesienie przez niego jej kosztów, a istotą tej regulacji jest odciążenie zarządcy drogi od niespodziewanych wydatków inwestycyjnych spowodowanych przedsięwzięciem prywatnym. Analogicznie, Sąd Najwyższy stwierdził, że ciężar inwestycji spowodowanej przedsięwzięciem niedrogowym nie spoczywa na gminie, lecz na inwestorze inwestycji niedrogowej.

Jednocześnie, wskazać należy, że cytowany przez Zamawiającego w treści zastrzeżeń do wyniku kontroli doraźnej fragment, w którym Prezes UZP wskazał, że zgodnie z u.d.p. budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a gdy nie jest wyznaczony do właściciela terenu, którym na gruncie niniejszej sprawy jest Gmina, został przedstawiony bez uwzględnienia całościowego kontekstu, bowiem przedmiotem oceny Prezesa UZP nie była dopuszczalność finansowania remontu drogi w świetle art. 16 u.d.p., lecz przedstawienie ogólnych zasad z niej wynikających.

Prezes Urzędu podkreślił w informacji o wyniku kontroli doraźnej nie brał pod uwagę treści art. 16 u.d.p., ponieważ nie był to przepis decydujący dla jego oceny działania lub zaniechania Zamawiającego. Kluczowym aspektem był fakt, że w przedmiotowej sprawie doszło do odpłatnego świadczenia, polegającego na wykonaniu remontu drogi na rzecz Zamawiającego. Jak zatem wskazano w Informacji o wyniku kontroli doraźnej, w omawianym stanie faktycznym i prawnym sprawy ziściły się wszystkie przesłanki powalające na uznanie, że zawarcie ww. porozumienia pomiędzy Gminą Moszczenicą a firmą VOLF Energy Wilk sp. j., stanowiło w istocie udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp. Konsekwentnie w opinii Prezesa Urzędu treść porozumienia z dnia 26 lipca 2023 r. nie mogła być przedmiotem wyłączenia stosowania ustawy Pzp, ponieważ cechuje je odpłatność charakterystyczna dla zamówienia publicznego, w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp.

Podstawy do takiego wyłączenia nie można zdaniem Prezesa Urzędu również poszukiwać w art. 16 u.d.p. Do odmiennych wniosków należałby dojść, gdyby Gmina nie zobowiązała się do odpłatności za wykonane roboty budowlane, co zgodnie z ustalonymi okolicznościami faktycznymi w sprawie nie miało miejsca. Zgodnie bowiem z treścią art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. budowa lub

przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Istota ww. przepisu polega na samodzielnym wykonaniu przez inwestora nie drogowego i na jego koszt budowy/przebudowy drogi publicznej spowodowanej inwestycją niedrogową.

Biorąc pod uwagę powyższe Prezes Urzędu zaznaczył, że w drodze niniejszej kontroli nie kwestionuje ustaleń dotyczących dopuszczalności zawarcia porozumienia dokonanych w wyniku kontroli przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej (wystąpienie pokontrolne z dnia 7 maja 2025 r. o znaku: WK- 602/24/2025) oraz Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (Postanowienie z dnia 30 kwietnia 2025 r. o znaku: RDF-50/Ł/134/2024), w szczególności, że w przedmiotowej sprawie doszło do sytuacji, w której Gmina Moszczenica, jak stwierdza m.in. w Postanowieniu z dnia 30 kwietnia 2025 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych: *nie była uprawniona do zaciągnięcia zobowiązania wynikającego z wyżej opisanego porozumienia, gdyż nie była uprawniona do finansowania kosztów przedmiotowego remontu oraz z uwagi na brak prawnych możliwości poniesienia z budżetu Gminy Moszczenica wydatków związanych z tym zadaniem, Gmina nie była uprawniona do zaciągnięcia zobowiązania obejmującego zlecenie na rzecz innego podmiotu realizacji remontu drogi za odpowiednim wynagrodzeniem umownym należnym wykonawcy, a więc do udzielenia zamówienia publicznego w tym zakresie.*

Nie może jednak umknąć zdaniem Prezesa Urzędu uwadze, że zobowiązanie o takiej treści w ramach ww. Porozumienia jednak zostało przez Gminę zaciągnięte, co jest faktem i rodzi określone skutki prawne na gruncie przepisów ustawy Pzp. Skoro Gmina, w wyniku negocjacji z firmą VOLF Energy Wilk sp. j., zobowiązała się w treści porozumienia do zwrotu nakładów finansowych (płatnych w pięciu ratach), to powstał stosunek umowny, w którym inwestor inwestycji niedrogowej pełnił rolę wykonawcy na rzecz Gminy, a tym samym wykonywał zamówienie publiczne, tj. odpłatną umowę na roboty budowlane – zgodnie z definicją wyrażoną w art. 7 pkt 32) ustawy Pzp.

Reasumując Prezes Urzędu wskazał, że wbrew twierdzeniom Zamawiającego, zarzut ograniczonego i schematycznego prowadzenia kontroli jest chybiony, a Prezes Urzędu wszechstronnie i wyczerpująco rozważył oraz ocenił całokształt okoliczności faktycznych i prawnych sprawy w zakresie posiadanych na mocy ustawy Pzp kompetencji. Kontrola została przeprowadzona prawidłowo i zgodnie z zakresem określonym w art. 603 ustawy Pzp.

W zakresie twierdzeń o „braku rozważenia, że zniweczenie formalne (wyeliminowanie z obrotu prawnego) Porozumienia z dnia 26 lipca 2023 roku jest konieczne i uzasadnione, w myśl zasad doktryny prawa obowiązujących w prawie cywilnym i prawie drogowym w zakresie nieważności czynności prawnych z uwagi na jego sprzeczność z przepisem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych” oraz wniosku o rozważenie możliwości wystąpienia do sądu powszechnego o unieważnienie Porozumienia w całości, Prezes Urzędu w odpowiedzi na zastrzeżenia poinformował, że po ostatecznym zakończeniu kontroli doraźnej

Prezes Urzędu, rozważy zasadność wystąpienia do sądu o unieważnienie zawartego Porozumienia.

W myśl art. 611 pkt 2 ustawy Pzp, w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów tej ustawy, Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części w sytuacjach określonych w przepisach art. 459 ust. 1 ustawy Pzp. Przepis ten legitymuje Prezesa Urzędu do wystąpienia na drodze sądowej o konstytutywne unieważnienie niedozwolonych zmian umowy (dokonanych z naruszeniem art. 454 i art. 455 ustawy Pzp) albo całych umów obarczonych wadami, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp.

Odnosząc się do zawartego w zastrzeżeniach wniosku Zamawiającego o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, jak również zastrzeżeń Zamawiającego w zakresie zaniechania przez Prezesa Urzędu zasięgnięcia opinii biegłego w celu dokonania wyceny (kosztorysu) w celu określenia faktycznej wartości przeprowadzonych prac remontowych na działce o nr ewidencyjnym 902 stanowiącej własność Gminy Moszczenica, która zdaniem Zamawiającego wymagana była, gdyż zachodzi uzasadniona wątpliwość, że koszt faktycznie wykonanych prac remontowych był zawyżony, Prezes Urzędu wskazał, że taki wniosek jest bezprzedmiotowy, a zastrzeżenia w tym zakresie bezpodstawne z następujących powodów.

W pierwszej kolejności podkreślono, że kontrola legalności udzielenia zamówienia publicznego, przeprowadzana jest przez Prezesa Urzędu, w myśl przepisu art. 605 ust. 1 ustawy Pzp, w oparciu o:

- 1) przekazane przez kierownika zamawiającego kopie dokumentów związanych z danym postępowaniem o udzielenie zamówienia, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, w formie pisemnej albo w formie elektronicznej;
- 2) udzielone wyjaśnienia w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, w formie pisemnej albo w formie elektronicznej.

Dodatkowo, Prezes Urzędu może, zasięgnąć opinii biegłego, jeżeli - stosownie do przepisu art. 605 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp – potrzebne jest uzyskanie specjalistycznej wiedzy w celu ustalenia lub oceny stanu faktycznego lub przeprowadzenia innych czynności kontrolnych, które wymagają szczególnych informacji. Podkreślić należy, że przedmiotowe uprawnienie ma charakter fakultatywny.

Jednocześnie, w kontekście przepisu zawartego w art. 607 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym kontrola doraźna wszczęta na wniosek prowadzona jest wyłącznie w zakresie zarzutów wynikających z informacji zawartych we wniosku o wszczęcie kontroli, należy wskazać, że zebrany materiał dowodowy, tj. dokumenty związane z zawarciem przedmiotowego porozumienia oraz wyjaśnienia kierownika Zamawiającego, nie budziły wątpliwości i nie wymagały uzupełnienia o specjalistyczną wiedzę w zakresie wyceny faktycznej wartości przeprowadzonych robót, ponieważ kwestia nieprawidłowo ustalonej wartości zamówienia, zgodnie z treścią wniosku o kontrolę, nie była przedmiotem kontroli Prezesa UZP.

Na marginesie Prezes Urzędu zauważył, że Zamawiający zdaje się pomijać fakt, iż zgodnie z treścią art. 28 ustawy Pzp, dla oceny obowiązku stosowania ustawy Pzp kluczowym jest ustalenie szacunkowej wartości zamówienia przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Zamawiającego, a nie ustalenie jej przez Prezesa Urzędu w trakcie wykonywanych czynności kontrolnych. Nie sposób zatem podzielić twierdzenia Zamawiającego, iż ewentualna opinia rzeczoznawcy byłaby podstawą do ponownego rozważenia wyników kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu. Przedmiotem kontroli doraźnej nie było wszakże naruszenie wynikające z przepisów dotyczących szacowania wartości zamówienia.

Jednocześnie Prezes Urzędu nie potrzebował w okolicznościach faktycznych oraz prawnych sprawy zasięgnięcia wiedzy specjalnej, aby wykazać, że ustalenia zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej są dokonane prawidłowo, ponieważ w przedmiotowej kontroli decydującym czynnikiem była odpłatność zawartego Porozumienia prowadząca do stwierdzenia naruszenia art. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp – a nie wtórne rozstrzygnięcie o „faktycznej wartości przeprowadzonych prac remontowych” czy progach stosowania ustawy Pzp. Również na etapie zastrzeżeń nie zachodzi potrzeba uzyskania specjalistycznej wiedzy technicznej z zakresu wyceny robót drogowych.

Co więcej, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy potwierdza, że wartość robót nie była wartością przypadkową, lecz opartą na trzech ofertach pozyskanych przez firmę VOLF Energy Wilk sp. j., które wynosiły odpowiednio:

1. 193 265,00 zł netto - Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowo-Handlowe „EKOINŻBUD” Ł.S.
2. 180 000 zł netto - PEUK S.A Przedsiębiorstwo Robót Drogowych
3. 177 526,00 zł netto - P.P.H.U. EWE-MAR K.W.

Powyższe kwoty jednoznacznie wskazują, że porozumienie dotyczyło robót budowlanych o wartości powyżej 130 000 zł, a ostateczna wartość porozumienia stanowiła kwotę 177 526,00 zł netto ustaloną na podstawie aneksu zawartego w dniu 25 stycznia 2024 r. (w dniu zawarcia Porozumienia tj. 26 lipca 2023 r., była to kwota w wysokości 180 000 zł netto)

Reasumując, Prezes Urzędu podtrzymał stanowisko zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej i nie uwzględnił zastrzeżeń od wyniku kontroli. Zgodnie z treścią art. 610 ust. 2 Pzp w związku z nieuwzględnieniem zastrzeżeń od wyniku kontroli doraźnej w zakresie wykazanych naruszeń przekazane one zostały do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Krajowa Izba Odwoławcza w formie uchwały wyraża opinię w sprawie zastrzeżeń, w terminie 15 dni od dnia ich otrzymania. Jak wynika z art. 610 ust. 4 Pzp, opinia Krajowej Izby Odwoławczej jest wiążąca dla Prezesa Urzędu.

Krajowa Izba Odwoławcza

po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie ustaliła, co następuje:

Na podstawie przedstawionej dokumentacji, Izba podzieliła stanowisko Prezesa Urzędu zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z 4 marca 2026 r. oraz w pisemnym stanowisku do wniesionych zastrzeżeń z 25 marca 2026 r. W ocenie Izby wskazane tam argumenty były wynikiem prawidłowej subsumpcji analizowanych przepisów do właściwie ustalonego stanu faktycznego. W związku z tym Izba przyjęła za własne ustalenia Prezesa Urzędu odnośnie stanu faktycznego. Ponadto Izba podzieliła i przyjęła za własne stanowisko prawne Prezesa Urzędu uzasadniające stwierdzone naruszenia.

Dodatkowo zdaniem składu opiniującego w dalszym ciągu zachowuje aktualność poniżej wskazane stwierdzenie wyrażone w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 maja 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 583/13 – *Opinia KIO w sprawie zastrzeżeń zamawiającego do wyniku kontroli doraźnej stanowi wyłącznie ocenę ich zasadności* (tak samo Wojewódzki Sąd Administracyjny w postanowieniu z 23 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt V SA/Wa 1048/14), co oznacza, że Izba weryfikuje prawidłowość stwierdzonych w kontroli naruszeń wyłącznie w oparciu o argumentację przedstawioną przez wnoszącego zastrzeżenia – i to tylko w granicach, które wyznacza treść zastrzeżeń. W ocenie Izby, zastrzeżenia do wyniku przeprowadzonej kontroli doraźnej nie zasługiwały na uwzględnienie.

Przechodząc do poszczególnych zastrzeżeń przedstawionych przez Zamawiającego należy wskazać na wstępie, że ustalony przez Prezesa Urzędu stan faktyczny dotyczący okoliczności przedmiotowego naruszenia nie stanowił przedmiotu sporu. Po drugie Zamawiający w złożonych zastrzeżeniach nie podniósł w tej kwestii żadnych nowych okoliczności faktycznych mogących mieć wpływ na ocenę wyniku kontroli. Po trzecie Prezes Urzędu w odpowiedzi na zastrzeżenia odniósł się do wszystkich argumentów zamawiającego w taki sposób, który nie pozostawiał wątpliwości co do słuszności stwierdzonych naruszeń.

W pierwszej kolejności Zamawiający zarzucił Prezesowi Urzędu brak wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, co miało się przejawiać w okoliczności, że Prezes Urzędu dokonał analizy prawnej przedmiotowego Porozumienia wyłącznie pod kątem naruszenia przepisów ustawy Prawa zamówień publicznych, natomiast nie ocenił jego zgodności z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 1483 z późn. zm.) oraz ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 889). Jak jednak jednoznacznie wynika z treści przepisu art. 603 ust. 1 ustawy Pzp Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę działań lub zaniechań zamawiającego w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepis ten w sposób jednoznaczny określa zakres kompetencji kontrolnych określonych dla Prezesa Urzędu przez ustawodawcę. Zastrzeżenie jakie w tym zakresie czyni Zamawiający w odniesieniu do przeprowadzonej kontroli jest zatem wprost sprzeczne z brzmieniem ww. przepisu i sprowadza się do oczekiwania od Prezesa Urzędu podjęcia działań wykraczających

poza ramy ustawowo udzielonych temu organowi kompetencji. Już sam ten fakt przesądza o tym że zastrzeżenia w tym zakresie nie mogą zasługiwać na uwzględnienie.

Nadto wskazać należy, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający ma prawo wniesienia umotywowanych zastrzeżeń od wyniku kontroli. Zauważenia w tym kontekście wymaga, że zastrzeżenia wniesione przez Zamawiającego w żadnym stopniu nie kwestionują ustaleń w zakresie naruszeń przedstawionych w informacji o wyniku kontroli. Zastrzeżenia skupiają się nie na wyniku kontroli Prezesa Urzędu, lecz na sposobie jej prowadzenia. Jednocześnie Zamawiający nie wykazał w jakimkolwiek stopniu, aby kwestionowany w zastrzeżeniach sposób przeprowadzenia kontroli miał jakikolwiek wpływ na prawidłowość dokonanych w toku kontroli ustaleń w zakresie naruszeń ustawy Pzp.

Podobnie w kwestii oceny wyniku kontroli i stwierdzonych w jej toku naruszeń bez znaczenia pozostają działania i ustalenia dokonane przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Zgodzić należy się z Prezesem Urzędu, który wskazał że wyniki jego kontroli nie stanowią „odmiennej oceny faktycznej tego samego stanu faktycznego”, czy tym bardziej sprzecznej oceny z oceną Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, lecz - uzupełniają te oceny w aspekcie dotyczącym zamówień publicznych. Izba przypomina, że kontrola dokonywana przez Prezesa Urzędu dotyczy zgodności czynności lub zaniechań instytucji zamawiających z przepisami ustawy PZP i jest przeprowadzana w sposób całkowicie niezależny od kontroli ze strony innych instytucji i organów państwowych, działających na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Prezes Urzędu w ramach powierzonych mu kompetencji dokonał wyłącznie oceny określonej czynności prawnej (Porozumienia) jako spełniającej definicję zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp. Następnie po dokonaniu ustalenia że badana czynność wpisuje się w zakres definicji zamówienia, czynności kontrolne prowadziły do ustalenia, czy działania składające się na ciąg czynności skutkujący udzieleniem zamówienia publicznego podejmowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi procedurę udzielania zamówień publicznych zgodnie z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Powyższe wbrew twierdzeniom Zamawiającego nie oznacza braku wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy, gdyż takie wszechstronne rozważenie nastąpiło jednakże wyłącznie w zakresie w jakim ustawodawca powierzył kompetencje Prezesowi Urzędu.

Odnosząc się do zastrzeżeń Zamawiającego wskazujących na brak rozważenia przez Prezesa Urzędu, że zniweczenie formalne (wyeliminowanie z obrotu prawnego) Porozumienia z dnia 26 lipca 2023 roku jest konieczne i uzasadnione, Izba pragnie podkreślić, że również to zastrzeżenie nie odnosi się do wyniku kontroli obejmującego stwierdzone w informacji o wyniku kontroli naruszenia przepisów ustawy. Niezależnie od powyżej wskazanej nietrafności przedmiotowej zgłoszonego zastrzeżenia, wskazać należy że zastrzeżenie ma charakter przedwczesny. Rozważenie przez Prezesa Urzędu zasadności i podjęcie dalszych kroków w odniesieniu do ujawnionych w toku kontroli naruszeń ustawy Pzp, (w tym wystąpienie do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części) warunkowane jest i może mieć zastosowanie dopiero

po ostatecznym zakończeniu kontroli, którym w niniejszym przypadku zgodnie z art. 609 ust. 2 ustawy Pzp będzie doręczenie zamawiającemu informacji o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń

W zakresie zastrzeżeń Zamawiającego odnośnie zaniechania przez Prezesa Urzędu zasięgnięcia opinii biegłego w celu dokonania wyceny (kosztorysu) w celu określenia faktycznej wartości przeprowadzonych prac remontowych, Izba podziela w całości stanowisko Prezesa Urzędu przedstawione w odwiedzi na zastrzeżenia. Zgodnie z art. 605 ust. 1 pkt 3 Pzp, Prezes Urzędu prowadząc kontrolę może zasięgnąć opinii biegłego, jeżeli ustalenie lub ocena stanu faktycznego sprawy lub dokonanie innych czynności kontrolnych wymaga wiadomości specjalnych. W przedmiotowym przypadku konieczność pozyskania takich wiadomości specjalnych nie zaistniała, gdyż zebrany materiał dowodowy, tj. dokumenty związane z zawarciem przedmiotowego porozumienia oraz wyjaśnienia kierownika Zamawiającego, nie budziły wątpliwości i nie wymagały uzupełnienia o specjalistyczną wiedzę w zakresie wyceny/wartości przeprowadzonych robót. Nadto wskazać za Prezesem Urzędu należy, że z punktu widzenia wyniku kontroli istotnym dla oceny obowiązku stosowania ustawy Pzp było ustalenie szacunkowej wartości zamówienia przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Zamawiającego, a nie ustalenie przez Prezesa Urzędu faktycznej wartości (kosztu) przeprowadzonych prac remontowych. Okoliczność na którą wskazywał Zamawiający na poparcie twierdzenia o konieczności powołania biegłego była zatem irrelevantna dla wyniku kontroli przedstawionego przez Prezesa Urzędu.

Ostatecznie Izba uznała, że Prezes Urzędu zasadnie stwierdził naruszenie art. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, polegające na zawarciu w dniu 26 lipca 2023 r. pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim porozumienia na wykonanie remontu drogi gminnejno długości ok. 300 mb na działce oznaczonej nr geodezyjnym 902, z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp, a w konsekwencji naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

.....

.....