



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.2.2.2025

**Pan
Ireneusz Stencel
Wójt Gminy Stężyca
Urząd Gminy Stężyca
ul. Parkowa 1
83-322 Stężyca**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**S/25/001/LGD - Prawidłowość realizacji wybranych zadań publicznych w gminie
Stężyca w latach 2023 – 2025**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Stężycza, ul. Parkowa 1, 83-322 Stężycza (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Stencel, Wójt Gminy Stężycza, od 7 maja 2024 r. dalej: („Wójt”) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tomasz Brzaskowski, Wójt Gminy Stężycza, od 20 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. dalej: („były Wójt”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zbywanie nieruchomości gminnych i udziałów w nieruchomościach stanowiących współwłasność gminy. 2. Przygotowanie, finansowanie, realizacja i nadzór gminnych inwestycji w zakresie dróg publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2025 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontrolerzy	Agata Bloch, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/121/2025 z 30 września 2025 r. Agnieszka Andraszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/129/2025 z 6 października 2025 r. Rafał Wieczorkowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/143/2025 z 26 listopada 2025 r. Aneta Geizler, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/144/2025 z 1 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-17)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, w gminie Stężyca na ogół prawidłowo realizowano zbadane zadania dotyczące zbywania skontrolowanych nieruchomości gminnych i udziałów w nieruchomościach stanowiących współwłasność Gminy oraz skontrolowane inwestycje w zakresie dróg publicznych, chociaż stwierdzono, że nadzór nad realizacją dwóch nie był wystarczający.

Gmina zbywała nieruchomości przeznaczone do zbycia w uchwałach Rady Gminy. Badanie procedury zbycia udziału Gminy w nieruchomości na rzecz jej współwłaścicieli wykazało, że cena sprzedanego udziału ustalona była w wysokości nie niższej niż wartość wskazana w wycenie nieruchomości sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz powiększona o należny podatek od towarów i usług w stawce podstawowej. Informacja o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży opublikowana była w formie wykazu nieruchomości przeznaczonej do zbycia w urzędzie, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a także w lokalnej prasie. Niemniej jednak stwierdzono zbycie udziałów Gminy obejmujących działki drogowe przeznaczone pod drogi publiczne oraz nierzetelne sporządzanie zawiadomień do współwłaścicieli o warunkach zbycia określonych w uchwale Rady Gminy Stężyca.

Finasowanie trzech objętych badaniem inwestycji zostało zabezpieczone w budżecie Gminy. Zadania sfinansowano z udziałem środków uzyskanych w ramach programów rządowych. Inwestycje realizowano w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Ustalono, że Wójt nie sprawował rzetelnego nadzoru nad realizacją dwóch inwestycji, bowiem w przypadku jednej nie dokonał protokolarnego przekazania placu budowy oraz nie wyegzekwował od wykonawcy by na czas realizacji inwestycji wprowadzono zatwierdzoną czasową organizację ruchu drogowego, a w przypadku dwóch nie wyegzekwował sporządzenia protokołów robót zanikających i ulegających zakryciu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zbywanie nieruchomości gminnych i udziałów w nieruchomościach stanowiących współwłasność gminy

Opis stanu faktycznego

1. Gmina przeznaczyła do zbycia:
 - w 2023 r. na podstawie ośmiu Uchwał Rady Gminy 12 działek, w tym, cztery w formie aportu, dwie w przetargu ustnym ograniczonym, dwie w trybie bezprzetargowym, dwie w formie darowizny na rzecz Powiatu Kartuskiego, jedną w przetargu ustnym nieograniczonym, jedną na rzecz użytkownika wieczystego;
 - w 2024 na podstawie czterech Uchwał Rady Gminy, trzy działki po jednej w przetargu ustnym ograniczonym, nieograniczonym i bezprzetargowo, oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

jeden udział wynoszący 2210/20000 w nieruchomości składającej się z 26 działek w trybie przetargu ograniczonego;

- w 2025 na podstawie dwóch Uchwał Rady Gminy cztery działki, trzy w przetargu ustnym nieograniczonym i jedną w drodze darowizny na rzecz Powiatu Kartuskiego.

Gmina prowadziła postępowania dotyczące zbycia:

- w 2023 r. 83 działek, w tym 71 w formie przetargu ustnego nieograniczonego, pięciu w formie przetargu ustnego ograniczonego, czterech w formie aportu, dwóch bezprzetargowo i jednej zamiany. Postępowania zakończyły się przeniesieniem prawa własności nieruchomości w formie aktów notarialnych do 56 działek.
- w 2024 r. 28 działek w tym 22 w formie przetargu ustnego nieograniczonego, czterech w formie przetargu ustnego ograniczonego, jednej bezprzetargowo oraz jedno postępowanie w sprawie zbycia w trybie bezprzetargowym udziału wynoszącego 2210/20000 w nieruchomości składającej się z 26 działek. Postępowania zakończyły się przeniesieniem prawa własności nieruchomości w formie aktów notarialnych do czterech działek
- w 2025 r. 22 działek w tym 15 w formie przetargu ustnego nieograniczonego, trzech w formie darowizny na rzecz Powiatu Kartuskiego, dwóch w przetargu ustnym ograniczonym, jednej bezprzetargowo, jednej na rzecz użytkownika wieczystego. Postępowania zakończyły się przeniesieniem prawa własności nieruchomości w formie aktów notarialnych do siedmiu działek. W 2025 r. zawarto również dwa akty notarialne dotyczące przeniesienia prawa własności udziału wynoszącego 2210/20000 w nieruchomości składającej się z 26 działek.

(akta kontroli str. 18-885, 2794-2802)

2. Kontrolą objęto zbycie sześciu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a także zbycie udziału 2210/20000 Gminy dla której prowadzona była Księga Wieczysta [...] ⁴.

Zbycie działek nastąpiło na warunkach określonych w protokołach uzgodnień oraz wskazanych w opublikowanych wykazach.

Udział w nieruchomości przeznaczono do zbycia na podstawie uchwały Rady Gminy Stężyca nr V/87/2024 z dnia 4 września 2024 r., w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż udziału Gminy Stężyca w nieruchomości na rzecz innego współwłaściciela. Rada Gminy wyraziła zgodę na sprzedaż bezprzetargową na rzecz współwłaścicieli całego udziału Gminy.

(akta kontroli str. 243-885, 2803-2805)

3. Wartość udziału w powyższej nieruchomości na kwotę 912 206,00 zł netto określono na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego 18 października 2024 r. przez Rzeczoznawcę Majątkowego. Operat został sporządzony w celu określenia wartości rynkowej udziału w nieruchomości do sprzedaży w trybie przetargowym.

⁴ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902) ze względu na prywatność osoby fizycznej. Wyłączenia dokonała Agnieszka Solecka – doradca prawny w Pomorskiej Delegaturze NIK w Gdańsku.

Cenę wywoławczą udziału w nieruchomości w kwocie 950 000,00 zł netto, zgodnie z art. 67 ust 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵, ustalił Wójt w Zarządzeniu nr 107/2024 z dnia 21 października 2024 r. w sprawie ustalenia formy przetargu, ceny wywoławczej oraz wadium na sprzedaż udziałów w nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Gminy Stężycza.

(akta kontroli str. 251-359)

4. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykaz informujący o przeznaczeniu udziału w przedmiotowej nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży w drodze przetargu ustnego ograniczonego wywieszono od dnia 23 października 2024 r. na okres 21 dni w siedzibie urzędu, opublikowano na stronie BIP oraz podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego była położona nieruchomość. W wykazie określono wszystkie elementy wskazane w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wykazie wskazano, że udział jest przeznaczony do sprzedaży.

(akta kontroli str. 360-373)

5. Pismami z 4 listopada 2024 r. znak RP.6840.15.2024.AL skierowano do czterech współwłaścicieli badanej nieruchomości ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków, za pośrednictwem publicznego operatora pocztowego, pisemną informację o wykazaniu udziałów do sprzedaży, wskazując również, że osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu winny złożyć wniosek w Urzędzie Gminy Stężycza w terminie do 4 grudnia 2024 r. Pisma skierowane do współwłaścicieli nie zawierały informacji o warunkach zbycia określonych w uchwale Rady Gminy Stężycza nr V/87/2024 z dnia 4 września 2024 r, tj. zgody na sprzedaż bezprzetargową na rzecz współwłaścicieli, terminu w jakim zainteresowani powinni złożyć stosowne oświadczenia oraz ceny za jaką mogło nastąpić zbycie udziału w nieruchomości. Pisma stanowiły jedynie informację o wywieszeniu wykazu udziału nieruchomości przeznaczonego do zbycia w trybie przetargu ustnego ograniczonego, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Dwaj współwłaściciele zgodnie z § 2 uchwały Rady Gminy Stężycza nr V/87/2024, 27 listopada 2024 r. tj. w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia o przeznaczeniu udziału do zbycia, złożyli oświadczenia o tożsamej treści, że są zainteresowani nabyciem jedynie części udziałów Gminy w ilości po 1105/20000 każdy.

Gmina zawarła 12 grudnia 2024 r., z każdym z wyżej wymienionych współwłaścicieli protokół uzgodnień, w którym ustalono warunki sprzedaży udziału 1105/20000 za cenę 475 000,00 zł netto powiększoną o podatek od towarów i usług według stawki 23% (109 250,00 zł), tj. za łączną cenę 584 250,00 zł brutto. W protokołach uzgodniono, że sprzedaż nastąpi w trybie bezprzetargowym na rzecz nabywcy będącego współwłaścicielem nieruchomości, tj. w trybie art. 37 ust. 2 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.).

(akta kontroli str. 374-386)

6. Na podstawie zawartych protokołów uzgodnień Gmina zawarła, z każdym z ww. współwłaścicieli, 17 grudnia 2024 r. akt notarialny sprzedaży warunkowej ww. udziałów w nieruchomości. Umowy warunkowe zostały zawarte z uwagi na prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa:

- Lasom Państwowym- Nadleśniczemu Nadleśnictwa Kartuszy na podstawie art. 37a ustawy o z 28 września 1991 . o lasach⁶ ze względu na zbywanie nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny leśne , lub uzupełniające enklawy leśne, lub oznaczone w ewidencji jako lasy;
- Reprezentowanemu przez Starostę Kartuskiego działającego w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej na podstawie art. 217 ust. 13 ustawy z 20 lipca 2017 r. prawo wodne⁷ ze względu na zbywanie nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi.

Akty notarialne przeniesienia własności zostały zawarte 6 lutego 2025 r.

Zawierając ww. umowy sprzedaży Wójt zbył fragmenty terenów przeznaczonych pod poszerzenie dróg publicznych, które zgodnie z art. 2a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸, stanowią własność Skarbu Państwa lub Jednostek Samorządu Terytorialnego i nie powinny być zbywane na rzecz innych podmiotów, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 401-476)

7. Objęte badaniem ww. protokoły uzgodnień w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowego stanowiącego własność Gminy udziału w prawie własności nieruchomości oraz zapisy w umowach sprzedaży wskazywały, że cena zbycia powiększona została o podatek VAT wg stawki 23%. Zgodnie z częścią graficzną MPZP dla tych terenów tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi Stężycza-Śnice, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Stężycza z dnia 12 czerwca 2007r.⁹ oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu geodezyjnego Stężycza, w gminie Stężycza, zatwierdzonego Uchwałą z dnia 31marca 2015r.¹⁰ niektóre działki położone są częściowo na terenach oznaczonych jako Man- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MR-tereny zabudowy zagrodowej produkcji w gospodarstwach rolnych, lub UT- tereny turystyki, które również dopuszczają zabudowę, a więc spełniają definicję z art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku o towarów i usług¹¹, zgodnie z którą pod pojęciem terenów budowlanych rozumie się grunty przeznaczone pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania terenu, o których mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 251-480)

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 poz. 889.

⁹ Uchwała nr VII/73/2007

¹⁰ Uchwała nr IV/64/2015

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.

8. W latach objętych kontrolą, w Gminie Stężycza nie dokonywano sprzedaży nieruchomości z udzieleniem kupującemu bonifikaty.

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak sprzedaży nieruchomości gminnych z udzieloną bonifikatą, nie prowadzono monitorowania wykorzystania tych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. Tym samym nie wystąpiły przypadki żądania zwrotu bonifikaty, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami

(akta kontroli str. 2813-2843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pisma skierowane 4 listopada 2024 r. znak RP.6840.15.2024.AL do współwłaścicieli nie zawierały informacji o warunkach zbycia określonych w uchwale Rady Gminy Stężycza nr V/87/2024 z dnia 4 września 2024 r, tj. zgody na sprzedaż bezprzetargową na rzecz współwłaścicieli, terminu w jakim zainteresowani powinni złożyć stosowne oświadczenia oraz ceny za jaką mogło nastąpić zbycie udziału w nieruchomości. Pisma stanowiły jedynie informację o wywieszeniu wykazu udziału nieruchomości przeznaczonego do zbycia w trybie przetargu ustnego ograniczonego, co było działaniem nierzetelnym.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że zawiadomienia o zamiarze zbycia udziału w nieruchomości zostały skierowane do wszystkich współwłaścicieli ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków. Zawiadomienia wysłano w formie pisemnej, za pośrednictwem operatora pocztowego, w dniu 4 listopada 2024 r., jako listy za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

W ocenie NIK przedmiotowa korespondencja nie stanowiła zawiadomienia dla współwłaścicieli o możliwości skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu oraz informacji o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia na rzecz innego współwłaściciela. Tym samym Gmina nie dochowała należytej staranności by skutecznie poinformować wszystkich współwłaścicieli o warunkach zbycia udziału w prawie własności nieruchomości.

(akta kontroli str. 237-480, 2864-2900)

2. Dokonując zbycia umowami sprzedaży warunkowej udziałów po 2210/20000 w nieruchomości objętej KW [...] ¹², Wójt zbył udział gminy obejmujący działki oznaczone użytkowaniem dr – drogi tj. [...] ¹³ które stanowią fragmenty terenu pod poszerzenie drogi gminnej Stężycza – Gostomie, co było niezgodne z art. 2a pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, który stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy, tj. drogi publiczne są wyłączone z obrotu prawnego.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że działki [...] ¹⁴ zostały przeniesione z rejestru papierowego do systemu elektronicznego ewidencji gruntów i budynków przez Starostę Kartuskiego. Z danych zawartych w ewidencji wynika, iż wydzielenie

¹² Jak w przypisie 4.

¹³ Jak w przypisie 4.

¹⁴ Jak w przypisie 4.

przedmiotowych działek nastąpiło przed 1993 r. Działki [...]¹⁵ w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wchodzi w skład terenu oznaczonego symbolem 4.1.3 KD-L, co oznacza drogę publiczną – lokalną, znajdują się w pasie drogowym drogi powiatowej nr 1932G. W celu ułatwienia Zarządcy drogi powiatowej uregulowania stanu prawnego nieruchomości sprzedane zostały również udziały w ww. działkach, ponieważ udział Gminy był niewielki (był współwłasnością z osobami fizycznymi).

Wójt wyjaśnił, że przyczyną odstąpienia od uregulowania stanu prawnego ww. działek pomiędzy Gminą Stężycą a Powiatem Kartuskim przed zbyciem udziałów gminy w nieruchomości [...]¹⁶ na rzecz osób fizycznych, było ułatwienie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zarządcy drogi. Sprzedane udziały w działkach ponieważ udział gminy był niewielki (był współwłasnością z osobami fizycznymi).

NIK wskazuje, że przepis art. 2a pkt 2 ustawy o drogach publicznych stanowi wprost, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu a tym samym nie podlegają zbyciu na rzecz innych podmiotów niż te wskazane w przepisie.

(akta kontroli str. 2847-2858)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina zbywała nieruchomości przeznaczone do zbycia w uchwałach Rady Gminy. Badanie procedury zbycia udziału Gminy w nieruchomości na rzecz jej współwłaścicieli wykazało, że cena sprzedanego udziału ustalona była w wysokości nie niższej niż wartość wskazana w wycenie nieruchomości sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz powiększona o należny podatek od towarów i usług w stawce podstawowej. Informacja o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży opublikowana była w formie wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia w urzędzie, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a także w lokalnej prasie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zbycia udziałów gminy obejmujących działki drogowe przeznaczone pod drogi publiczne oraz niezetelnego sporządzania treści zawiadomień bez zawarcia w nich informacji o warunkach zbycia określonych w uchwale Rady Gminy Stężycy.

OBSZAR

2 Przygotowanie, finansowanie, realizacja i nadzór gminnych inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2023-2025 Gmina zrealizowała dziesięć projektów inwestycyjnych, a jeden był w toku¹⁷. Dwie projekty zrealizowano w 2023 r. wyłącznie ze środków własnych, tj. Przebudowa / naprawa dróg na terenie gminy Stężycy: nawierzchnie bitumiczne oraz Przebudowa / naprawa dróg na terenie gminy Stężycy, natomiast dziewięć Inwestycji realizowano przy udziale środków zewnętrznych o łącznej wartości projektów 24 900,6 tys. zł, w tym kwocie dofinansowań 14 004,7 tys. zł, tj. z:

¹⁵ Jak w przypisie 4.

¹⁶ Jak w przypisie 4.

¹⁷ Całkowita wartość projektu 8 898,2 tys. zł, kwota dofinansowania z Rządowego funduszu Rozwoju Dróg 4 449,1 tys. zł.

- 1) Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych Edycja 3 pozyskano 4 860,0 tys. zł., na realizację projektu o wartości 7 458,3 tys. zł., pn. Budowa dróg gminnych na terenie Gminy Stężycza – wniosek o dofinansowanie nr Edycja3PGR/2021/675/PolskiŁad;
- 2) Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg pozyskano 8 615,5 tys. zł, na realizację projektów o wartości 16 508,7 tys. zł;
- 3) z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych¹⁸ pozyskano 933,6 tys. zł, na realizację projektów o wartości 529,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 893-895, 1571-1590, 1881-2339, 2845-2846)

2.- 3. Analizą źródeł finansowania objęto trzy inwestycje dofinansowane z:

a) Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych Edycja 3 Budowa dróg gminnych na terenie Gminy Stężycza – wniosek o dofinansowanie nr Edycja3PGR/2021/675/PolskiŁad:

- Rozbudowa dróg gminnych stanowiących połączenie dróg wojewódzkich nr DW 214 i DW 228 oraz drogi gminnej nr 167027G relacji Chróstowo - Nowa Wieś (dalej: „Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś”);
- Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś - Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza - siatka połączeń gminnych dróg publicznych o numerach 167009G, 167008G, 167005G (dalej: „Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka”);

b) Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – Budowa oraz przebudowa drogi dla pieszych i rowerów przy drodze gminnej z miejscowości Szymbark do miejscowości Wieżyca – umowa nr 47/G/RFRD/BRD/2023 z 9 października 2023 r. zawarta pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Wójtem – dofinansowanie 80% wartości zadania

Środki na finansowanie inwestycji Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś i Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka w tym środki z Rządowego Funduszu Polski Ład zostały zabezpieczone w uchwałach budżetowych tj: uchwałą nr XXXIX/617/2023 z dnia 07.02.2023r. w kwocie 4.860.000 zł, uchwałą nr XLVI/814/2023 z dnia 01.01.2024r. do kwoty 2.735.000 zł, uchwałą nr II/11/2024 z dnia 21.05.2024r. z kwoty 2.735.000 zł do kwoty 2.783.000 zł

Środki na finansowanie inwestycji Budowa oraz przebudowa drogi dla pieszych i rowerów przy drodze gminnej z miejscowości Szymbark do miejscowości Wieżyca została zabezpieczona w uchwałach budżetowych tj uchwałą nr XLVII/841/2024 z dnia 30.01.2024r w kwocie 388.799,63 zł uchwałą nr II/11/2024 z 21.05.2024r. do kwoty 1.871.997,63 zł.

(akta kontroli str. 893-895, 1571-1590, 1881-2339)

4. W toku kontroli, badaniem objęto trzy ww. zadania inwestycyjne, dla których Starosta Kartuski wydał decyzje zriid, opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności:

- a) 8 października 2024 r. znak B.6740.856.2024.AC dla Rozbudowy drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka;

¹⁸ Fundusz zarządzany przez samorząd Województwa Pomorskiego.

- b) 9 października 2024 r. znak B.6740.925.2024.AC; dla Budowy drogi w Szymbarku;
- c) 10 października 2024 r. znak B.6740.912.2024.AC. dla Budowy drogi Chróstowo-Nowa Wieś;

W toku kontroli pozyskano dokumentację od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kartuzach (dalej: „PINB”), który przeprowadził kontrole doraźne inwestycji wskazanych w lit. a i b, w wyniku których stwierdził, że stan zaawansowania robót budowlanych wskazuje na ich rozpoczęcie przed wydaniem decyzji o zrid. Z wypowiedzi jednego z Radnych Gminy, podczas V sesji IX Kadencji Rady Gminy z 4 września 2024 r. wynikało, również, że we wrześniu 2024 r. trwało wykonywanie drogi, asfaltowanie drogi Rolniczej, która przecina w poprzek drogę Ostrowską, w Kamienicy Szlacheckiej, tj. drogi realizowanej w ramach inwestycji Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka.

(akta kontroli str. 898-902, 1881-2134, 2807, 2968-3026)

5. Projekty inwestycyjne: Budowa dróg gminnych na terenie gminy Stężycza, w ramach którego zrealizowano zadania Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka i Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś oraz przebudowa drogi dla pieszych i rowerów przy drodze gminnej w miejscowości Szymbark do miejscowości Wieżyca realizowali wykonawcy wyłonieni w zamówieniu publicznym, w oparciu o następujące umowy:

- z 6 grudnia 2022 r. nr WG.272.1.38.2022.WC zawarta z wykonawcą przez Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe DROMOS sp. z o.o. z siedzibą w Kartuzach (dalej: „DROMOS”). Zgodnie z § 2 ust. 2 Wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy w terminie do 21 miesięcy od daty zawarcia umowy, w tym wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wykonalnego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub pozwolenia na budowę (lub równoważne) w terminie 19 miesięcy od daty zawarcia umowy¹⁹;
- z 27 listopada 2023 r. nr WG.272.1.41.2023.WC zawarta z wykonawcą DUO sp. z o.o. s.k. z siedzibą w Stężycy (dalej: „DUO”). Zgodnie z § 2 ust. 2 Wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy w terminie do 20 miesięcy od daty zawarcia umowy²⁰.

W ramach udzielonego zamówienia Wykonawca miał opracować dokumentację projektową i uzyskać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub pozwolenie na budowę zgodnie z programem funkcjonalno – użytkowym, a następnie kompleksowo wykonać zakres wynikający z dokumentacji. Wnioski o wydanie decyzji zrid dla ww. zadań zostały złożone przez pełnomocnika Inwestora odpowiednio: 20 maja 2024 r., 28 maja 2024 r. i 31 maja 2024 r. i podlegały procedurze uzupełnienia, celem wydania decyzji zrid.

¹⁹ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z 7 sierpnia 2023 r. oraz aneksem nr 2 z 6 czerwca 2024 r. Pierwotny termin wykonania umowy 18 miesięcy, a wykonanie dokumentacji projektowej 8 miesięcy.

²⁰ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z 24 października 2024 r., aneksem nr 2 z 27 listopada 2024 r., aneksem nr 3 z 27 stycznia 2025 r. aneksem nr 4 z 28 marca 2025 r. i aneksem nr z 23 maja 2025 r. Wszystkie aneksy zmieniały treść § 2 ust. 2 umowy zakresie terminu realizacji umowy ostatecznie zmieniając jej termin wykonania na 20 miesięcy od daty zawarcia umowy. Pierwotny termin wykonania przedmiotu umowy 11 miesięcy, a wykonania dokumentacji wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wykonalnego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub pozwolenia na budowę (lub równoważne) w terminie siedmiu miesięcy od daty zawarcia umowy

(akta kontroli str. 1591-2134, 2807, 2968-3026)

6. Wójt nie sprawował skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji dwóch z trzech badanych inwestycji drogowych, tj. Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka oraz Budowa drogi w Szymbarku, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 898-902, 1881-2134, 2807, 2968-3036)

7. Gmina uzyskała od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umów w formie Ubezpieczeniowych Gwarancji Należytego Wykonania Kontraktu i Usunięcia Wad i Usterek dla inwestycji:

- Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka oraz Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś, realizowanej przez DROMOS do kwoty 372 914,36 zł²¹ w okresie od 6 grudnia 2022 r. do 5 stycznia 2025 r. w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 6 grudnia 2022 r., WG.272.1.38.2022.WC, a w okresie od 6 grudnia 2024 r. do 21 grudnia 2029 r. do kwoty 118 874,31 zł²² w zakresie nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo – odbiorczego²³;
- Budowa drogi w Szymbarku, realizowanej przez DUO do kwoty 91 799,88 zł²⁴ w okresie od 27 listopada 2023 r. do 26 czerwca 2025 r. w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 27 listopada 2023 r., a w okresie od 27 czerwca 2025 r. do 12 lipca 2030 r. do kwoty 27 539,96 zł²⁵ w zakresie nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo – odbiorczego²⁶.

(akta kontroli str. 2874-2887, 2898-2900)

8. Gmina oraz wykonawcy umów ustalili w § 6 ust. 1 zawartych umów następujące rodzaje odbiorów: odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiór częściowy oraz odbiór końcowy przedmiotu umowy. Zgodnie z § 6 ust. 6 odbiory częściowe miały stanowić weryfikację zakresu wykonanych robót, postępu robót. Gmina dokonała zapłaty za realizację zadań po całościowym zrealizowaniu inwestycji, tj.:

- a) Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka oraz Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś, realizowanych przez DROMOS, nastąpiła na podstawie:
- faktury z 11 września 2025 r. nr FS 4/MG1/09/2025 i protokołu odbioru nr 1 z 11 września 2025 r. potwierdzającego wykonanie robót upoważniających do wystawienia faktury za etap I (wkład własny) – przelew 12 września 2025 r.,

²¹ Przyjęcie zabezpieczenia 6 grudnia 2022 r.

²² Przyjęcie zabezpieczenia 6 grudnia 2024 r.

²³ Gwarancja Należytego Wykonania Kontraktu i usunięcia wad i usterek z 1 grudnia 2022 r. zmieniona aneksem nr 1 z 6 czerwca 2024 r., aneksem nr 2 z 6 września 2024 r., aneksem nr 3 z 5 listopada 2024 r.

²⁴ Przyjęcie zabezpieczenia 27 listopada 2023 r.

²⁵ Przyjęcie zabezpieczenia 27 czerwca 2025 r.

²⁶ Gwarancja Należytego Wykonania Kontraktu i usunięcia wad i usterek z 24 listopada 2023 r. zmieniona aneksem nr 1 z 24 października 2024 r., aneksem nr 2 z 27 listopada 2024 r., aneksem nr 3 z 30 stycznia 2025 r. oraz aneksem nr 4 z 25 marca 2025 r.

- faktury z 12 września 2025 r. nr FS 5/MG1/09/2025 i protokołu odbioru nr 2 z 11 września 2025 r. potwierdzającego wykonanie robót upoważniających do wystawienia faktury za etap II – przelew 26 września 2025 r.,
- faktury z 15 września 2025 r. nr FS 7/MG1/09/2025 i protokołu odbioru nr 3 z 15 września 2025 r. potwierdzającego wykonanie robót upoważniających do wystawienia faktury za etap III – 15 października 2025 r. oraz protokołu końcowego odbioru robót z 15 września 2025 r., stwierdzającego wykonanie robót zgodnie z umową, bez stwierdzenia wad i usterek w wykonawstwie.

b) Budowa drogi w Szymbarku, realizowanej przez DUO, nastąpiła na podstawie:

- faktury z 26 czerwca 2025 r. nr 397/SP/2025 – trzy przelewy z 30 czerwca 2025 r. i protokołu odbioru końcowego z 26 czerwca 2025 r. potwierdzającego wykonanie robót, zakończonych do 02 czerwca 2025 r., stwierdzającego wykonanie robót, bez stwierdzenia wad i usterek w wykonawstwie,
- rachunku nr 1/2025 z 27 czerwca 2025 r. za nadzór inwestorski nad realizacją robót w ramach ww. zadania – przelew 30 czerwca 2025 r. i protokołu odbioru robót / czynności dokonanych przez Inspektora Nadzoru z dnia 27 czerwca 2025 r. potwierdzającego wykonanie zakresu obowiązków w oparciu o umowę nr WG.272.1.43.2023.WC z 4 grudnia 2023 r.

Inwestycje zostały odebrane odpowiednio na podstawie protokołów końcowego odbioru robót z 15 września 2025 r. i z 26 czerwca 2025 r., a płatności na rzecz Wykonawców zrealizowano:

- 12 i 26 września oraz 15 października 2025 r., za zadania Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka oraz Budowa drogi Chróstowo-Nowa Wieś,
- 30 czerwca 2025 r. za zadanie Budowa drogi w Szymbarku.
(akta kontroli str. 2103-2134, 2162-2207, 2342-2380, 2888-2897, 2901)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt nie sprawował wystarczającego nadzoru nad prawidłowością realizacji inwestycji pn:

- Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka, bowiem:
 - pomimo zapisu § 4 ust. 2 umowy nr WG.272.1.38.2022.WC z dnia 6 grudnia 2022 r. nie dokonano, formalnego wprowadzenia wykonawcy na teren budowy oraz nie dokonano protokolarnego przekazania terenu budowy;
 - nie wyegzekwowano od wykonawcy sporządzenia i wprowadzenia projektu zmiennej organizacji ruchu drogowego, wymaganego § 2 ust. 1a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem²⁷ do czego był on zobowiązany zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 16 ww. umowy;
 - nie wyegzekwowano sporządzenia protokołów robót zanikających i ulegających zakryciu, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1.1 umowy;
- Budowy drogi w Szymbarku, bowiem:
 - nie wyegzekwowano sporządzenia protokołów robót zanikających i ulegających zakryciu, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1.1 umowy z wykonawcą,

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784

- nie wyegzekwowano od wykonawcy wprowadzenia zatwierdzonego przez Starostę projektu zmiennej organizacji ruchu drogowego, wymaganego § 2 ust. 1a ww. rozporządzenia do czego był on zobowiązany zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 16 ww. umowy.

Ponadto nie nadzorowano terminowości rozpoczęcia robót i nie udokumentowano kiedy zostały rozpoczęte.

Wójt wyjaśnił, że brak protokołu przekazania terenu i placu budowy wynikał z przeoczenia natury proceduralnej, spowodowanego równoczesną realizacją kilku inwestycji drogowych w ramach jednej umowy. Jego zdaniem uchybienie to nie miało wpływu na przebieg realizacji inwestycji. Realizowano je w formule „zaprojektuj i wybuduj”, w której odpowiedzialność wykonawcy obejmuje całość procesu inwestycyjnego, począwszy od prac projektowych. W formule tej wykonawca obejmuje teren inwestycji faktycznie już na etapie prac projektowych i czynności przygotowawczych, co powoduje, że odrębne protokolarne przekazanie terenu ma wyłącznie znaczenie porządkowe (organizacyjne), a nie prawno-materialne. Wykonawca od początku realizował na terenie inwestycji czynności projektowe i przygotowawcze. Oznacza to, że teren był dostępny i przekazany w sposób dorozumiany, co w tej formule realizacyjnej jest w pełni wystarczające. Dodał, że ze względu na kompleksowy charakter umowy, przekazanie terenu nie stanowi samodzielnego etapu determinującego możliwość rozpoczęcia robót. Nie prowadzono kontroli na terenie inwestycji gdyż w tej formule całość obowiązków związanych z przygotowaniem, prowadzeniem i dokumentowaniem procesu budowlanego spoczywa na wykonawcy, natomiast nadzór inwestorski został powierzony zewnętrznemu inspektorowi nadzoru inwestorskiego, który zgodnie z zawartymi umowami i przepisami, prowadził bieżącą kontrolę robót oraz potwierdzał wszystkie czynności w dzienniku budowy.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującą praktyką dokumentowanie robót zanikających i ulegających zakryciu odbywa się poprzez stosowne wpisy kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Sporządzenie protokołów odbioru robót zanikających i podlegających zakryciu nie miało charakteru obligatoryjnego w każdym przypadku, zamawiający bowiem przewidział procedurę alternatywną.

Brak projektu czasowej organizacji ruchu stanowił niedopatrzenie, które nie miało wpływu na końcowy rezultat oraz prawidłowość wykonania robót oraz uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Sekretarz Gminy, która w 2024 r. (do 30 października) była Naczelnikiem Wydziału Gospodarki Urzędu Gminy odpowiedzialnym za monitorowanie i koordynowanie realizowanych inwestycji gminnych wyjaśniła, że zakres jej obowiązków nie obejmował sprawowania bezpośredniego nadzoru nad robotami budowlanymi. Wyjaśniła, że nadzór sprawowany był na mocy umów zawartych z inspektorem nadzoru inwestorskiego. Wydział Gospodarki nie prowadził odrębnej dokumentacji potwierdzającej bieżące sprawowanie nadzoru przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Wymiana informacji z nim odbywała się w drodze bezpośrednich rozmów lub rozmów telefonicznych. Potwierdzeniem wykonywania przez niego czynności nadzorczych były w szczególności wpisy w dziennikach budowy, jego udział w odbiorach robót, w tym odbiorach końcowych i protokoły z tych czynności. Ocena wykonywania

przez niego obowiązków dokonywana była przede wszystkim poprzez efekt końcowy realizacji inwestycji, tj. wykonanie robót zgodnie z umową, dokumentacją projektową oraz obowiązującymi przepisami prawa i dopuszczenie inwestycji do użytkowania. Z tego też względu w umowach przewidziano rozliczenie wynagrodzenia za nadzór po wykonaniu przedmiotu umowy i odbiorze końcowym robót objętych nadzorem. Podała w wyjaśnieniach, że w formule „zaprojektuj i wybuduj” zamawiający oczekuje od wykonawcy inwestycji kompleksowego i prawidłowego przeprowadzenia całego zadania zgodnie z umową oraz rozliczeniu wykonawcy z osiągnięcia efektu końcowego określonego w umowie, przy czym brak realizacji zadania zgodnie z jej postanowieniami mógł skutkować odmową odbioru oraz odmową wypłaty wynagrodzenia. W ramach realizacji zadania w tej formule wykonawca był zobowiązany do uzyskania pozwolenia na użytkowanie, które stanowi kluczowy dokument potwierdzający zakończenie procesu budowlanego, zgodność wykonanych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym, uzyskanymi decyzjami administracyjnymi oraz przepisami prawa, a tym samym warunkujących możliwość odbioru inwestycji przez zamawiającego.

NIK nie zgadza się z takim podejściem do nadzoru nad realizacją inwestycji. Wprawdzie osiągnięto efekt końcowy w postaci przyjęcia inwestycji do użytkowania, ale uprawdopodobnionym pozostaje, że rozpoczęcie robót nastąpiło jeszcze przed wydaniem decyzji zrid. Przede wszystkim PINB w wyniku kontroli doraźnej prowadzonych robót budowlanych stwierdził, że stan ich zaawansowania wskazywał na ich rozpoczęcie przed wydaniem decyzji zrid. W przypadku inwestycji Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka, jak wynikało z zeznań kierownika budowy i radnego, wykonawca rozpoczął roboty budowlane (przynajmniej przygotowawcze) przed wydaniem w dniu 8 października 2024 r. decyzji zrid, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Ten sam radny już w toku V Sesji IX kadencji Rady Gminy, tj. w dniu 4 września 2024 r. wspomniał, że na chwilę obecną trwało tam wykonywanie drogi, asfaltowanie drogi Rolniczej, która przecina w poprzek drogę Ostrowską. Ponadto z oświadczenia wykonawcy z 31 października 2024 r., wynikało, że prace prowadzone przed wydaniem decyzji zrid polegały na bieżącej konserwacji tej drogi, po której transportowano materiały budowlane do realizacji jej budowy. W odniesieniu do inwestycji „Budowa drogi w Szymbarku” z zeznań jednego z mieszkańców Szymbarku oraz inspektora nadzoru inwestorskiego wynikało, że roboty zostały rozpoczęte przed wydaniem decyzji zrid.

W tym kontekście NIK nie zgadza się również z uzasadnieniem dotyczącym braku protokołu przekazania placu budowy. Formalne przekazanie placu budowy stanowi formę sprawowania skutecznego nadzoru nad terminem rozpoczęcia robót budowlanych.

Podobnie sporządzanie protokołów robót zanikających i ulegających zakryciu stanowi formę sprawowania skutecznego nadzoru nie tylko nad jakością wykonanych robót, ale także terminowością i prawidłowością przebiegu inwestycji. Zapisy w dziennikach budowy „Rozbudowa drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka” i „Budowa drogi w Szymbarku” nie odzwierciedlały natomiast faktycznego jej przebiegu, a w dzienniku budowy inwestycji pn.: „Budowa drogi w Szymbarku” brak było wpisów inspektora nadzoru inwestorskiego dotyczących odbioru poszczególnych jej etapów.

OCENA CZĄSTKOWA

Finasowanie inwestycji zostało zabezpieczone w budżecie Gminy. Zadania sfinansowano z udziałem środków uzyskanych w ramach programów rządowych. Inwestycje realizowano w formule zaprojektuj i wybuduj. Jednakże Wójt nie sprawował rzetelnego nadzoru nad realizacją dwóch inwestycji budowlanych z trzech objętych badaniem. Nie dokonał protokolarnego przekazania placu budowy dla inwestycji Rozbudowy drogi Nowa Wieś-Kamienica Szlachecka oraz nie wyegzekwował od wykonawcy by na czas realizacji inwestycji wprowadzono zatwierdzoną czasową organizację ruchu drogowego a w przypadku dwóch nie wyegzekwował sporządzenia protokołów robót zanikających i ulegających zakryciu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów zapobiegających zbywaniu nieruchomości, które nie mogą stanowić przedmiotu obrotu.
 2. Wzmocnienie nadzoru na realizowanymi inwestycjami budowlanymi.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 31 grudnia 2025 r.

Kontroler

Agnieszka Andraszak
Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpis/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

z up. Maria Mieszalska
p.o. wicedyrektor Delegatury

/podpis/