



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.003.01.2015
S/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/15/003 – Prawidłowość udzielania przez Gminę Rybno wybranych zamówień publicznych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1) Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94979 z dnia 16 czerwca 2015 r. 2) Krzysztof Śleszyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94978 z dnia 16 czerwca 2015 r. 3) Krzysztof Szliszka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94982 z dnia 19 czerwca 2015 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Rybnie, ul. Lubawska 15, 13-220 Rybno (dalej „Urząd” lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Węgrzynowski, Wójt Gminy Rybno (dalej „Wójt”).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała zamówienia publiczne udzielane przez Gminę Rybno w latach 2009-2014, w których wykonawcą lub podwykonawcą była Spółdzielnia Kółek Rolniczych w Rybnie (dalej „SKR”). W przypadku ośmiu zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego wywiązano się z obowiązku sporządzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”), w których prawidłowo i zgodnie z wymogami ustawy 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: „ustawa Pzp”) określono przedmiot i zakres udzielanych zamówień. Prawidłowo przebiegała również realizacja i rozliczenie umów o udzielenie zbadanych zamówień. Stosownie do przepisów dotyczących finansów publicznych³, w badanym okresie Wójt wywiązał się również z obowiązku corocznego podawania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono ulg w zakresie podatków i opłat. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały natomiast na:

- niewyłączeniu się byłego Wójta z wykonywania czynności w czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i złożeniu przez niego niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń o braku okoliczności powodujących obowiązek wyłączenia się z postępowania (art. 17 ust. 1 i 2

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

ustawy Pzp), pomimo istnienia takiej okoliczności (pokrewieństwo z jednym z członków organu nadzorczego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia),

- nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego, mającego na celu zweryfikowanie okoliczności, na które podatnik – „SKR” powołał się w „[...]”⁴ o umorzenie zaległości podatkowych, złożonych w 2009 r.,
- zamieszczeniu nierzetelnych danych w wykazie podmiotów, którym udzielono ulg w zakresie podatków i opłat, sporządzonym za 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udzielanie przez Gminę wybranych zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2014 Gmina udzieliła z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp 48 zamówień publicznych o łącznej wartości brutto 24.185.034,97 zł⁵, w tym: 10 o wartości 3.487.490,65 zł w 2009 r., 11 (9.661.902,45 zł) w 2010 r., 4 (3.548.649,57 zł) w 2011 r., 12 (4.919.244,24 zł) w 2012 r., 7 (1.439.971,99 zł) w 2013 r. i 4 (1.127.776,07 zł) w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-13)

Spośród ww. 48 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych przez Urząd w latach 2009-2014, w 11 z nich (22,9% ogółu) oferty złożyła SKR na łączną kwotę 9.208.185,65 zł brutto. W wyniku rozstrzygnięcia tych postępowań, które prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego, w sześciu przypadkach udzielono SKR zamówień o łącznej wartości 7.036.558,51 zł brutto. Dotyczyło to zamówień polegających na:

- 1) rozbudowie i modernizacji systemu zaopatrzenia w wodę miejscowości Gralewo Stacja – umowa z 10.11.2009 r. (588.843,76 zł brutto), w postępowaniu złożono pięć ofert z cenami od 588.843,76 zł do 814.475,15 zł brutto,
- 2) rozbudowie kanalizacji sanitarnej Tuczki-Żabiny – umowa z 26.04.2010 r. (3.045.533,07 zł brutto po zmianach), w postępowaniu złożono dwie oferty z cenami: 2.252.112,90 zł i 3.030.262,03 zł brutto (tańsza oferta została odrzucona ponieważ kosztorys ofertowy nie odpowiadał treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁶),
- 3) budowie boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Koszelewach – umowa z 04.08.2010 r. (376.440,86 zł brutto), w postępowaniu złożono siedem ofert z cenami od 376.440,86 zł do 469.700,00 zł brutto,
- 4) budowie boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Żabinach – umowa z 21.02.2011 r. (337.209,53 zł brutto), w postępowaniu złożono 26 ofert z cenami od 337.209,53 zł do 509.886,98 zł brutto,
- 5) rozbudowie kanalizacji sanitarnej Tuczki-Koszelewy – umowa z 07.03.2012 r. (2.418.111,03 zł brutto po zmianach), w postępowaniu złożono 12 ofert z cenami od 2.425.479,59 zł do 4.313.840,55 zł brutto,

⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) oraz art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy skarbowej.

⁵ Według zawartych umów (po zmianach)

⁶ M.in. wykonawca zawarł w swojej ofercie rury kanalizacyjne o mniejszej średnicy i nie podał wszystkich pozycji kosztorysu oraz ich wyceny.

- 6) budowie boiska wielofunkcyjnego o nawierzchni z trawy syntetycznej w Rumianie – umowa z 03.10.2012 r. (270.420,26 zł brutto), w postępowaniu złożono 16 ofert z cenami od 270.420,26 zł do 388.950,50 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 14-15 i 42-88)

Na podstawie dokumentacji uzyskanej z SKR w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono, że podmiot ten był również podwykonawcą dwóch zamówień (o łącznej wartości 933.355,29 zł brutto) dotyczących:

- 1) budowy wielofunkcyjnego ogólnodostępnego boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Hartowcu – umowa z 13.07.2010 r. zawarta z Przemysławem Mazurkiewiczem – właścicielem firmy „JUL-DOM” ze Szczecina na kwotę 230.287,20 zł brutto,
- 2) remontu i przebudowy stadionu sportowego w Rybnie – umowa z 20.04.2012 r. zawarta z Małgorzatą i Robertem Leśniewskimi – współwłaścicielami spółki cywilnej „Firma Ogrodnicza Leśniewscy – Architektura Zieleni” z Chelma na kwotę 703.068,09 zł brutto.

Wynagrodzenie SKR za wykonane w ramach podwykonawstwa prace wyniosło łącznie „[...]”⁷, w tym „[...]”⁸ za budowę boiska w Hartowcu „[...]”⁹ za remont i przebudowę stadionu w Rybnie.

(dowód: akta kontroli str. 17-32)

W sporządzonych przez zamawiającego specyfikacjach istotnych warunków obu ww. zamówień przewidziano możliwość powierzenia wykonania części lub całości zamówienia podwykonawcom. W takim przypadku wykonawca zobowiązany był do wykazania w formularzu ofertowym części zamówienia, której wykonanie zamierzał powierzyć podwykonawcom.

Gmina nie została poinformowana przez wykonawców obu ww. zamówień o powierzeniu wykonania ich części podwykonawcom. W formularzach ofertowych podali oni, że zamówienie zrealizują samodzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 16 i 33-41)

Prawidłowość udzielania przez Gminę w latach 2009-2014 zamówień publicznych zbadano na podstawie ww. ośmiu zamówień publicznych, w których wykonawcą lub podwykonawcą była SKR. Łączna wartość brutto zawartych umów wyniosła 7.969.913,80 zł. Postępowania przetargowe przygotował i przeprowadził Referat Gospodarki Przestrzennej, Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu¹⁰. Badanie to wykazało m.in., że:

- zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego,
- opisu przedmiotu zamówień dokonano zgodnie z wymogami art. 29 i 30 ustawy Pzp, m.in. w sposób jednoznaczny, wyczerpujący i nieograniczający uczciwej konkurencji,
- wartość szacunkową zamówień ustalono, nie wcześniej niż 6 miesięcy przed datą wszczęcia postępowań, na podstawie aktualnych kosztorysów inwestorskich, tj. zgodnie z art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy Pzp,
- jako podstawę do przeliczenia wartości zamówień zastosowano średnie kursy złotego w stosunku do euro określone w aktach wykonawczych do ustawy Pzp,

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorcy.

⁸ Jw.

⁹ Jw.

¹⁰ Z dniem 01.01.2015 r. nazwa Referatu została zmieniona na Referat Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.

- SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 ust. 1 ustawy Pzp,
- ogłoszenia o zamówieniach, zgodnie z wymogami art. 40 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na stronie internetowej Gminy oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- oferty otworzono bezpośrednio po upływie terminu do ich składania (art. 86 ust. 2 ustawy Pzp),
- na potwierdzenie warunków spełniania udziału w postępowaniu Gmina żądała od wykonawców wyłącznie dokumentów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹¹,
- każdorazowo została powołana komisja przetargowa, a jej członkowie złożyli oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 ustawy Pzp,
- zamawiający sporządził protokoły postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawierające elementy wymagane art. 96 ust. 1 ustawy Pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Pzp, tj. na podstawie kryterium oceny ofert określonych w SIWZ, którym w badanych zamówieniach była najniższa cena,
- treść złożonych ważnych ofert odpowiadała treściom SIWZ (art. 82 ust. 3 ustawy Pzp), a zakres świadczeń wykonawców wynikający z umów był tożsamy z ich zobowiązaniami zawartymi w ofertach (art. 140 ust. 1 ustawy Pzp),
- niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty Urząd, zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy Pzp, zamieścił informację o tym w swojej siedzibie i na stronie internetowej Gminy,
- niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszczono ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 95 ust. 1 ustawy Pzp),
- niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy Pzp, powiadomiono wszystkich wykonawców m.in. o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone lub zostali wykluczeni z postępowania, podając uzasadnienie faktyczne i prawne,
- umowy w sprawie zamówień publicznych podpisane zostały przez upoważnione do tego osoby (cztery umowy zawarł Wójt, a cztery Sekretarz Gminy) i zawierały kontrasygnatę Skarbnika Gminy,
- Gmina należycie zabezpieczyła swoje interesy, bowiem we wszystkich zbadanych ośmiu umowach zawarto postanowienia dotyczące: naliczania kar umownych (w wysokości 0,05% lub 0,1% wartości wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki w ukończeniu przedmiotu umowy lub usunięciu wady oraz 5% wartości wynagrodzenia za odstąpienie od umowy), warunków i terminów płatności za wykonanie przedmiotu umowy, warunków gwarancji i rękojmi (m.in. 36 miesięcy gwarancji na roboty budowlane, a w przypadku boisk – dodatkowo 60 miesięcy na nawierzchnię z trawy syntetycznej).

Realizacja siedmiu, spośród ośmiu badanych zamówień współfinansowana była ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: „PROW”) na podstawie umów zawartych z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zamówienia te zostały skontrolowane w latach 2010-2012 przez pracowników Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa w Urzędzie

¹¹ Dz. U. nr 226, poz. 1817 ze zm.

Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, którzy nie stwierdzili nieprawidłowości przy ich udzielaniu.

(dowód: akta kontroli str. 42-92)

Zamówienie, które nie było finansowane ze środków PROW, dotyczące rozbudowy i modernizacji systemu zaopatrzenia w wodę miejscowości Gralewo Stacja zostało skontrolowane w 2010 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W wystąpieniu pokontrolnym z 16.11.2010 r. RIO zwróciła uwagę na niezamieszczenie w ogłoszeniu o ww. zamówieniu publicznym niektórych informacji wskazanych w art. 41 ustawy Pzp, tj.: znaczenia kryterium oceny ofert oraz informacji o zamiarze zawarcia umowy ramowej i o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 42-47)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku czterech zamówień publicznych dotyczących:

- 1) rozbudowy i modernizacji systemu zaopatrzenia w wodę miejscowości Gralewo Stacja, przetarg ogłoszony 22.09.2009 r. (umowa zawarta 10.11.2009 r. z SKR na kwotę 588.843,76 zł brutto),
- 2) rozbudowy kanalizacji sanitarnej Tuczy-Żabiny, przetarg ogłoszony 15.03.2010 r. (umowa zawarta 26.04.2010 r. z SKR – 3.045.533,07 zł brutto),
- 3) budowy wielofunkcyjnego ogólnodostępnego boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Hartowcu, przetarg ogłoszony 08.06.2010 r. (umowa zawarta 13.07.2010 r. z M. i R. Leśniewskimi – „Firma Ogrodnicza Leśniewscy – Architektura Zieleni” z Chelma na kwotę 230.287,20 zł brutto),
- 4) budowy boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Koszelewach, przetarg ogłoszony 02.07.2010 r. (umowa zawarta 04.08.2010 r. z SKR – 376.440,86 zł brutto)

Edmund Ligman (Wójt Gminy w okresie od 27.10.2002 r. do 28.11.2014 r.) nie wyłączył się z wykonywania czynności w postępowaniach i złożył w dniach 15.10.2009 r., 01.04.2010 r., 23.06.2010 r. i 20.07.2010 r. cztery niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp o braku pokrewieństwa pomiędzy nim, a członkami organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Ustalono, że oferty w tych postępowaniach złożyła SKR i w momencie składania oświadczeń funkcję członka Rady Nadzorczej SKR pełnił „[...]”¹².

(dowód: akta kontroli str. 93-105)

Edmund Ligman zeznał: „Złożyłem takie oświadczenia i nie wyłączyłem się z postępowań ponieważ posiadałem informacje, że „[...]”¹³ złożył wniosek o zawieszeniu swojego członkostwa w Radzie Nadzorczej SKR. O powołaniu w 2010 r. Rady Nadzorczej na nową kadencję nie miałem od SKR żadnej informacji od kiedy została powołana i czy członkiem został „[...]”¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 146-151)

Opis stanu
faktycznego

W przeprowadzonych powyższych czterech postępowaniach były Wójt Edmund Ligman m.in. podpisywał ogłoszenia o zamówieniu, zawiadomienia do wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz zamieszczane na stronie

¹² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych osobowych.

¹³ Jw.

¹⁴ Jw.

internetowej Gminy, zatwierdzał protokoły postępowań przetargowych, a także zawierał umowy w sprawie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 95-97)

Według informacji uzyskanej z SKR w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK „[...]”¹⁵ był członkiem Rady Nadzorczej SKR m.in. w latach 2009-2010. Potwierdzają to również odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego z 17.09.2009 r., 24.02.2010 r. i 03.07.2015 r., według których „[...]”¹⁶ był, na dzień ich sporządzenia, członkiem Rady Nadzorczej. Odpisy te nie zawierały wzmianek o złożonych dokumentach dotyczących zmiany składu osobowego organów SKR.

(dowód: akta kontroli str. 17-20 i 106-120)

W dniu 06.10.2009 r. „[...]”¹⁷ złożył do Przewodniczącego Rady Nadzorczej SKR wnioszek o zawieszenie jego działalności w tym organie. Na posiedzeniu w dniu 14.10.2009 r. Rada Nadzorcza SKR podjęła decyzję o nieodwoływaniu „[...]”¹⁸ i zawiesiła go „jako członka martwego”, do końca kadencji organu, tj. do 30.06.2010 r. „[...]”¹⁹ nie został odwołany z funkcji członka Rady Nadzorczej przez Walne Zgromadzenie SKR przed upływem kadencji Rady, tj. w trybie określonym w art. 45 § 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze²⁰ oraz § 32 ust. 5 statutu SKR i przez cały okres objęty kontrolą pozostawał jej członkiem, a w dniu 30 czerwca 2010 r. uchwałą Walnego Zebrania pełnomocników SKR został wybrany na następną kadencję.

(dowód: akta kontroli str. 121-145)

W latach 2009-2014 Gmina udzielała SKR zamówień publicznych również bez zastosowania ustawy Pzp, gdyż wartość zamówień nie przekraczała wartości określonej w art. 4 pkt 8 tej ustawy, obligującej do jej stosowania. W okresie tym Gmina udzieliła SKR ogółem 59 takich zamówień, na które wydatkowała łącznie 440.930,55 zł brutto.

Badaniem objęto sześć zamówień o najwyższej wartości z każdego roku objętego kontrolą, na które wydatkowano łącznie 226.220,96 zł brutto (51,3% wydatków poniesionych bez zastosowania ustawy Pzp). Dotyczyło to zamówień na:

- 1) rozbudowę kanalizacji sanitarnej w Rybnie na odcinku ul. Lubawska droga wewnętrzna z przykanalikami do budynków na działce nr 78/2, 84, 85/4, 85/5, 85/6, 85/7 obręb Rybno – umowa z 17.06.2009 r. o wartości 35.380,01 zł brutto,
- 2) rekultywację składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w m. Dębien gmina Rybno Etap I – umowa z 02.02.2010 r. o wartości 29.760,83 zł brutto,
- 3) rekultywację składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Dębien etap II – umowa z 02.06.2011 r. o wartości 29.426,18 zł,
- 4) rozbudowę sieci i urządzeń wodociagowych oraz kanalizacji sanitarnej w Rybnie na ul. Kolonia, Spacerowa, 22 Lipca i Chabrowa oraz w Żabinach – umowa z 26.09.2012 r. o wartości 51.975,45 zł,
- 5) transport kruszywa (piasku lub pospółki) pojazdem samowyladowczym z Olsztyńskich Kopalni Surowców Mineralnych Żabiny na drogę na terenie gminy Rybno lub materiału ze składowiska przy bocznicy Żabiny – umowa

¹⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych osobowych.

¹⁶ Jw.

¹⁷ Jw.

¹⁸ Jw.

¹⁹ Jw.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1443 ze zm.

z 01.02.2013 r. o wartości 40.196,00 zł (z tytułu realizacji umowy wydatkowano 31.995,94 zł),

- 6) budowę kanalizacji sanitarnej tłocznej w m. Tuczki – umowa z 25.09.2014 r. o wartości 47.682,55 zł.

Powyższych sześć zamówień udzielono zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem udzielania zamówień publicznych, bowiem do ich wykonawców wysłano zapytania ofertowe (lub zapytania te ogłoszono na stronie internetowej Gminy), spośród otrzymanych ofert wybrano ofertę z najniższą ceną, udokumentowano przebieg postępowania, a umowa w sprawie zamówienia została zawarta na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 152-157)

Ocena częściowa

Skontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zamówienia publiczne udzielone zostały w trybie przetargu nieograniczonego, a zamówienia, których wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. W przypadku wszystkich ośmiu zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego wywiązano się z obowiązku sporządzenia SIWZ, w których prawidłowo i zgodnie z wymogami ww. ustawy określono przedmiot i zakres udzielanych zamówień.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na niewyłączeniu się byłego Wójta z wykonywania czynności w czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także złożeniu przez niego niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń o braku okoliczności powodujących obowiązek wyłączenia się z postępowania (art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Pzp), pomimo istnienia takiej okoliczności (pokrewieństwo z jednym z członków organu nadzorczego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia). W ocenie NIK fakt ten może budzić wątpliwości co do bezstronności przeprowadzenia ww. czterech postępowań.

2. Realizacja i rozliczanie umów w sprawach wybranych zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła m.in. sześć umów z SKR na łączną kwotę netto 5.740.780,83 zł (7.036.558,51 zł brutto), dotyczących:

- 1) rozbudowy i modernizacji systemu zaopatrzenia w wodę miejscowości Gralewo Stacja, umowa z 10.11.2009 r. na kwotę netto 482.658,82 zł (588.843,76 zł brutto),
- 2) rozbudowy kanalizacji sanitarnej Zadanie 1 Tuczki-Żabiny, umowa z 26.04.2010 r. na kwotę netto 2.483.821,34 zł (3.045.533,07 zł brutto),
- 3) budowy boiska o nawierzchni syntetycznej w Koszelewach, umowa z 04.08.2010 r. na kwotę netto 308.558,08 zł (376.440,86 zł brutto),
- 4) budowy boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej w Żabinach, umowa z 21.02.2011 r. na kwotę netto 274.154,09 zł (337.209,53 zł brutto),
- 5) rozbudowy kanalizacji sanitarnej Zadanie 2 Tuczki-Koszelewy, umowa z 07.03.2012 r. na kwotę netto 1.971.734,63 zł (2.418.111,03 zł brutto),
- 6) budowy boiska wielofunkcyjnego o nawierzchni z trawy syntetycznej w Rumianie, umowa z 03.10.2012 r. na kwotę netto 219.853,87 zł (270.420,26 zł brutto).

Spośród ww. zamówień w jednym przypadku Gmina skorzystała z przewidzianej w art. 147 ust. 1 ustawy Pzp możliwości zażądania od wykonawcy wniesienia

zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Dotyczyło to zamówienia wskazanego pod poz. 2, a kwota zabezpieczenia wynosiła 60.605,24 zł. Zostało ono wniesione w dniu 28.03.2011 r. w formie gwarancji ubezpieczeniowej z 23.03.2011 r. (wcześniej, na podstawie § 9 pkt 1 tej umowy, w dniu 23.04.2010 r. SKR wniosło 30% częściowego zabezpieczenia należytego wykonania tej umowy w formie gotówki w kwocie 18.182,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 158-233)

2.2. Spośród sześciu ww. umów, w jednym przypadku (poz. 2) sporządzono w dniu 26.04.2010 r. aneks, którym zmieniono brzmienie paragrafu 6 ust. 1 umowy w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości co do sposobu wykładni jego uprzedniej treści. Strony zgodnie oświadczyły, że uprzednią jego treść rozumiały przy zawarciu umowy jako obowiązek uiszczenia zapłaty kwoty netto wraz z podatkiem VAT należnym wg stawki obowiązującej w chwili realizacji robót i dokonania płatności.

(dowód: akta kontroli str. 180-181)

2.3. Analiza zapisów w dziennikach budów oraz protokołach odbioru częściowego i końcowego robót budowlanych objętych ww. umowami wykazała, że wszystkie umowy zostały zrealizowane w terminach i zakresach w nich przewidzianych. W przypadku trzech umów (poz. 1, 2 i 5) Urząd powiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Działdowie („PINB”) o zakończeniu budowy (PINB nie zgłosił uwag do tych zawiadomień). W trzech pozostałych przypadkach nie były wymagane zawiadomienia ponieważ inwestycje realizowane były na podstawie zgłoszenia i nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę. Z protokołów odbioru końcowego ww. sześciu inwestycji wynika, że w przypadku żadnej z inwestycji zrealizowanej w ramach tych umów nie stwierdzono wad lub usterek.

(dowód: akta kontroli str. 158, 234-262)

Gmina wypłaciła SKR wynagrodzenie w łącznej wysokości 7.036.558,51 zł brutto, w kwotach i terminach określonych w ww. umowach, po przedłożeniu przez wykonawcę 35 faktur VAT, 21 protokołów częściowego odbioru robót i 7 protokołów odbioru końcowego wykonanych robót (w przypadku inwestycji dotyczącej rozbudowy kanalizacji sanitarnej Tuczek–Żabiny sporządzono dwa protokoły odbioru końcowego – dla zadania 1 i zadania 2).

(dowód: akta kontroli str. 263-268)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku 4 faktur, tj. 10/J/11/ z 08.09.2011 r. na kwotę 260.686,64 zł, 13/J/11/ z 31.10.2011 r. na kwotę 303.335,23 zł, 5/J/12/ z 11.06.2012 r. na kwotę 260.686,64 zł oraz 6/J/12 z 12.06.2012 r. na kwotę 281.786,49 zł płatności dokonano z opóźnieniem w stosunku do terminów umownych, wynoszącym od 2 do 20 dni. Gmina nie została obciążona odsetkami za zwłokę w dokonaniu tych płatności.

2.4. Gmina nie udzielała SKR zaliczek na realizację ww. zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 158)

2.5. W przypadku żadnej z sześciu ww. umów nie wystąpiła konieczność naliczenia kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Rybno udzielał ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na podstawie obowiązujących przepisów (ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²¹, ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²²).

(dowód: akta kontroli str. 269)

W latach 2009-2014 Urząd otrzymał:

- 292 wnioski o umorzenie zaległości w podatku od nieruchomości, z których 247 zostało rozpatrzonych pozytywnie (umorzono 148.270,32 zł należności podatkowych), 31 negatywnie, a 14 było bezprzedmiotowych (np. ze względu na fakt, iż termin płatności zobowiązania podatkowego jeszcze nie upłynął),
- 15 wniosków o rozłożenie płatności podatku na raty, z których 14 rozpatrzono pozytywnie (na kwotę 90.496,00 zł), jeden był bezprzedmiotowy,
- 32 wnioski o przesunięcie terminu płatności – 31 wniosków rozpatrzono pozytywnie (na kwotę 20.786,06 zł), jeden był bezprzedmiotowy.

(dowód: akta kontroli str. 270-273)

„[...]”²³.

W latach 2009-2014 Wójt Gminy Rybno corocznie podawał do publicznej wiadomości wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem umorzonych kwot i przyczyn ich umorzenia w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 274-323)

Ustalone
nieprawidłowości

W wykazie udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych za 2009 r.:

- zamieszczono informację, że przyczyną umorzenia zaległości SKR „[...]”²⁴ w kwocie 25.152,00 zł był remont i modernizacja zakupionych przez SKR budynków na terenie Gminy, podczas gdy w dokumentacji dotyczącej wydania decyzji w sprawie umorzenia „[...]”²⁵ nie udokumentowano „[...]”²⁶,
- zamieszczono kwoty umorzonych należności głównych bez podania wysokości umorzonych odsetek za zwłokę w wysokości 116,11 zł (decyzja Wójta Gminy Rybno w sprawie umorzenia zaległości podatkowej SKR „[...]”²⁷) oraz w wysokości 559,00 zł (decyzja Wójta Gminy Rybno w sprawie umorzenia zaległości podatkowej „[...]”²⁸).

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

W myśl art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych

²¹ j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 613

²² j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) oraz art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy skarbowej.

²⁴ Jw.

²⁵ Jw.

²⁶ Jw.

²⁷ Jw.

²⁸ Jw.

nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

Katarzyna Chołaścińska zatrudniona w Urzędzie na stanowisku inspektora ds. podatków podała, że przyczyną powyższych uchybień było niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 325-328)

Były Wójt Gminy Rybno Edmund Ligman zeznał: „*Podanie informacji o remoncie i modernizacji budynków SKR wynikało prawdopodobnie z błędnego zapisu pracownika przygotowującego powyższy wykaz. Niezamieszczenie natomiast w tym wykazie kwot umorzonych odsetek wynikało z niedopatrzenia tego samego pracownika.*”

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

Opis stanu
faktycznego

W „[...]”²⁹ o umorzenie „[...]”³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 275-301)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd nie przeprowadził postępowania dowodowego mającego na celu zweryfikowanie okoliczności, na które SKR „[...]”³¹. Wójt umorzył zaległości podatkowe SKR „[...]”³² w kwocie, odpowiednio 12.576,00 zł (plus odsetki 116,11 zł) oraz 25.152,00 zł (plus odsetki 559,00 zł). W uzasadnieniach ww. decyzji „[...]”³³. Stosownie natomiast do art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. W myśl art. 210 § 5 ww. ustawy można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, nie dotyczy to jednak decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku.

(dowód: akta kontroli str. 275-301)

W myśl art. 122 Ordynacji podatkowej w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. W art. 187 § 1 ww. ustawy określono, że organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Zgodnie natomiast z art. 191 organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W sprawie ww. umorzenia były Wójt Gminy Rybno Edmund Ligman zeznał, że „wynikało to z niedopatrzenia byłej pracownicy Urzędu, która po przejściu na emeryturę została czasowo zatrudniona na zastępstwo w Referacie Podatkowym Urzędu. Ponadto sytuacja SKR była mi bardzo dobrze znana, ponieważ spółdzielnia ta działa na terenie Gminy od wielu lat, a w 2009 r. przechodziła restrukturyzację polegającą na zmianie profilu działalności.”

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

²⁹ Jw.

³⁰ Jw.

³¹ Jw.

³² Jw.

³³ Jw.

W złożonym wyjaśnieniu była pracownica, na którą zadekretowane zostały „[...]”³⁴ podała, że ze względu na upływ czasu nie jest w stanie wyjaśnić, czy w sprawach tych były prowadzone postępowania podatkowe (dowodowe) przed wydaniem decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 329-330)

W sprawie kryteriów i przesłanek udzielania SKR ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, były Wójt Gminy Rybno zeznał: „Kierowałem się ważnym interesem podatnika i Gminy. W tym czasie SKR znajdował się w złej sytuacji finansowej, co mogło skutkować zwolnieniami co najmniej kilkunastu pracowników. Starłem się aby mieszkańcy Gminy byli zatrudniani w lokalnych firmach. Nikt nie wpływał na moją decyzję o umorzeniu zaległości podatkowych. Podjąłem ją samodzielnie.”

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

Ocena częściowa

W badanym okresie Wójt wywiązał się z obowiązku corocznego podawania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono ulg w zakresie podatków i opłat. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały natomiast na zamieszczeniu nierzetelnych danych w wykazie sporządzonym za 2009 r., a także nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego, mającego na celu zweryfikowanie okoliczności, „[...]”³⁵.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) Każdorazowe przeprowadzanie postępowania dowodowego mającego na celu zweryfikowanie okoliczności wskazanych we wnioskach podatników o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.
- 2) Wskazywanie w wykazach osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł rzetelnych danych dotyczących wysokości umorzonych kwot i przyczyn ich umorzenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Olsztynie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁴ Jw.

³⁵ Jw.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Olsztyn, dnia lipca 2015 r.

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie

Kontrolerzy
Krzysztof Szliszka
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis