



DKZP WKZ2.442.59.2025.IB
KND/60/25/DKZP

Warszawa, dnia 4.03.2026 r.

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

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

Zamawiający:	Gmina Moszczenica ul. Kosowska 1 97-310 Moszczenica
Rodzaj zamówienia:	roboty budowlane
Rodzaj procedury:	Zamówienie udzielone z pominięciem stosowania ustawy Pzp
Przedmiot zamówienia:	remont drogi gminnej o długości ok. 300 mb na działce oznaczonej nr geodezyjnym 902
Tryb postępowania:	brak stosowania przepisów ustawy Pzp
Data wszczęcia postępowania:	26 lipca 2023 r. (data zawarcia Porozumienia)
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	brak
Wartość zamówienia:	177 526,00 zł netto ¹
Środki UE:	Nie

¹ Wartość porozumienia, ustalona na podstawie aneksu zawartego w dniu 25 stycznia 2024 r., wynosiła początkowo 180 000 zł netto.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia, na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził naruszenie przez zamawiającego Gminę Moszczenicę 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.

UZASADNIENIE

W toku kontroli doraźnej ustalono, iż w dniu 26 lipca 2023 r. Gmina Moszczenica (dalej także jako „Gmina” lub „zamawiający”) zawarła porozumienie (dalej jako „Porozumienie”), z firmą VOLF Energy Wilk spółka jawna z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (dalej także jako „Wykonawca”).²

Jak wynika z treści preambuły do Porozumienia, zostało ono zawarte między stronami, ponieważ Wykonawca planował realizację na terenie gminy inwestycji polegającej na wybudowaniu elektrowni fotowoltaicznej wraz z niezbędną infrastrukturą, na działce o nr ewidencyjnym 900/1 położonej w miejscowości Moszczenica, która stanowiła własność Wykonawcy. **Dojazd do ww. działki odbywać się miał z wykorzystaniem drogi gminnej oznaczonej nr ewidencyjnym 902.** Jednak jej stan techniczny nie pozwalał na poruszanie się po niej pojazdów ciężarowych, a Zamawiający nie posiadał środków finansowych na jej remont. W związku z powyższym Wykonawca podjął rozmowy z Gminą Moszczenica, których przedmiotem było dostosowanie istniejącej drogi do wymogów poruszania się po niej pojazdów ciężarowych, na których wykonanie Gmina wyraziła zgodę.

W ramach Porozumienia ww. Wykonawca zobowiązał się do remontu ww. drogi gminnej (oznaczonej numerem geodezyjnym 902, położonej w obrębie 0018 Moszczenica) za kwotę 180 000 zł netto, a **Gmina Moszczenica zobowiązała się do zwrotu poniesionych przez ww. Wykonawcę wydatków w ciągu 5 lat, poczynając od 2024 r.**

„Celem uzgodnienia szczegółów inwestycji drogowej” strony zawarły Porozumienie, w którym w § 1 określono, że:

1. *VOLF Energy Wilk spółka jawna z własnych środków dokona inwestycji w łącznej kwocie szacowanej na poziomie 180.000 zł netto celem dostosowania drogi gminnej - działki nr 902 na długości około 300 mb w miejscu szczegółowo określonym w Załączniku graficznym nr 1 do Porozumienia, w szczególności przez wykonanie utwardzenia drogi poprzez:*

² Zarejestrowane w Urzędowym Rejestrze Umów Gminy Moszczenica w dniu 28 lipca 2023 r. pod nr f/VRV/441/2026).



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

- a) wycięcie drzew i krzewów w śladzie drogi,
 - b) wykorytowanie pasa drogowego,
 - c) ułożenie kruszywa na szerokości 5 m,
 - d) wykonanie dwóch warstw z destruktu asfaltowego,
2. Czynności, o których mowa w ust. 1 zostaną wykonane w sposób przedstawiony w Załączniku nr 2 do niniejszego porozumienia.
 3. Prace zostaną wykonane w terminie nieprzekraczalnym do dnia 30 czerwca 2024 roku pod warunkiem rozpoczęcia budowy farmy fotowoltaicznej.
 4. VOLF Energy Wilk spółka jawna oświadcza, iż z utwardzonej drogi na działce nr 902 będą mogli korzystać wszyscy mieszkańcy okolicznych nieruchomości oraz podmioty trzecie, a także ponosi wszelką odpowiedzialność w trakcie wykonywania prac na drodze oraz udziela gwarancji na wykonanie prace.
 5. Gmina zastrzega sobie prawo nadzoru nad realizacją robót pod względem zgodności z zawartym porozumieniem i pozostałą dokumentacją, a także przepisami prawa.
 6. Po wykonaniu przedmiotu porozumienia Inwestor zgłosi ich zakończenie Gminie, która dokona odbioru robót. Inwestor przekaze Gminie wymaganą dokumentację powykonawczą.
 7. W związku z planowanym dokonaniem przez VOLF Energy Wilk spółki jawnej nakładem na majątek Gminy Moszczenica w wysokości 180.000 zł netto, **Gmina Moszczenica zobowiązuje się do zwrotu powyższego nakładu w 5 (słownie: pięciu) transzach w kwocie po 36 000 złotych netto rocznie (słownie trzydzieści sześć zł) + podatek VAT 23% (w aktualnej stawce wedle daty wystawienia faktury) tj. 44 280 złotych brutto rocznie (słownie: czterdzieści cztery dwieście osiemdziesiąt zł) począwszy od 2024 roku do 2028 roku. Inwestor po wykonaniu przedmiotu porozumienia przekaze Gminie pełną dokumentację zakresu wykonanych prac wraz z kserokopiami zapłaconych i opisanych faktur/rachunków.**
 8. **Zapłata, o której mowa w ust. 7 nastąpi na podstawie faktury VAT wystawionej przez VOLF Energy Wilk spółkę jawną na rachunek bankowy wskazany w treści dokumentu. Wystawienie faktury nastąpi po odbiorze robót przez Gminę bez zastrzeżeń.**
 9. Pozostałe faktury będą wystawione w każdym roku na koniec II kwartału z terminem płatności 30 dni.
 10. **Zapłata na rzecz VOLF Energy Wilk spółki jawnej kwoty określone w ust. 7 - jako następnej raty rocznej- podlegać będzie podwyższeniu lub obniżeniu o wskaźnik inflacji/deflacji. Waloryzacja będzie odbywać się w oparciu o wskaźnik cen publikowany przez Główny Urząd Statystyczny, poczynając od 1 stycznia następującego po zakończeniu Inwestycji drogowej.**

Załączniki do Porozumienia stanowią:

1. Graficzny projekt miejsca remontu fragmentu drogi.
2. Technologia remontu drogi.

Pierwszy załącznik zawiera mapkę z oznaczonym kolorem czerwonym odcinkiem drogi przeznaczonym do remontu.

Zgodnie natomiast z technologią remontu przyjętą w Porozumieniu obejmowała ona:

1. tyczenie drogi przez geodetę,
2. wykonanie korytowania na szerokości 5 m,



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

3. wykonanie warstwy odsączającej z piasku gr. 10 cm,
4. ułożenie geowłókniny 20 kN,
5. wykonanie podbudowy z kruszywa betonowego warstwa gr. 20 cm,
6. wykonanie dolnej warstwy z destruktu asfaltowego 5 cm,
7. wykonanie górnej warstwy z destruktu asfaltowego 5 cm.

Przed zawarciem porozumienia firma VOLF Energy Wilk sp. j. prowadziła korespondencję mailową z zaproszonymi do składania ofert wykonawcami (treść zapytania ofertowego nie jest znana). W rezultacie otrzymała trzy oferty:

1. [REDACTED]
na kwotę 193 265,00 zł netto (oferta z 17 kwietnia 2023 r.),
2. PEUK S.A Przedsiębiorstwo Robót Drogowych na kwotę 180 000 zł netto (oferta z 16 maja 2023 r.),
3. [REDACTED] za kwotę 177 526,00 zł netto (oferta z 17 lipca 2023 r.).

Z treści umowy z dnia 7 sierpnia 2023 r., zawartej pomiędzy firmą VOLF Energy Wilk sp. j. a wykonawcą remontu drogi wynika, że prace budowlane zlecono przedsiębiorstwu [REDACTED], o czym Wykonawca poinformował Gminę drogą mailową.

W dniu 17 sierpnia 2023 r. nastąpiło protokolarne przekazanie przez Gminę terenu Wykonawcy.

Następnie, po wykonaniu przedmiotu umowy, wykonawca [REDACTED] wystawił trzy faktury VAT na łączną kwotę 218 356,98 zł brutto (netto - 177 526,00 zł, VAT 40 830,98 zł):

1. fakturę nr 058/08/2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r. na kwotę 74 877,48 zł brutto (w tym VAT w wysokości 14 001,48 zł),
2. fakturę nr 028/09/2023 z dnia 11 września 2023 r. na kwotę 84 685,50 zł brutto (w tym VAT w wysokości 15 835,50 zł),
3. fakturę nr 031/10/2023 z dnia 27 października 2023 r. na kwotę 58 794,00 zł brutto (w tym VAT w wysokości 10 994,00 zł).

Zgodnie z treścią protokołu odbioru, w dniu 27 października 2023 r. nastąpiło komisyjne przekazanie terenu budowy po zakończeniu robót do zadania, pn. „Remont drogi gminnej w miejscowości Moszczenica w śladzie działki 902 (ul. Cegielniana) jako dojazd do nieruchomości o nr działek 900 i 900/1”.

W treści protokołu wskazano zakres wykonanych prac:

1. *Geodezyjne tyczenie śladu drogi oraz innych niezbędnych czynności geodezyjnych jakie będzie wymagała realizacja inwestycji.*
2. *Wycinka drzew będących w śladzie drogi – w przypadku drzew wymagających zgody na wycinkę uzyskanie takiej zgody.*
3. *Korytowanie pod warstwy drogowe – urobek do wywiezienia na terenie nieruchomości 901 we wskazanym miejscu przez Zamawiającego.*



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

4. Wykonanie utwardzenia drogi wg poniżej technologii:
 - I. Korytowanie o szerokości 5,5 m,
 - II. Wykonanie warstwy odsączającej z piasku zagęszczonego o gr. 10 cm,
 - III. Ułożenie geowłókniny np. TYPAR SF 77 Geowłóknina 260 g/m² 20,0 kN/m 5,20 x 100 m lub podobna,
 - IV. Ułożenie podbudowy z kruszywa betonowego z zagęszczeniem o gr. 20 cm na szerokości 5,3 m,
 - V. Ułożenie I warstwy z destruktu asfaltowego z rozkładarki z zagęszczeniem o gr. 5 cm na szerokości 5 m,
 - VI. Ułożenie II warstwy z destruktu asfaltowego z rozkładarki z zagęszczeniem o gr. 5 cm na szerokości 5 m ze spadkiem 2 % obustronnym.

Jednocześnie komisja dokonująca odbioru robót stwierdziła, że: „zakres wykonanych robót, objętych niniejszym protokołem, jest zgodny z zakresem prac wskazanym w porozumieniu z dnia 26.07.2023r. i strona przyjmująca nie wnosi uwag”. Do protokołu zostały załączone dwa zdjęcia wyremontowanej drogi gminnej.

Jak wynika z przekazanej przez Zamawiającego dokumentacji, w dniu 16 stycznia 2024 r. Wykonawca wystawił Zamawiającemu fakturę VAT Nr 1/2024, czego konsekwencją było wystąpienie Gminy Moszczenica z pismem kwestionującym przedmiotową fakturę w zakresie jej wysokości i terminu płatności, co skutkowało jej odesłaniem do wystawcy faktury.

W rezultacie powyższego, strony Porozumienia zawarły w dniu 25 stycznia 2024 r. „Aneks do porozumienia z dnia 26 lipca 2023 r.” Zgodnie z treścią § 1 ustalono, że:

1. W związku z obniżeniem się pierwotnie przewidywanych kosztów związanych z wykonaniem Porozumienia z dnia 26 lipca 2023 roku w zakresie remontu drogi gminnej oznaczonej numerem geodezyjnym 902 położonej w obrębie 0018 Moszczenica, które poniosła VOLF Energy Wilk sp. jawnej w łącznej kwocie 177.526 zł netto – pierwotnie zakładano iż będzie to kwota 180.000 zł (§ 1 ust. 7 porozumienia), czyniąc nakład na majątek Gminy Moszczenica, Gmina wystąpiła z wnioskiem o zawarcie aneksu do porozumienia z dnia 26 lipca 2023 roku i dokonanie zmiany w zakresie wysokości zwrotu kosztów należnych Inwestorowi.
2. Strony zgodnie postanawiając, iż § 1 ust. 7 zdanie 1 porozumienia otrzymuje następujące brzmienie:

„W związku z dokonaniem przez Inwestora nakładu na majątek Gminy w wysokości 177.526 złotych (słownie: sto siedemdziesiąt siedem tysięcy pięćset dwadzieścia sześć złotych i 00/100) netto, Gmina zobowiązuje się do zwrotu powyższego nakładu w 5 (słownie: pięciu) transzach w kwocie po 35.505,20 zł netto rocznie (słownie: trzydzieści pięć tysięcy pięćset pięć złotych i 20/100) + podatek VAT 23% (w aktualnej stawce wedle daty wystawienia faktury), tj. 43.671,39 złotych brutto rocznie (słownie: czterdzieści trzy tysiące sześćset siedemdziesiąt jeden złotych i 39/100) począwszy od 2024 roku do 2028 roku z terminem płatności 30 dni od daty otrzymania przez Gminę prawidłowo wystawionej faktury”.

Pozostałe zapisy porozumienia pozostały bez zmian.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

W oparciu o ww. aneks do Porozumienia firma VOLF Energy Wilk sp. j. wystawiła nową fakturę VAT Nr 1/2024 z dnia 20 lutego 2024 r. na kwotę 48 649,93 zł brutto (netto – 39 552,79 zł, VAT – 9 097,14 zł), która zgodnie z oświadczeniem zamawiającego została w całości zapłacona w dniu 8 marca 2024 r.

Kolejna faktura VAT o nr FS/1/2025 została wystawiona w dniu 20 stycznia 2025 r. na kwotę 50 401,33 zł brutto (netto – 40 976,69 zł, VAT – 9 424,64 zł), w tym roczna waloryzacja wartości drogi w wysokości 1 423,90 zł.

W wyjaśnieniach udzielonych na wezwanie Prezesa UZP, zamawiający wskazał, że: (...) Na etapie zawierania porozumienia brak było dokumentacji projektowej, poza opisem zawartym w samym porozumieniu w treści §1 ust. 1, a także w załączniku nr 1 (graficzny projekt miejsca remontu fragmentu drogi) oraz załączniku nr 2 (technologia remontu drogi). Natomiast dokładny opis zawarty jest w dokumentacji powykonawczej (w załączeniu), oraz (...) w dokumentacji, którą dysponuje Gmina, brak jest jakichkolwiek korespondencji prowadzonej w sprawie przed zawarciem porozumienia. Natomiast na początkowym etapie realizacji porozumienia otrzymaliśmy e-mail wskazany w wyjaśnieniach Ad 1. W dniu odbioru wraz z dokumentacją powykonawczą przywołaną w wyjaśnieniach Ad 2., dodatkowo Gmina otrzymała kserokopię umowy z dnia 07.08.2023r. zawartej pomiędzy [REDAKTOWANE] a VOLF Energy Wilk sp. j. (w załączeniu). W dniu odbioru, tj. 27.10.2023r. zostały sporządzone dwa protokoły odbioru (w załączeniu).

Mając na uwadze powyższe, Prezes Urzędu zważył, co następuje.

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



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

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 wzajemne³.

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 wątpliwości 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 rozporządzania 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 materialnego⁴. 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

³ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2007 r. Jean Auroux i inni przeciwko Commune de Roanne, sprawa C – 220/05, LexPolonica nr 1143108; wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 października 2009 r., C – 536/07, Legalis nr 175641; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 lipca 2014 r., Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi i inni v. Comune di Milano, Legalis nr 981943.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 marca 2010 r., C – 451/08, Legalis nr 2146.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

wykonanie robót budowlanych w zakresie podstawowej infrastruktury może być również wydaniem przez ten organ pozwolenia na budowę⁵.

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 obiektu 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 dokładniej 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 zamawiającego⁶.

W tym miejscu należy zwrócić 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

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r., C – 399/98, Lex nr LEX 83324.

⁶ Tak wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2019 r. sygn. akt.: I C 1031/18.



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp, w jednym z trybów przewidzianych przez ustawę.

Przenosząc powyższe rozważania prawne na ustalony stan faktyczny, należy wskazać, 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 z 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 [REDACTED] 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



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

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.

Powyzszą 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.*



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

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, wskazać należy, że Gmina Moszczenica zawierając Porozumienie udzieliła zamówienia i w związku z tym zobowiązana była 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.

Reasumując, uznać należy, że powyższe naruszenie miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ w wyniku zaniechania przeprowadzenia procedury przetargowej, Gmina Moszczenica udzieliła zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

POUCZENIE

Informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Pzp działań lub zaniechań zamawiającego.

Mariusz
Ciosek

Elektronicznie
podpisany przez
Mariusz Ciosek
Data: 2026.03.04
09:41:14 +01'00'