



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.009.01.2016

S/16/006

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebownisko 22, 36-001 Trzebownisko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/006 – Gospodarowanie mieniem gminnym przez Wójta Gminy Dębowiec.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Jacek Wolan – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/149/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. Mariusz Twardowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/43/2017 z dnia 17 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dębowcu, 38-220 Dębowiec 101, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Dębowiec jest Pan Zbigniew Staniszewski od dnia 10 listopada 2002 r. (zwany dalej Wójtem). (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności.

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>1</sup> pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości gospodarowanie mieniem gminnym przez Wójta Gminy Dębowiec w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

1. Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą Gmina Dębowiec przeprowadziła 13 postępowań dotyczących udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, na łączną kwotę 7.134.715,09 zł, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> (dalej: PZP) w trybie przetargów nieograniczonych. Ponadto w okresie tym dokonano 297 zamówień na łączną kwotę 3.088.225,07 zł, które dotyczyły robót drogowych, budowlanych i innych zleconych na podstawie obowiązującego w Urzędzie *Regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro*.

Stwierdzona w trakcie kontroli w tym zakresie nieprawidłowość dotyczyła udzielenia przez Wójta zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy PZP (w brzmieniu obowiązującym na dzień udzielenia zamówienia) przy umowie nr 22/K/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. na kwotę 244.969,36 zł., zawartej z [...] <sup>3</sup>, mimo,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

<sup>3</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK

iż nie zachodziły przesłanki określone w ww. przepisie PZP do zastosowania takiego rodzaju zamówienia.

2. W latach 2014-2016 (do 30 września 2016 r.) Gmina zawarła 4 umowy na realizację robót drogowych (obejmujące kopanie rowów przydrożnych) w miejscowości Duląbka na łączną kwotę 13.201,10 zł. Zlecenia wymienionych robót dokonano prawidłowo - zgodnie z obowiązującym w Gminie *Regulamin udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro*.

Ustalono w kontroli nieprawidłowości dotyczą rzetelności zawartych umów z wykonawcami. W umowach brak było określenia miejsca wykonywania tych robót (np. kilometrażu drogi lub nr działek na których wykonywane były prace).

3. W okresie objętym kontrolą, Wójt wydał łącznie 76 decyzji dotyczących przyznania ulg podatkowych na łączną kwotę 127,2 tys. zł co stanowiło 2,3% osiągniętych wpływów z podatków (5.621 tys. zł).

Na objętych badaniem 17 postępowań zakończonych wydaniem takich decyzji, ustalono, że w odniesieniu do 6 podatników prowadzących działalność gospodarczą, Wójt udzielił ulg w postaci umorzenia (lub częściowego umorzenia) zobowiązań podatkowych w podatku od środków transportowych oraz w podatkach od nieruchomości, rolnego i leśnego, pomimo braku przesłanek uprawniających dla takiego rozstrzygnięcia wyrażonych w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>, jak ważny interes publiczny bądź ważny interes podatnika. Łączna kwota tych umorzeń wyniosła 25.900 zł.

W składanych wnioskach o umorzenie, zainteresowani powoływali się głównie na ponoszone straty w działalności gospodarczej oraz wysokie koszty funkcjonowania, które to argumenty, w ocenie NIK, nie uzasadniały podjętego rozstrzygnięcia.

4. W latach 2014-2016, Gmina zawarła łącznie 10 umów najmu/dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy, z czego 7 dotyczyło działek rolnych. W 4 przypadkach zawarcie umów nastąpiło w drodze przetargu, natomiast w 6 przypadkach odstąpiono od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów – zgodnie z przepisem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>.

Ustalono, że umowy zawarte w 2014 r. posiadały m.in. zapis dotyczący naliczania odsetek za zwłokę w przypadku nieterminowej zapłaty, natomiast w umowach z 2015 r. i 2016 r. nie zawarto takiego zapisu, co w ocenie NIK było niekorzystne dla interesu Gminy.

5. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w Gminie prawidłowo prowadzona była gospodarka drewnem pozyskanym z nieruchomości będących własnością lub w zarządzie Gminy.

6. NIK jako prawidłowe ocenia zawarcie przez Gminę umowy z Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem S.A. w Warszawie, Oddział w Sanoku, na zawarcie której wyraziła zgodę Rada Gminy, a uzyskane dochody z tego tytułu w latach 2014-2016 wyniosły łącznie 16.984,57 zł.

---

wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>4</sup> ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 poz. 613 ze zm.)

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2174 ze zm.).

W umowie prawidłowo zabezpieczono interes Gminy odnoszący się do zakresu zagospodarowania przedmiotu dzierżawy, jednak nie zawarto zapisu dotyczącego naliczania odsetek za zwłokę w przypadku opóźnienia w zapłacie.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia emisję obligacji komunalnych przez Gminę w 2016 r. W ocenie NIK, obligacje zostały wyemitowane legalnie i gospodarnie, przynosząc Gminie wymierne korzyści w postaci możliwości realizacji zadań inwestycyjnych przez Gminę, jak również przyniosły oszczędności w kwocie 42.160 zł (liczonej na dzień 16 maja 2016 r.) z tytułu różnicy kosztów odsetek liczonych od kredytów w porównaniu do kosztów obligacji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego.**

Opis stanu  
faktycznego

#### **1. Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy.**

1.1.

W Urzędzie zarządzeniem Wójta Nr 25/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. wprowadzono regulacje zlecenia usług o wartości poniżej progu określonego w PZP tj. *Regulamin udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro.*

1.1.1.

W § 1 ww. zarządzenia z dnia 24 kwietnia 2014 r. określono sposób ustalania wartości zamówień w przypadkach gdy nie stosowano PZP z uwagi na uregulowanie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy. Kwoty wymienione w ww. regulaminie są kwotami netto, a wartość euro ustala się zgodnie z przepisami PZP oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy. Podstawą ustalenia wartości szacunkowej zamówienia jest wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez dokonującego wydatku z należytą starannością. Wartość szacunkową wydatków ustala się odpowiednio zgodnie z postanowieniami art. 32-34 PZP. Wartość szacunkową wydatku ustala upoważniony pracownik merytorycznego wydziału właściwego do przedmiotu zamówienia. Przeprowadzenie procedury związanej z udzieleniem zamówienia, którego wartość nie przekracza 30.000 euro dokonywane jest przez referat merytoryczny właściwy dla przedmiotu zamówienia. Podstawę do dokonywania wydatków stanowi aktualny plan wydatków budżetu Gminy, na dany rok budżetowy. W regulaminie zapisano również, iż przy ustalaniu wartości szacunkowej wydatków, należy przestrzegać przepisów ustawy dotyczących zakazu dzielenia wydatków oraz zaniżania wartości wydatków w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Ponadto określono sposób dokumentowania czynności związanych z oszacowaniem wartości zamówienia poprzez spisanie notatki służbowej, sporządzenie wydruków ze stron internetowych, złożone oferty cenowe oraz sporządzony kosztorys inwestorski.

(dowód: akta kontroli str. 6 - 11)

1.1.2.

W okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 września 2016 r. Gmina Dębowiec wdrożyła 13 postępowań: udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 7.134.715,09 zł, w tym:

- 2014 r. – 3 postępowania o roboty budowlane, 1 postępowanie o udzielenie kredytu, 1 licytacja elektroniczna na zakup energii oraz 1 postępowanie na usługi na łączną kwotę 3.854.207,47 zł,

- 2015 r. – 1 postępowanie o roboty budowlane, 2 postępowania o udzielenie kredytu oraz 2 postępowania na usługi na łączną kwotę 2.946.577,07 zł,
- 2016 r. (do 30 września) – 1 postępowanie na usługi na kwotę 167.022,00 zł, oraz 1 postępowanie o roboty budowlane na kwotę 166.908,55 zł.

We wszystkich ww. przypadkach ogłoszono przetarg nieograniczony.

Ponadto w okresie objętym kontrolą dokonano 297 zamówień na kwotę 3.088.225,07 zł: w tym 118 zamówień w 2014 r. na kwotę 1.194.194,70 zł, w 2015 r. 92 zamówienia na kwotę 1.081.657,69 zł, w 2016 r. (do 30 września) 87 zamówień na kwotę 812.372,68 zł, które dotyczyły robót drogowych, budowlanych i innych zleconych na podstawie obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro.

Stwierdzono, iż Urząd dokonywał zleceń na wykonanie robót drogowych oraz budowlanych z pominięciem ustawy PZP dla [...] <sup>6</sup> mimo, iż łączna wartość wykonanych zleceń tego samego rodzaju przekraczała równowartość kwoty 30.000 euro, tj. kwotę określoną w art. 4 ustawy PZP. W 2014 r. [...] <sup>7</sup> uzyskało 11 zleceń (na roboty drogowe) na łączną kwotę 342.199,60 zł, w 2015 r. uzyskało 6 zleceń (na roboty drogowe) na łączną kwotę 171.592,02 zł, w 2016 r. uzyskało 5 zleceń (na roboty drogowe) na łączną kwotę 66.908,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12 - 33)

Jak stwierdził Pan Zbigniew Staniszewski - Wójt Gminy Dębowiec *podczas uruchamiania i przeprowadzania procedury udzielania poszczególnych zamówień Zamawiający kierował się definicją drogi jako odrębnego obiektu budowlanego, który spełnia samoistnie funkcję gospodarczą lub techniczną, zatem traktowano je jako odrębne zamówienia, pozostające bez związku ze sobą. Zamówienia publicznego można dokonać odrębnie na każdy obiekt budowlany, a każda droga (o odrębnej numeracji, odrębnym położeniu) jest odrębnym obiektem budowlanym. Zawarcie dwóch umów na remonty dwóch dróg Zamawiający uznaje za dwa odrębne zamówienia, a nie za podzielenie jednego zamówienia na dwie części. Każdy z obiektów budowlanych, powstałych w wyniku realizacji przedmiotowych zamówień może spełniać i spełnia samodzielne funkcje techniczne i gospodarcze. Przesądza o tym w szczególności możliwość korzystania z każdej z dróg w sposób samodzielny, niezależny od pozostałych. Każda remontowana lub przebudowywana droga traktowana była jako odrębny obiekt budowlany i w stosunku do każdej drogi rozpatrywane było w jaki sposób prowadzić postępowanie tzn. czy kwota zamówienia zobowiązuje do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, czy też stosuje się regulamin wewnętrzny dot. zamówień poniżej progu 30 000 euro. Zamawiający może udzielać zamówień zbieżnych rodzajowo w ramach odrębnych postępowań i traktować każde z tych postępowań z różnych względów np. organizacyjnych, ekonomicznych, czasowych itp. jako odrębne. Wtedy każde z nich stanowić będzie przedmiot odrębnego postępowania, mimo że zamówienia są tego samego rodzaju i o takim samym przeznaczeniu, ale nie są wykonywane w tym samym czasie ponieważ zamawiający nie dysponował wiedzą o nich w momencie wszczęcia poprzedniego postępowania (środki na wykonywanie remontu dróg uchwalane są w budżecie stopniowo w ciągu całego*

<sup>6</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

<sup>7</sup> j.w.

roku). Przy zlecaniu prac [...] <sup>8</sup> stosowano zarówno ustawę Prawo zamówień publicznych jak i Regulamin udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro w zależności od wartości poszczególnych zleceń. Były to odrębne zadania prowadzone w kilkunastu różnych miejscowościach. Ponadto zapotrzebowanie na wykonanie poszczególnych robót zgłaszane było przez sołtysów miejscowości, radnych oraz mieszkańców w ciągu całego roku budżetowego. W każdym przypadku, w którym kwota zamówienia nie przekraczała kwoty ustawowej stosowano się do Regulaminu udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro (umowy nr: 10/2014, 14/2014, 15/2014, 16/2014, 25/2014, 26/2014, 27/2014, 28/2014, 2/06/2015, 15/2015). Na jego podstawie przy udzielaniu zamówień od kwoty 30 000 zł do kwoty stanowiącej równowartość 20 000 euro rozpoznawanie rynku obejmowało co najmniej trzech wykonawców realizujących, w ramach prowadzonej przez siebie działalności, przedmiot zamówienia. Po przeprowadzonym rozeznaniu wskazano wykonawcę, który zaoferował najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia. Wobec powyższego Zamawiający nie traktuje zleceń na roboty drogowe jako dzielenia zamówień, w celu pominięcia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 34 - 43)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie udzielał zamówień firmie [...] <sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Do szczegółowego badania wybrano następujących 6 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego:

1. „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Dębowiec ” (rok 2016), wartość zamówienia 167.022 zł.,

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 45 - 58)

2. „Remont drogi gminnej nr 113257R w Dębowcu, Remont drogi gminnej nr 113267R Folsz – Dobrynia przez wieś Dobrynia w Dobryni” (rok 2015), wartość zamówienia 201.890,24 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 59 - 90)

3. „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Dębowiec ” (rok 2015), wartość zamówienia 163.296 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 91 - 105)

4. „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Dębowiec ” (rok 2014), wartość zamówienia 397.440 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32 -33, 106 - 120)

5. „Przebudowa z rozbudową istniejącego budynku stacji uzdatniania wody w Folszu wraz z infrastrukturą towarzyszącą” (rok 2014), wartość zamówienia 684.027 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 121 - 200)

---

<sup>8</sup> J.w.

<sup>9</sup> J.w.

6 „Budowa parkingu samochodowego w Foluszu oraz zabudowa rowu z wykonaniem chodnika i budowa parkingu samochodowego w Cieklinie”, umowa RG.272.4.2014 z dnia 5 września 2014 r. (wraz z aneksami) wartość zamówienia 494.561,89 zł.

Ponadto do szczegółowego badania dobrano zamówienie „z wolnej ręki” umowa Nr 22/K/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. wartość zamówienia 244.969,36 zł związane z zamówieniem „Budowa parkingu samochodowego w Foluszu oraz zabudowa rowu z wykonaniem chodnika i budowa parkingu samochodowego w Cieklinie” ujętym w poz. 6 powyższego zestawienia.

W wyniku analizy zamówienia „Budowa parkingu samochodowego w Foluszu oraz zabudowa rowu z wykonaniem chodnika i budowa parkingu samochodowego w Cieklinie”, umowa RG.272.4.2014 z dnia 5 września 2014 r. stwierdzono, iż Urząd zawarł m.in. umowę użyczenia w dniu 1 lipca 2011 r. z Parafią Rzymsko Katolicką w Foluszu na użyczenie budynku Domu Parafialnego wraz z działkami 58, 63/1 położonymi w Foluszu.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 201 - 298)

*Jak stwierdził Pan Zbigniew Staniszewski - Wójt Gminy Dębowiec w związku z tym, że w miejscowości Folusz nie ma domu ludowego Gmina Dębowiec przejęła na podstawie umowy użyczenia budynek Domu Parafialnego na okres od 01.07.2011r. do 31.12.2021r. Budynek stał się miejscem skupiającym aktywność mieszkańców. To w tym miejscu organizowane są różnego rodzaju spotkania, toczy się życie kulturalne. W budynku odbywają się zebrania: wiejskie, Ochotniczej Straży Pożarnej, członkiń Koła Gospodyń Wiejskich i innych stowarzyszeń działających w miejscowości. Organizowane są spotkania integracyjne grup niezorganizowanych i zorganizowanych takie jak spotkania opłatkowe, dożynki itp. W budynku wydawana jest darmowa żywność dla mieszkańców Folusza sprowadzana przez stowarzyszenie. Pomieszczenia Domu Parafialnego pełnią funkcję świetlicy, gdzie młodzież może bezpiecznie spędzić czas, skorzystać z biblioteki czy zagrać w tenisa stołowego. Nadmieniam, że ks. proboszcz nie mieszka w Domu Parafialnym tylko w innym mieszkaniu na terenie Folusza. Np. w ubiegłym roku w styczniu odbyło się spotkanie opłatkowe, w lutym zebranie sprawozdawczo-wyborcze Ochotniczej Straży Pożarnej, dzień kobiet organizowany przez Koło Gospodyń Wiejskich, w maju przyjęcia komunijne, w sierpniu „wieńcowiny” ponadto na bieżąco odbywały się zebrania wiejskie, OSP, stowarzyszeń itp.*

(dowód: akta kontroli str. 299)

Stwierdzono, iż udzielono zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy PZP (w brzmieniu obowiązującym na dzień udzielenia zamówienia) przy umowie nr 22/K/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. na kwotę 244.969,36 zł., mimo, iż nie zachodziły przesłanki określone we ww. przepisie PZP do zastosowania takiego rodzaju zamówienia. Zgodnie z obowiązującą na dzień zawarcia ww. umowy treścią art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a PZP w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nie objętych zamówieniem podstawowym ..... niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów. Realizacja zamówienia podstawowego tj. umowa RG.272.4.2014 z dnia 5 września 2014 r. (wraz z aneksami) zawarta z ww. wykonawcą została zakończona w dniu 21 maja 2015 r. (protokół odbioru końcowego inwestycji), natomiast umowa nr 22/K/2015 została zawarta w dniu 2 czerwca 2015 r. tj. po zakończeniu realizacji zamówienia podstawowego czyli nie

miała żadnego wpływu na realizację prawidłowego wykonania zadania zamówienia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 33, 201 - 298)

Jak stwierdził Pan Zbigniew Staniszewski - Wójt Gminy Dębowiec *roboty budowlane na które została zawarta umowa nr 22/K/2015 w dniu 02.06.2015 r. wynikają z tego, że były one powiązane z zamówieniem podstawowym (przetargowym), gdzie zamawiający po ogłoszeniu przetargu nieograniczonego i wyłonieniu wykonawcy zawarł umowę nr RG 272.4.2014 w dniu 05.09.2014 r. W/w roboty zrealizował jeden wykonawca, ponieważ prowadzone były na tych samych działkach i na podstawie dokumentacji projektowych, które stanowiły komplet. Niemożliwe byłoby podzielenie dokumentacji projektowych, przeprowadzenie procedury przetargowej i wyłonienie różnych wykonawców. Zamawiający poniósłby niewspółmierne koszty związane z ogłoszeniem przetargu i wyłonieniem nowego wykonawcy. Skutkowałoby to wydłużeniem czasu realizacji inwestycji. W zamówieniu pierwotnym było wykonanie chodnika o długości 206 m podzielonego na 2 odcinki. Nowe pozwolenie (zgłoszenie robót) opiewało na wykonanie chodnika o długości 336 m. Techniczną przeszkodą realizacji inwestycji przez różnych wykonawców byłoby to, że na budowie, na jednej działce byłiby różni wykonawcy, którzy korzystaliby z jednej dokumentacji. Odnosząc się do braku powiązania zamówienia podstawowego (umowa nr RG 272.4.2014) z dodatkowym (umowa nr 22/K/2015) informuję, że w dniu 03.04.2015 roku został spisany „Protokół konieczności” w którym zamawiający otrzymał zapewnienie wykonawcy, że roboty dodatkowe wykona na podstawie kosztorysu po stawkach i narzutach jak w ofercie przetargowej zamówienia podstawowego. Oznacza to, że postępowanie na wybór wykonawcy rozpoczęte zostało jeszcze przed zakończeniem uprzednich robót. Dla zamawiającego ten zapis był korzystny bo nie ponosił dodatkowych kosztów. Zamawiający zawarł też stanowisko, że roboty zostaną zlecone po zabezpieczeniu środków finansowych, co miało miejsce dopiero podczas sesji Rady Gminy 28 maja 2015 roku Uchwałą Rady Gminy tuż po zakończeniu zamówienia podstawowego (Protokół odbioru końcowego z 21.05.2015 r.) Dzięki zapisom w Protokole konieczności wykonawca mógł się przygotować do realizacji zamówienia, co spowodowało oszczędności w środkach finansowych i realizacji zamówienia dodatkowego w krótszym czasie. Zamawiający kierując się ustawą PZP zastosował art. 67 ust. 1 pkt 5a, w której to ustawodawca dopuścił możliwość zaistnienia sytuacji gdzie można zlecić dotychczasowemu wykonawcy wykonanie robót budowlanych o łącznej wartości do 50% realizowanego zamówienia (podstawowego), niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których oddzielenie wymagałoby poniesienia dodatkowych kosztów. Zamawiający stosując przytoczony artykuł PZP nie naruszył ustawy w której zostały określone zasady udzielania zamówień publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 34 - 43)

## **1.2 Bezprzetargowe zlecenie robót w miejscowości Duląbka przy kopaniu rowów przydrożnych**

Ustalono, że w latach 2014-2016 (do 30 września 2016 r.) Gmina zleciła bezprzetargowo następujące roboty (obejmujące kopanie rowów przydrożnych) w miejscowości Duląbka:

- umowa Nr 3/2014 zawarta w dniu 23 kwietnia 2014 r. dotycząca odtworzenia rowów wzdłuż drogi przez wieś na długości 120 mb., założenia przepustu, wywozu tłuczni na drogę w ilości 30 m<sup>3</sup> z wyrównaniem; - kwota zleconych robót wynosiła 4.163 zł (brutto);

- umowa Nr 4/2015 zawarta w dniu 10 czerwca 2015 r. dotycząca wykopania rowu na długości 226 mb., założenia 9 mostków oraz wyrównania poboczy; - kwota zleconych robót wynosiła 5.760,30 zł (brutto);
- umowa Nr 14/2015 zawarta w dniu 4 listopada 2015 r. dotycząca wykopania rowu wraz z wywozem ziemi na długości 390 mb.; - kwota zleconych robót wynosiła 1.989 zł (brutto);
- umowa Nr 35/RG/AP/2016 zawarta w dniu 1 czerwca 2016 r. dotycząca kopania rowu przy drogach gminnych w miejscowości Duląbka na długości 168 mb. oraz wyrównania ziemi; - kwota zleconych robót wynosiła 1.288,80 zł (brutto).

Zlecenia wymienionych robót dokonano zgodnie z obowiązującym w Gminie *Regulaminem udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro*. Łączna kwota wymienionych robót wyniosła 13.201,10 zł. Wykonanie zleconych prac potwierdzone było protokołami odbioru robót, w których uczestniczyli przedstawiciele Urzędu oraz sołtys wsi Duląbka.

(dowód: akta kontroli str. 6-11; 300-320)

W złożonych wyjaśnieniach Wójt podał, że „zakres rzeczowy robót wykonywanych na podstawie umów (nr: 3/2014, 4/2015, 14/2015, 35/RG/AP/2016) określany był każdorazowo przez pracownika urzędu lub sołtysa wsi, poprzez dokładne wskazanie Wykonawcy w terenie miejsca bądź kilometrażu obejmującego przedmiotowe prace do wykonania. Ponadto roboty drogowe, w tym zasięg ich wykonywania, nadzorowane były w trakcie trwania przez pracownika urzędu oraz przez sołtysa miejscowości, w której się odbywały. Po zakończeniu następowała wizja lokalna w terenie i ostateczna weryfikacja prawidłowości wykonania robót, zakończona pisemnym protokołem odbioru”.

(dowód: akta kontroli str. 34-43)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

- udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy PZP (w brzmieniu obowiązującym na dzień udzielenia zamówienia) przy umowie nr 22/K/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. na kwotę 244.969,36 zł, mimo, iż nie zachodziły przesłanki określone w ww. przepisie PZP do zastosowania takiego rodzaju zamówienia,
- rzetelności zawartych umów z wykonawcami robót zleconych przez Gminę. W wymienionych wyżej umowach dotyczących bezprzetargowego zlecenia robót obejmujących kopanie rowów przydrożnych w miejscowości Duląbka, brak było określenia i dokładnego wskazania miejsca wykonywania tych robót (np. kilometrażu drogi lub nr działek na których wykonywane były prace). W ocenie NIK, dokładne określenie miejsca wykonywania robót jest podstawą do odbioru końcowego tych robót oraz niezwykle istotne w przypadkach spornych (np. w ramach gwarancji lub rękojmi) dotyczących jakości i ilości wykonanych robót.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Gospodarowanie mieniem gminnym.

Gmina nie posiada planu wykorzystania zasobu nieruchomości (planu gospodarki nieruchomościami).

Ustalono, że Rada Gminy Dębowiec nie określiła szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg cywilnoprawnych w myśl przepisów art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 321)

### **2.1. Decyzje w sprawie umorzeń, rozłożeń na raty, odroczeń terminów płatności należności**

W okresie objętym kontrolą, Wójt nie podejmował decyzji w sprawie umorzeń, rozłożeń na raty, odroczeń terminów płatności należności z tytułu gospodarowania majątkiem gminy - nie wpłynął żaden wniosek o przyznanie ulgi z opłat z tytułu gospodarowania składnikami majątkowymi.

W latach 2014-2016 (do 30 września) Wójt wydał łącznie 76 decyzji dotyczących przyznania ulg podatkowych (umorzeń, odroczeń, rozłożeń na raty), natomiast wpłynęło w tym okresie łącznie 89 wniosków o przyznanie ulg podatkowych. Łączna kwota przyznanych ulg wyniosła 127,2 tys. zł co stanowiło 2,3% osiągniętych wpływów z podatków (5.621 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 321-333)

Ustalone  
nieprawidłowości

Badaniem prawidłowości wydawania decyzji w sprawie udzielenia umorzeń i ulg podatkowych objęto łącznie 17 przeprowadzonych postępowań zakończonych wydaniem takich decyzji. Ustalono, że w odniesieniu do podatników prowadzących działalność gospodarczą, Wójt udzielił ulg w postaci umorzenia (lub częściowego umorzenia) zobowiązań podatkowych w podatku od środków transportowych oraz w podatkach od nieruchomości, rolnego i leśnego, pomimo braku przesłanek uprawniających dla takiego rozstrzygnięcia wyrażonych w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa<sup>11</sup>, jak ważny interes publiczny bądź ważny interes podatnika. Dotyczyło to następujących decyzji: F.3111.34.2014; F.3111.32.2014; F.3111.25.2014; F.3111.24.2014; F.3111.1.2014; F.3111.21.2016, których łączna kwota umorzeń wyniosła 25.900 zł.

W składanych wnioskach o umorzenie, zainteresowani powoływali się głównie na ponoszone straty w działalności gospodarczej oraz wysokie koszty funkcjonowania, które to argumenty, w ocenie NIK, nie uzasadniały podjętego rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 334-762)

*W złożonych wyjaśnieniach Wójt podał, że „zgodnie z art. 67a ustawy ordynacja podatkowa organ podatkowy na wniosek podatnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może umorzyć zaległości podatkowe lub odsetki za zwłokę. Treść art.67a wskazuje na uznaniowy charakter tego rozstrzygnięcia, aczkolwiek nie na charakter dowolny. Wydane decyzje o umorzeniu lub częściowym umorzeniu zostały podjęte po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy oraz dogłębnej analizie dwóch pojęć: ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego . W latach 2014-2016 w decyzjach Nr F.3111.1.2014, F.3111.24.2014, F.3111.25.2014, F.3111.21.2016, umarzając całość lub część zaległego podatku firmie /.../ z siedzibą w Zarzeczcu na kwotę 13.900,00 zł + należne odsetki i firmie /.../ z siedzibą w Zarzeczcu na kwotę 6.000,00 zł + należne*

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.)

<sup>11</sup> ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017, poz. 201 ze zm.)

odsetki wzięto pod uwagę chęć utrzymania dowozu młodzieży do szkół średnich w Jaśle z miejscowości, które nie obsługuje Zakład Miejskiej Komunikacji Samochodowej, lub obsługuje w bardzo ograniczonym zakresie, a z którym Gmina Dębowiec zawarła porozumienie. Młodzież z terenu Gminy Dębowiec miałaby znacznie utrudniony dojazd do szkół w Jaśle. Naliczanie dopłaty do ucznia i rozliczanie miesięczne przez pracownika Gminy tych dopłat generowałoby dodatkowe koszty urzędu, które byłyby większe niż przedmiotowe zwolnienie podatkowe. Należy także stwierdzić że zgodnie z zawartym porozumieniem z Gminą Miasto Jasło w sprawie powierzenia zadania publicznego w zakresie zbiorowego transportu lokalnego mieszkańców Gminy Dębowiec przekazywano dotacje celową do ZMKS w Jaśle na kwotę 2014 rok- 33 tys. zł, 2015 rok - 25 tys. zł, 2016 rok- 30 tys. zł. Pomimo przekazywanej dotacji ZMKS nie podjął się zapewnienia w pełnym zakresie transportu na liniach nierentownych a porozumieniem objęto tylko niektóre miejscowości z Gminy Dębowiec. Dlatego podejmując powyższe decyzje o umorzeniu kierowano się interesem lokalnej społeczności w zakresie zapewnienia dostępu do transportu publicznego – art.7 ust.1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż to do gminy należy wykonanie zadań w postaci między innymi zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego.

W decyzji Nr F.3111.32.2014 umarzając część zaległego podatku Panu /.../ w kwocie 5.000,00 zł + należne odsetki organ podatkowy kierował się zdarzeniem losowym, które dotknęło podatnika. Podatnik jest mieszkańcem Dębowca i prowadzi na terenie gminy firmę usługowo handlowo produkcyjną /.../. Gmina Dębowiec wykonywała inwestycję pod nazwą budowa przydomowych oczyszczalni ścieków. W/w inwestycję wykonywała firma /.../ która pobrała część materiałów z firmy podatnika nie płacąc za nie, a materiały te zostały wykorzystane do inwestycji na terenie gminy. Firma /.../ znając swoją sytuację finansową wyłudziła od firmy Pana /.../ część materiałów nie płacąc za faktury pomimo Sądowego nakazu zapłaty, na mocy którego została zobowiązana do zapłacenia na rzecz Pana /.../. Zaległości wobec firmy [...]12 Pana /.../ wyniosły 11.219,99 zł. W związku z ogłoszoną upadłością /.../ i cesją bankową dokonaną wcześniej przez /.../ na rzecz Getin Noble Bank S.A. Gmina Dębowiec całość należności za wykonaną umowę przekazała na konto Getin Noble Bank S.A. W związku z brakiem możliwości otrzymania zapłaty firma Pana /.../ znalazła się w trudnej sytuacji finansowej. Organ podatkowy biorąc pod uwagę iż materiały z niezapłaconych faktur zostały wykorzystane do inwestycji gminnej oraz zdarzenie losowe jakie dotknęło podatnika uznał częściowe umorzenie za zasadne.

Decyzją Nr F.3111.34.2014 umarzając część zaległego podatku Pana /.../ w kwocie 1.000,00 zł organ podatkowy kierował się chęcią utrzymania zakładu pracy na terenie gminy. Pan /.../, /.../ Spółka Cywilna /.../ prowadzą na terenie gminy działalność gospodarczą związaną z produkcją pieczywa. W związku z prowadzoną modernizacją pieca firma poniosła w ostatnich latach duże nakłady finansowe. Zatrudnia osoby z terenu gminy. Likwidacja zakładu spowodowałaby utratę miejsc pracy, co w przypadku gminy z kilkoma małymi zakładami i dużym bezrobociem wiązałoby się z rejestracją tych osób w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej i wypłatą zasiłków przewyższających przedmiotowe umorzenie. Dlatego podejmując decyzję o umorzeniu kierowano się interesem lokalnej społeczności, a działania te przyniosły zamierzony skutek”.

---

<sup>12</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 34-43)

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>13</sup>, ważny interes podatnika występuje w sytuacjach szczególnych, w których niemożność regulowania zaległości podatkowych jest spowodowana przypadkami losowymi takimi jak: klęski żywiołowe powodujące utratę majątku, trwała niezdolność zarobkowania wywołana chorobą, kalectwem itp. Natomiast przez interes publiczny należy rozumieć potrzebę, której zaspokojenie powinno służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu poprzez respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli dla organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego itp.

Okoliczności związane z ryzykiem prowadzonej działalności gospodarczej, a w szczególności podejmowanymi działaniami ukierunkowanymi na rozwój tej działalności (prowadzone inwestycje, modernizacje, spłaty zaciągniętych kredytów) nie stanowią przesłanki ważnego interesu podatnika. Podatnik, który prowadzi działalność gospodarczą ponosi ryzyko niepowodzenia prowadzonej działalności i ryzyka tego nie można przenieść na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Przerzucanie kosztów ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej nie leży w interesie społecznym, gdyż bezzasadnie uszczupla należne budżetowi państwa/gminy wpływy, a ponadto niezasadne jest wspieranie publicznymi środkami nieefektywnego podmiotu gospodarczego.

Również sytuacja na rynku pracy i utworzenie przez podatników nowych miejsc pracy na terenie gminy lub perspektywa ich powstania wobec prowadzonych przez podatników inwestycji, nie może stanowić podstawy umorzenia zaległości podatkowych.

Ustalono, że Urząd realizował obowiązek podawania do publicznej wiadomości (tablica ogłoszeń Urzędu, internet) informacji obejmującej wykaz 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 500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 763-764)

## **2.2. Zawieranie umów najmu lub dzierżawy**

Ustalono, że Gmina nie posiada ustalonych zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Gminy.

W latach 2014-2016, Gmina zawarła łącznie 10 umów najmu/dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy (2 w 2014 r., 5 w 2015 r. i 3 w 2016 r.), z czego 7 dotyczyło działek rolnych. W 4 przypadkach zawarcie umów nastąpiło w drodze przetargu, natomiast w 6 przypadkach odstąpiono od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów – zgodnie z przepisem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustalono, że w umowach z 2014 r. zawarto m.in. zapis dotyczący naliczania odsetek za opóźnienia w zapłacie, natomiast w umowach z 2015 r. i 2016 r. nie zawarto takiego zapisu. W ocenie NIK, brak w umowach zapisów dotyczących naliczania odsetek za zwłokę w zapłacie, jest niekorzystny dla Gminy i może powodować powstawanie zaległości w płatnościach na rzecz Gminy przez najemców lub dzierżawców, z uwagi na brak sankcji z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 765-822)

<sup>13</sup> Np. WSA we Wrocławiu z 06.06.2008 r. I SA/Wr 1868/07, LEX nr 481300; WSA w Łodzi z 29.05.2009 r. I SA/Ld 173/09, LEX nr 534559; WSA w Olsztynie z 16.07.2008 r. I SA/OI 108/08, LEX nr 483195; WSA w Warszawie z 01.06.2008 r. III SA/Wa 2046/07, LEX nr 477453; WSA w Gdańsku z 21.05.2008 r. SA/Gd 645/07 LEX nr 446565; WSA w Krakowie z 02.07.2008 r. I SA/Kr 516/08, LEX nr 485960.

### 2.3. Zasady zbytu drewna pochodzącego z lasów gminnych.

Ustalono, że zarządzeniem Nr 30/2016 Wójta z dnia 21 kwietnia 2016 r. określone zostały zasady zagospodarowania drewna pozyskanego z nieruchomości będących własnością lub w zarządzie Gminy. Natomiast w dniu 31 marca 2016 r. Wójt powołał komisję ds. sprzedaży drewna pozyskanego z nieruchomości stanowiących mienie Gminy Dębowiec.

W latach 2014-2016 (do 30 września) zbył lub nieodpłatnie przekazanie drewna stanowiącego własność Gminy dokonywane było na podstawie zarządzeń Wójta.

W wymienionym okresie Wójt dokonał 5 nieodpłatnych przekazania drewna, w tym 4 dla SP w Cieklinie oraz 1 dla OSP Dzielec. W pozostałych 11 przypadkach pozyskane drewno w tym okresie zostało sprzedane na podstawie zarządzeń Wójta. W każdym przypadku cena minimalna oferowanego drewna do sprzedaży określona była w oparciu o ceny obowiązujące w Nadleśnictwie Kołaczyce (dla danego asortymentu drewna). Oferty dotyczące sprzedaży drewna były ogłaszane na tablicy ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 823-857)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania decyzji w sprawie udzielenia umorzeń i ulg podatkowych, których łączna kwota umorzeń wyniosła 25.900 zł., pomimo braku przesłanek uprawniających dla takiego rozstrzygnięcia wyrażonych w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa, jak ważny interes publiczny bądź ważny interes podatnika;
- braku zapisów w umowach najmu/dzierżawy zawartych w 2015 r. i 2016 r. dotyczących naliczania odsetek za zwłokę w przypadku opóźnienia w zapłacie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Prawne aspekty zawarcia umowy z Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem S.A. w Warszawie, Oddział w Sanoku (PGNiG).

W dniu 27 kwietnia 2009 r. Gmina zawarła z PGNiG umowę dzierżawy gruntów (których właścicielem była Gmina) o łącznej powierzchni 1,1531 ha (działki 315/2 i 326), z przeznaczeniem na zagospodarowanie, eksploatację, rekonstrukcję, testowanie, obróbkę, zabiegi intensyfikacyjne, modernizację i likwidację odwiertów.

Umowa zawarta została na czas do zakończenia eksploatacji, zobowiązując dzierżawcę m.in. do zwrotu (w przypadku rozwiązania umowy) działek uporządkowanych i zrehabilitowanych. Na dzierżawę nieruchomości zgodę wyraziła Rada Gminy Dębowiec. Ustalono, że do wymienionej umowy, corocznie zawierane były aneksy określające wysokość czynszu przedmiotu dzierżawy w danym roku.

W umowie nie odnotowano zapisu dotyczącego naliczania odsetek w przypadku nieterminowej zapłaty.

W latach 2014-2016 z tytułu dzierżawy gruntów PGNiG (w 2016 r. zawarty został aneks do umowy w którym określono, iż łączna powierzchnia dzierżawionych gruntów wynosi 0,7880 ha), dochody Gminy wyniosły łącznie 16.984,57 zł. Wpłaty dokonywane były przez PGNiG na konto dochodów Gminy, na podstawie

wystawionych faktur. Zarówno w zawartej umowie jak i aneksach nie określono przeznaczenia środków z tytułu dzierżawy gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 858-868)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Legalność i gospodarność wyemitowania obligacji komunalnych w 2016 r.**

##### **4.1.**

Rada Gminy Dębowiec w dniu 14 marca 2016 roku podjęła Uchwałę Nr XIV/98/2016 w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu w której wyrażono wolę wyemitowania obligacji komunalnych w ilości 4.900 o wartości 1.000 zł każda na łączną kwotę 4.900.000 zł.

Uchwała o emisji obligacji zawierała określenia dotyczące m.in.:

- wielkość emisji,
- określenie wartości nominalnej obligacji,
- termin i warunki wykupu obligacji (w tym o możliwości wcześniejszego wykupu),
- warunki dotyczące wysokości oprocentowania,
- określenie celu emisji (spłata rat wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów),
- określenie trybu emisji,
- wskazanie źródła dochodów, z których zostaną spełnione świadczenia wynikające z emisji (dochody własne i przychody Gminy).

W uchwale nie podano informacji o zabezpieczeniu obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 869-872)

W dniu 28 kwietnia 2016 roku Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie podjął Uchwałę Nr VI/5/2016 w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Dębowiec obligacji komunalnych w kwocie 4.900.000 zł, w której pozytywnie została zaopiniowana możliwość ich wykupu.

(dowód: akta kontroli str. 873-875)

W § 7 Uchwały Rady Gminy Dębowiec Nr XIV/98/2016 w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, Wójt Gminy Dębowiec otrzymał upoważnienie do:

- zawarcia umowy z podmiotem, któremu zostaną powierzone czynności związane z emisją, zbywaniem i wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania,
- dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem emisji obligacji,
- wypełnienia świadczeń wynikających z obligacji.

Na podstawie tych upoważnień Wójt ogłosił konkurs ofert na wybór Agenta Emisji Obligacji Komunalnych Gminy Dębowiec (Zarządzenie Wójta z dnia 10 maja 2016 r. Nr 33/2016). Przedmiotem konkursu było świadczenie kompleksowych usług związanych z pełnieniem funkcji Agenta Emisji Obligacji Komunalnych na kwotę 4.900.000,00 zł łącznie z objęciem całej emisji gwarancją uplasowania przez Agenta Emisji.

W odpowiedzi na ogłoszenie, do Urzędu wpłynęła jedna oferta złożona przez Bank Polska Kasa Opieki S.A.

Komisja powołana wymienionym zarządzeniem dokonała analizy złożonej oferty stwierdzając jej kompletność i zgodność z wymaganiami zawartymi w Uchwale Rady Gminy Dębowiec Nr XIV/98/2016 z dnia 14 marca 2016 r. i Zarządzeniu Wójta Gminy Dębowiec Nr 33/2016 z dnia 10 maja 2016 roku.

Oferta przewidywała 0,2% prowizji oraz marżę dodawaną do stawki WIBOR 6M w wysokościach:

- dla obligacji Seria A16 o wartości 1.000.000 zł wykupowanej w 2021 r. -1,25%,
- dla obligacji Seria B16 o wartości 900.000 zł wykupowanej w 2022 r. -1,35%,
- dla obligacji Seria C16 o wartości 1.500.000 zł wykupowanej w 2023 r. -1,45%,
- dla obligacji Seria D16 o wartości 1.500.000 zł wykupowanej w 2024 r. -1,60%.

W dniu 8 czerwca 2016 roku dokonano wyboru oferty złożonej przez Bank Polska Kasa Opieki S.A. na Agenta Emisji Obligacji Komunalnych Gminy Dębowiec.

W dniu 16 czerwca 2016 roku została podpisana umowa o przeprowadzenie emisji obligacji z wybranym podmiotem.

(dowód: akta kontroli str. 869-872; 877-885; 886-893; 894-931)

Zgodnie z Uchwałą Rady Gminy Dębowiec Nr XIV/98/2016 w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, emisja obligacji nastąpiła w trybie oferty niepublicznej i została skierowana do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 150 osób.

(dowód: akta kontroli str. 869-872; 894-931)

Obligacje na kwotę 4.900.000 zł zostały wyemitowane w celu spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Spłacone zostały dwa kredyty:

- Bank Spółdzielczy w Bieczu – 1.900.000 zł
- Podkarpacki Bank Spółdzielczy – 3.000.000 zł

Spłaty kredytów przed wyemitowaniem obligacji rozłożone były na lata:

- 2016 r. – 1.900.000 zł,
- 2017 r. – 1.196.907 zł
- 2018 r. – 1 803 093 zł.

Jak podała pani Dorota Jeziorowska – Skarbnik Gminy, „taki sposób rozłożenia rat kredytów uniemożliwiał Gminie podejmowania nowych zadań w tych latach. W związku z nową Perspektywą Finansową UE, która stwarza nowe możliwości pozyskiwania środków na realizację zadań w Gminie, Rada Gminy Dębowiec postanowiła wyemitować obligacje, które pozwoliły na dogodnie dla Gminy rozłożenie wykupu obligacji w latach: 2021 r. – 1.000.000,00 zł, 2022 r. – 900.000,00 zł, 2023 r. – 1.500.000,00 oraz 2024 r. – 1.500.000,00 zł. (przy założeniu, że w razie możliwości, wykupu można dokonać wcześniej).

W tej sytuacji zostały „uwolnione” środki w latach 2016 – 2018, które pozwoliły na realizację nowych zadań, również tych z udziałem środków unijnych. W roku 2016 Gmina przystąpiła do realizacji projektów:

- pn. "Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej na terenie Gmin należących do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki - Zakres II" realizacja 2016 – 2017 na ogólną kwotę 1.460.075,97 zł,
- „Przebudowa budynku gimnazjum i dobudowa przedszkola w Dębowcu” realizacja 2016 – 2017 na ogólną kwotę 1.632.158,99 zł,
- „Przebudowa i budowa dróg gminnych na terenie Gminy Dębowiec w miejscowościach: Majscowa, Folusz, Dębowiec, Zarzecze” realizacja 2016 – 2017 na ogólną kwotę 349.524,38 zł.

W trakcie realizacji jest również projekt pn. „Instalacja systemów energii odnawialnej na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych Gminy Dębowiec” ze Szwajcarsko Polskiego Programu Współpracy realizacja 2012 – 2017, na ogólną kwotę 4.122.220,01 zł.

Planowane do realizacji są również projekty:

- „Budowa Infrastruktury turystyczno – rekreacyjnej w Gminie Dębowiec” realizacja 2016 – 2017 na ogólną kwotę 500.000,00 zł,
- „Instalacje systemów odnawialnych źródeł energii na terenie gmin należących do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki” realizacja 2017 – 2018 na ogólną kwotę 1.404.000,00 zł,
- „Budowa kompleksu sportowo rekreacyjnego w Dębowcu” realizacja 2017 – 2019 na ogólną kwotę 2.700.000,00 zł,
- „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Majscowa i Łazy Dębowieckie w ramach Projektu pn. „Program poprawy czystości zlewni rzeki Wisłoki – Etap III” realizacja 2017 – 2021 na ogólną kwotę 9.500.000,00 zł.”

Podstawowym kosztem jaki gmina poniosła w związku z emisją obligacji była prowizja za usługę emisji i gwarancję dojścia emisji do skutku. Prowizja obejmowała wszystkie koszty związane z emisją obligacji poza kosztami odsetkowymi i wyniosła 0,2% wartości obligacji tj. kwotę 9.800,00 zł. Wybór Agenta Emisji Obligacji Komunalnych odbył się na podstawie konkursu ogłoszonego przez Wójta. Informacje o konkursie zostały przesłane do 9 podmiotów drogą elektroniczną oraz umieszczono informację na stronie internetowej Gminy.

Emisja obligacji została ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Dębowiec na lata 2016 – 2024, w której prognozowane były dochody i wydatki Gminy na te lata, w tym koszty obsługi długu oraz sposób finansowania deficytu. Wszystkie wielkości przyjęte do Wieloletniej Prognozy Finansowej spełniały indywidualne wskaźniki zadłużenia, co zostało potwierdzone w Uchwale Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2016 roku Nr VI/5/2016 w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Dębowiec obligacji komunalnych w kwocie 4.900.000,00 zł.

Oprocentowanie obligacji wyniosło WIBOR 6M plus marża dla serii: A16 – 1,25%, B16 – 1,35%, C16 – 1,45% i D16 – 1,60%.

Porównując (wg stanu na dzień 16 maja 2016 r.), koszty wykupu kredytów (tj. odsetki przy stawce WIBOR 1M – 1,58%) na spłatę których wyemitowano obligacje oraz koszty wykupu tych obligacji (tj. odsetki przy stawce WIBOR 1M – 1,74%) ustalono, że:

- łączna kwota odsetek od tych kredytów wynosiła 197.820 zł,
- łączna kwota odsetek od obligacji wynosiła 155.660 zł.

Jak wynika z porównania wyżej wymienionych kwot odsetek, oszczędności z tytułu emisji obligacji wynosiły 42.160 zł (na dzień 16 maja 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 873-875; 932-962; 963-964)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>14</sup>, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z ustawą PZP,
2. Udzielanie umorzeń zobowiązań podatkowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jedynie w przypadkach gdy w sprawach zachodzą przesłanki z art. 67a ustawy *Ordynacja podatkowa*,
3. Zabezpieczanie interesów Gminy poprzez zawieranie w umowach najmu składników majątkowych Gminy, klauzul dotyczących naliczania odsetek za opóźnienia w zapłacie.
4. W zawieranych umowach rzetelne określanie miejsca wykonywania robót przez wykonawców.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch 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 Rzeszowie.

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.

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.

Trzebownisko, dnia      czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Kontrolerzy

Wiesław Motyka

Jacek Wolan

Gł. specjalista kontroli państwowej

Mariusz Twardowski

Gł. specjalista kontroli państwowej

<sup>14</sup> (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).