

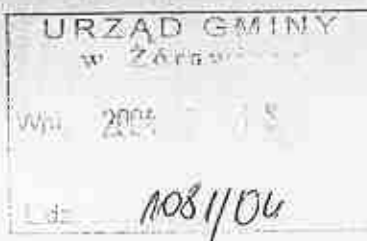


**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU  
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 15/17  
50-044 WROCŁAW  
tel. 343-11-36, 342-10-32 fax. 342-87-77

Wrocław, dnia 16 czerwca 2004 r.

S/03/015  
LWR-4113-18/2004



PAN  
Jan Żukowski  
Wójt  
Gminy Żórawina

*Jan Żukowski*  
*[Signature]*

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Urzędu Gminy w Żórawinie w wybranych dziedzinach działalności w latach 2001–2003, z tym że realizację inwestycji gminnych oraz prawidłowość ustalania i pobierania opłat planistycznych zbadano od 1998 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Bogdana Ferencę, wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organów Gminy, w związku z odwołaniem w wyniku referendum gminnego w dniu 29 lutego 2004 r. ówczesnego Wójta i Rady Gminy, uwzględniając wyniki narady pokontrolnej w dniu 9 czerwca 2004 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kontrolowaną działalność, zwłaszcza gospodarkę finansową Gminy. Nie wykazywano bowiem należytej staranności w windykowaniu należności budżetowych, a znaczne kwoty środków publicznych wydatkowano z pominięciem analizy umożliwiającej uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów. W konsekwencji od 2002 r. przekroczono dopuszczalny przepisami prawa poziom zadłużenia Gminy.

Do czasu kontroli były Wójt Gminy Żórawina nie ustalił właściwej dokumentacji opisującej zasady rachunkowości, do czego zobowiązywały go przepisy art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). W szczególności Urząd Gminy nie posiadał wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, wraz z opisem ich wzajemnego powiązania. Na brak tego wykazu zwróciła Wójtowi uwagę Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w piśmie z dnia 31 października 2000 r. Mimo zawartego w tym piśmie zalecenia, przez okres ponad 3 lat, Wójt nie uzupełnił jednakże brakującej dokumentacji.

Dochody budżetowe Gminy Żórawina zwiększyły się z 9.049,1 tys. zł w 2001 r. do 9.870,8 zł w 2002 r. Na 2003 r. w ostatecznej wersji budżetu zaplanowano dochody w wysokości 11.893,7 tys. zł, które zrealizowano do kwoty 9.298,7 tys. zł, czyli w 78,2%.

Z kolei wydatki budżetowe wynoszące w 2001 r. - 11.104,8 tys. zł, zwiększyły się w 2002 r. do 12.981,0 tys. zł, a w 2003 r. obniżyły się do 9.008,3 tys. zł (przy planie wydatków budżetowych na 2003 r. - 11.794,5 tys. zł). Zauważyć należy, iż w 2003 r. wydatki niższe od planowanych co najmniej o 15% odnotowano w 13 spośród 17 działów, w których klasyfikowano wydatki ponoszone na realizację zadań Gminy, w tym w tak ważnych dla społeczności lokalnej jak 801 - oświata i wychowanie zrealizowane w kwocie 3.837,0 tys. zł, niższej od planowanej (4.978,8 tys. zł) o 22,9%, w dziale 853 opieka społeczna odpowiednio 627,6 tys. zł (779,7 tys. zł) o 19,5%, w 900 - gospodarka komunalna i ochrona środowiska 500,7 tys. zł (728,9 tys. zł) o 31,3%, w 921 - kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 418,5 tys. zł (540,0 tys. zł) o 22,5%, a w dziale 400 (rozdziale 40002 dostarczanie wody) 224,1 tys. zł (445,5 tys. zł) o 49,7%. Niewykonywanie w przedstawionej skali wydatków oznacza istotne ograniczenie realizacji ważnych dla mieszkańców Gminy zadań, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli może zagrozić dalszemu poprawnemu funkcjonowaniu Gminy Żórawina.

W wyniku przedstawionej wyżej realizacji dochodów i wydatków budżetowych w latach 2001-2002 r. wystąpił deficyt budżetowy w kwotach odpowiednio 2.055,7 tys. zł i 3.110,1 tys. zł. W 2003 r. mimo wykonania niższych dochodów od określonych w planie budżetowym o 2.595,0 tys. zł, a wydatków aż o 2.786,2 tys. zł wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 290,4 tys. zł, przy jednoczesnym niezapłaceniu zaciągniętych w imieniu Gminy zobowiązań wymagalnych w kwocie 1.228,9 tys. zł (w tym 755,9 tys. zł z tytułu dostaw i usług zamówionych bezpośrednio przez Urząd Gminy). Niewykorzystanie w 2003 r. wzmiankowanej kwoty 290,4 tys. zł (stanowiącej nadwyżkę budżetową) na sfinansowanie wymagalnych zobowiązań stwarza realne zagrożenie naliczenia przez wierzycieli Gminy wyższych odsetek za zwłokę w ich płatności. Podnieść w tym miejscu należy, iż zwłoka w regulowaniu przez Urząd Gminy płatności, skutkowałą wypłaceniem w latach 2001-2003 odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań w łącznej kwocie 206,9 tys. zł. Z budżetu Gminy wypłacono też 59 tys. zł kosztów procesowych w sprawach o zapłatę długów Gminy na rzecz jej wierzycieli. W myśl art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) - dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodujące uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie - jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Zadłużenie Gminy z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie występujących w latach poprzednich deficytów budżetowych, na początku 2001 r. wynosiło 2.271 tys. zł. Po uwzględnieniu nieuregulowanych w terminie zobowiązań zadłużenie Gminy w 2001 r. zwiększyło się do 4.704 tys. zł, w 2002 r. do 7.678 tys. zł, a na koniec 2003 r. wyniosło 7.538,7 tys. zł. Od 2002 r. zadłużenie Gminy przekracza dopuszczalny poziom określony art. 114 ustawy o finansach publicznych - do 60% dochodów jednostki samorządowej w roku budżetowym. Kwota długu Gminy Żórawina na koniec 2002 r. osiągnęła bowiem poziom 77,8% uzyskanych w 2002 r. dochodów budżetowych, a w 2003 r. - 81,1% dochodów Gminy uzyskanych w 2003 r.

Przekroczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia wiązało się z nieprawidłowościami w realizacji dochodów, w tym polegających na zaniechaniu dochodzenia należności budżetowych. Zaległości w pobieraniu dochodów, pomimo umorzenia w latach 2001-2003 przez byłego Wójta 531 nieuregulowanych płatności w kwocie 330,3 tys. zł, zwiększyły się

z 1.348 tys. zł na 31 grudnia 2001 r. do 3.541,9 tys. zł na koniec 2003 r. Z wymienionej kwoty zaległości w dniu 31 grudnia 2003 r. na nie pobrane opłaty planistyczne przypadało 2.123,7 tys. zł, podatki - 1.229,3 tys. zł, opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów - 114,5 tys. zł, czynsze mieszkaniowe - 38,4 tys. zł oraz nieuregulowane rozłożone na raty należności za sprzedane mieszkania komunalne - 36 tys. zł. Wobec największego dłużnika Andrzeja G. z Krakowa, zalegającego od 14 listopada 2001 r. z wpłatą opłaty planistycznej naliczonej w związku ze sprzedażą niezabudowanej nieruchomości we wsi Krajków (której wartość wzrosła w wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), mimo wysłania dłużnikowi 3 upomnień przypominających o obowiązku zapłaty opłaty planistycznej, do 7 kwietnia 2002 r., tj. przez okres blisko 5 miesięcy, nie podjęto przewidzianych prawem działań egzekucyjnych. Podjęta egzekucja w wyniku tytułu wykonawczego wystawionego 8 kwietnia 2002 r., przed ściąganiem od dłużnika jakiegokolwiek kwoty, została wstrzymana przez Wójta Gminy z dniem 17 czerwca 2002 r. Po upływie kolejnych 20 miesięcy, a mianowicie 25 lutego 2004 r. zaległości Andrzeja G. z przypadającymi do tego dnia odsetkami w łącznej kwocie 2.726,8 tys. zł zostały rozłożone na raty, płatne kwartalnie do 15 grudnia 2006 r. Dłużnik uregulował przy tym pierwszą ratę płatną w I kwartale 2004 r. w wysokości 225 tys. zł. Przez okres prawie 2,5 roku ściągnięto zatem od Andrzeja G. 8,3% należnej kwoty.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi natomiast uwag do sposobu ustalania od grudnia 1999 r. opłat planistycznych (właścicielom zbywającym nieruchomości w ciągu 5 lat od uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmian w tym planie, jeśli w wyniku ich wprowadzenia wzrosła wartość tych nieruchomości). Wysokość opłat ustalonych w prawomocnych decyzjach wydanych do końca 2003 r. wyniosła 3.090,5 tys. zł. Z wyjątkiem największej opłaty planistycznej ustalonej Andrzejowi G. z Krakowa w wysokości 2.307,3 tys. zł, należności wynikających z decyzji ustalających te opłaty dochodzą poprawnie.

Przeprowadzona podczas kontroli analiza sposobu windykacji zaległości z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych wykazała, że mimo utrzymywania się wysokich stanów nieuregulowanych należności z tych podatków, wynoszących na koniec 2003 r. - 1.122 tys. zł, tytułami wykonawczymi w 2003 r. objęto niezapłacone podatki w kwocie 317,1 tys. zł. Zatem zaległości na ponad 800 tys. zł nie skierowano w 2003 r. do egzekucji w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110 poz. 968 ze zm.). Tym samym w odniesieniu do tej części zaległości podatkowych (a także do wymienionych wcześniej zaległości Andrzeja G. z tytułu opłaty planistycznej) były Wójt Gminy nie realizował obowiązków określonych w przepisach rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z 2001 r.). Powołane przepisy zobowiązują wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, w przypadku nieuregulowania należności w terminie określonym w decyzji do wysłania upomnienia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia jego doręczenia, a po bezskutecznym upływie tego terminu do wystawienia tytułu wykonawczego i bezzwłocznego przesłania go do organu egzekucyjnego celem ściągnięcia długu przez komornika.

Zauważyć nadto należy, iż niepodejmowanie obowiązków określonych w powołanych przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. prowadziło do

przedawniania należności Gminy. Przykładowo w 2003 przedawniły się niedochodzone do 17 grudnia 2002 r. należności Gminy z tytułu I i II raty podatku od środków transportowych za 1997 r. na kwotę 29 tys. zł.

Brak działań ukierunkowanych na odzyskanie nieuregulowanych należności z tytułu czynszów za najem mieszkań komunalnych wynikał dodatkowo z zaniechania od 2000 r. przypisów tych należności, co w praktyce uniemożliwiało podejmowanie jakichkolwiek działań windykacyjnych ukierunkowanych na ściągnięcie niezapłaconych czynszów. Wobec nie rozliczania należności czynszowych, tym samym braku danych o zaległościach, w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych wykazywano w tym zakresie dane wg uznania (szacunku) Skarbnika Gminy. Przykładowo w sprawozdaniu Rb-27S za 2003 r. Skarbnik Gminy oszacował kwotę zaległości z tytułu czynszów na 28 tys. zł. Faktyczna natomiast kwota zaległości z tego tytułu została ustalona podczas kontroli NIK i wyniosła 38,4 tys. zł. Była zatem o 32,4% wyższa od wykazanej w sprawozdaniu budżetowym. Nie dokonywanie bieżących przypisów należności budżetowych Gminy, stanowi naruszenie zasad rachunkowości, które Urząd zobowiązany był stosować w związku z przepisami art. 4 ustawy o rachunkowości. Uznaniowe przedstawianie danych w sprawozdawczości budżetowej, a więc niezgodnych z danymi z ewidencji księgowej, stanowiło w myśl art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W latach 2001-2003 Wójt Gminy umorzył 516 zaległości podatkowych w kwocie 301,1 tys. zł oraz 15 zaległości z tytułu nie zapłaconych, rozłożonych na raty należności z tytułu sprzedanej nieruchomości w łącznej kwocie 29,2 tys. zł.

Kontrola dokumentacji 18 wyłonionych losowo spraw o umorzenie zaległości podatkowych wykazała, że aż w 15 przypadkach (83,3%) nie przeprowadzono postępowania wymaganego przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), a decyzje w tych sprawach podjęto w oparciu o niezweryfikowane informacje zawarte we wnioskach dłużników. W tym stanie rzeczy 15 decyzji nie zawierało uzasadnienia faktycznego spełniającego wymogi art. 210 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, w szczególności nie wskazano w nich faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.

Ponadto w 4 z 18 skontrolowanych spraw o umorzenie zaległości nie dotrzymano miesięcznego terminu na ich załatwienie (art. 139 ustawy Ordynacja podatkowa). W żadnym z tych przypadków, pomimo obowiązku wynikającego z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej, nie zawiadomiono strony o przyczynach niedotrzymania tego terminu z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

W odniesieniu do zasygnalizowanych wcześniej przypadków umarzania przez byłego Wójta zaległości w spłacie rat należności z tytułu sprzedanej nieruchomości (w wysokości 29,2 tys. zł) zauważyć należy, iż Wójt nie dysponował upoważnieniem do umarzania takich zaległości. Rada Gminy w Żórawinie, jako organ stanowiący, do czasu kontroli nie określiła bowiem organów uprawnionych do umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa. Rada Gminy nie określiła też zasad i trybu umarzania tych wierzytelności.

Stwierdzono także przypadek nie ustalenia przez byłego Wójta należności budżetowych z tytułu dzierżawy jednemu z mieszkańców Gminy niezabudowanych nieruchomości w Żernikach Wielkich (od 24 grudnia 2002 r. o powierzchni 1,05 ha, a od 29 grudnia 2003 r. kolejnych 3,3 ha). Według powszechnie stosowanych w Gminie Żórawina zasad, w umowach dzierżawy innych niezabudowanych nieruchomości komunalnych, określano czynsz równowartości 10 kwintali pszenicy za 1 hektar dzierżawionej powierzchni rocznie. Odmienne ustalenie w przedstawionym przypadku warunków dzierżawy oznaczało rezygnację z należności - w skali rocznej, wg cen pszenicy z 2003 r. - w wysokości 2.007 zł.

Przekroczenie dopuszczalnego przepisami prawa poziomu zadłużenia Gminy wiązało się z podjęciem w ostatnich latach wielu kosztownych inwestycji. W latach 1998–2003 na inwestycje wydatkowano z budżetu Gminy 18.678,7 tys. zł (na 28 zadań). Ze środków własnych przeznaczono 8.833,9 tys. zł, natomiast pozostała wydatkowana w wymienionych latach kwota (9.844,8 tys. zł) pochodziła z kredytów i pożyczek - 7.853 tys. zł, uzyskanych dotacji - 1.868,1 tys. zł oraz wpłat ludności - 123,7 tys. zł. Do największych realizowanych w ostatnich latach inwestycji zaliczyć należy:

- budynek gimnazjum gminnego, wykonany w latach 1999-2002,
- oczyszczalnię ścieków w Żórawinie, wybudowaną w latach 1994–2000,
- kanalizację sanitarną dla Żórawiny, zrealizowaną w latach 1995–2002.

Najwyższy kredyt bankowy, bo w kwocie 6.000 tys. zł zaciągnięto na pierwszą z wymienionych inwestycji, tj. na budowę gimnazjum w Żórawinie. Kredytem tym pokryto ponad 99% kosztów inwestycji (w wysokości 6.050 tys. zł). Podejmując decyzję o budowie gimnazjum nie analizowano innych możliwości zapewnienia młodzieży kontynuowania nauki, choćby w gimnazjach w oddalonym o kilkanaście kilometrów Wrocławiu, albo przeznaczaniu na gimnazjum jednego z budynków 4 funkcjonujących w Gminie Żórawina szkół podstawowych. Z dokonanych natomiast podczas trwania kontroli wyliczeń wynika, iż koszty dowożenia dzieci do gimnazjów wrocławskich w roku szkolnym 2002/2003 wyniosłyby 171 tys. zł, a więc byłyby nieporównywalnie niższe od kosztów budowy gimnazjum. Koszty dowozu dzieci do gimnazjów wrocławskich w latach następnych byłyby jeszcze niższe w związku z malejącą liczbą dzieci w wieku gimnazjalnym. Na przykład w roku 2003/2004 wyniosłyby 162 tys. zł. Budowę Gimnazjum można więc przesunąć na okres, w którym koszty budowy nie spowodowałyby nadmiernego zadłużenia Gminy.

Kontrola wykazała przypadki niegospodarności dotyczące wydatkowania:

- od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r. - 6,5 tys. zł - w związku ze sfinansowaniem wycinki krzewów w parku w Bogunowie, który nie był własnością Gminy Żórawina,
- od 16 maja 2000 r. do 23 listopada 2001 r. kwoty 93,1 tys. zł - w związku z zamówieniem w lipcu 1999 r. projektu budowlano-wykonawczego budynku szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym we wsi Węgry, bez analizy możliwości sfinansowania tej inwestycji, a nawet możliwości pozyskania terenu pod taką inwestycję. W konsekwencji w marcu 2000 r. przerwano prace projektowe pokrywając biuro projektów koszty wykonanej do tego czasu dokumentacji (89,7 tys. zł) oraz odsetek za zwłokę w dokonaniu tej płatności (3,4 tys. zł).

Z naruszeniem zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, Urząd Gminy finansował koszty działalności innych jednostek organizacyjnych Gminy. Przykładowo w 2002 r. wydatkowano 46,3 tys. zł na zakup materiałów i usług związanych z remontami świetlic Gminnego Centrum Kultury, a w 2003 r. - 61 tys. zł na modernizację kotłowni w Szkole Podstawowej w Wilczkowie (polegającą na wymianie kotła, na przystosowany do spalania oleju opałowego). Dodatkowo, wymienione wydatki na inwestycje w Szkole podstawowej, podlegające pod względem rodzajowym kwalifikacji w § 6050 „inwestycje jednostek budżetowych” błędnie zakwalifikowano do § 4300 „usługi pozostałe”.

Niezależnie od nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej (zasygnalizowanego wcześniej wykazywania danych nie wynikających z ewidencji księgowej w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych lub wynikających z zasygnalizowanych wyżej błędów w klasyfikacji wydatków wykazywanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania wydatków), zwrócić należy uwagę na nie dotrzymanie terminów sporządzania sprawozdawczości i przekazywania jej do Regionalnej Izby Obrahunkowej. I tak bilanse łączne jednostek i zakładów budżetowych oraz bilans z wykonania budżetu za 2002 r. zostały przekazane RIO odpowiednio 22 sierpnia 2003 r. oraz 12 września 2003 r. mimo, że przepisy § 19 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153 poz. 1752) zobowiązywały do przekazania ich do dnia 30 kwietnia 2003 r. Do czasu zakończenia kontroli nie sporządzono bilansu Urzędu na 31 grudnia 2003 r. (jako jednostki budżetowej) naruszając tym samym przepis § 16 ust. 1 wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów wyznaczający termin jego sporządzenia do 31 marca 2004 r. Zaznaczyć w tym miejscu również należy, iż korekta bilansu z wykonania budżetu za 2001 r. (w związku z błędami wykazanymi przez RIO) została przekazana do RIO po wielokrotnych monitach tej jednostki dopiero 22 sierpnia 2003 r.

Były Wójt Gminy w Żórawinie pełniący funkcję zarządcy dróg gminnych nie wiązywał się należycie z obowiązku określonego w art. 40 ust. 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 71 poz. 838 ze zm.) w zakresie ustalania i pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego. Do dnia 5 sierpnia 2001 r. w ogóle nie ustalał opłat za zajęcie pasa drogowego, a po tym dniu decyzje w tej sprawie nie obejmowały wszystkich przypadków zajęcia pasa drogowego w wyniku prowadzenia robót w pasie drogowym. Przykładowo, nie wydał decyzji w sprawie ustalenia opłaty za zajęcie pasa drogi gminnej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Żórawina Spółka z o.o., w związku z budową w 2003 r. przez to Przedsiębiorstwo wodociągu Wojkowice - Mni-chowice, mimo że przed rozpoczęciem inwestycji, w dniu 4 września 2003 r. wydał decyzję, iż taka opłata zostanie ustalona. W wyniku 25 decyzji wydanych pomiędzy 6 sierpnia 2001 r. a 31 grudnia 2003 r., ustalono opłaty za zajęcie pasa drogowego w łącznej kwocie 31,2 tys. zł, pobraną na rachunek środków specjalnych, z przeznaczeniem na remonty, utrzymanie i ochronę dróg.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia terminowość dokonywania odpisów na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS), odprowadzania na ten rachunek pobranych rat spłacanych pożyczek mieszkaniowych, oraz wykonywania przez Urząd Gminy obsługi Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej (PKZP). Opóźnienia

w przekazywaniu na rachunek ZFŚS wpłat sięgały 9 miesięcy i dotyczyły kwot od 662 zł do 29.586 zł, zaś w odprowadzaniu wpłat członków PKZP na rachunek bankowy PKZP - 5 miesięcy (kwot od 106 zł do 4.119 zł). Do zakończenia niniejszej kontroli, Urząd nie rozliczył przy tym zobowiązań z tytułu nie odprowadzonych w 2003 r. kwot na rachunek ZFŚS w wysokości 18.126 zł oraz na rachunek PKZP - 1.139 zł. Wskazane opóźnienia w rozliczaniu zobowiązań stanowiły naruszenie przepisów odpowiednio art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakładach pracy (Dz.U. Nr 100 poz. 502 ze zm.). Odpowiedzialnym za ten stan był kierownik jednostki, tj. były Wójt.

Realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej, w tym produkcji i zaopatrzenia mieszkańców w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz wywozu i składowania nieczystości stałych, od 14 stycznia 1998 r. powierzono jednoosobowej spółce Gminy z ograniczoną odpowiedzialnością - Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Żórawinie (do 5 marca 1999 r. działającej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji). Dla realizacji tych zadań Urząd Gminy przekazał Spółce PGK do użytkowania posiadaną sieć wodociągową i kanalizacyjną, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnię ścieków w Żórawinie oraz wysypisko odpadów komunalnych w Brześciu. Stan techniczny przekazanych PGK urządzeń wymaga - zdaniem tej jednostki - modernizacji. Niezbędne jest również wykonanie nowych odcinków sieci wodociągowej, zwłaszcza do Marcinkowic, zaopatrywanych w wodę o obniżonej jakości ze studni w sąsiedztwie wysypiska odpadów. Ustalono jednakże, iż były Wójt Gminy nie zapewnił właściwej współpracy z PGK ukierunkowanej na opracowanie i uzgodnienie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych oraz urządzeń kanalizacyjnych, a nadto uwzględnienie ich w opracowywanym od 5 stycznia 2004 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, a w dalszej perspektywie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 21 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.).

Ponadto funkcjonujące w Gminie wysypisko odpadów komunalnych w Brześciu, przy aktualnym sposobie eksploatacji zostanie całkowicie wypełnione na przełomie 2005 r. i 2006 r. W tym stanie rzeczy negatywnie ocenić należy brak koncepcji gospodarki odpadami w Gminie Żórawina po wypełnieniu wysypiska, bądź decyzji o zmianie sposobu gromadzenia odpadów, przez ich zagęszczenie (za pomocą kompaktora), co umożliwiłoby eksploatację wysypiska w Brześciu do 2009 r.

Obowiązująca w badanym okresie ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) nie przewidywała preferencji przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane jednoosobowym spółkom jednostek samorządowych. Preferencji takich nie przewiduje również obowiązująca od 2 marca 2004 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177). Przepisy art. 3 ust. 1 uwzględniając art. 6 ust. 1 pkt 7 powołanej ustawy o zamówieniach publicznych, do 19 października 2003 r. zobowiązywały Urząd do udzielania zamówień o równowartości wyższej od 3.000 euro, a od 20 października 2003 r. od 6.000 euro, wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Pomimo to, z pominięciem zasad i trybu udzielania zamówień określonych w wymienionej ustawie,

w latach 2001-2003 w 9 przypadkach zlecono Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej wykonanie takich usług w zakresie wywozu nieczystości stałych i płynnych lub obsługi kotłowni budynków komunalnych w Żórawinie oraz robót budowlanych (remont chodnika w Żórawinie i wykonanie ujęcia wody w Węgrach), łącznie za 340,1 tys. zł. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych).

Ustalono, że były Wójt Gminy w miesiącu wrześniu 2000 r. umożliwił wykonawcy autostrady A-4 gromadzenie gruzu w wyrobisku po nielegalnym wydobywaniu piasku na działce AM-1 nr 34 o powierzchni 5,19 ha w Żernikach Wielkich. Prawo wieczystego użytkowania tej działki Gmina nabyła nieodpłatnie od Instytutu Zootechniki w Krakowie w dniu 9 kwietnia 1999 r. Podczas kontroli składowanie gruzu powstałego w wyniku rozbioru drogi A-4 AM-1 na działce nr 34 w Żernikach Wielkich były Wójt tłumaczył zamiarem uporządkowania tego terenu, przez zasypanie i rekultywację wyrobiska. Uwzględniając rolnicze przeznaczenie działki AM-1 nr 34 w planie zagospodarowania przestrzennego, rekultywacja gruntów mogłaby zostać wykonana, stosownie do przepisów art. 22 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16 poz. 78 ze zm.), wyłącznie na warunkach określonych w decyzji starosty. O uzyskanie takiej decyzji były Wójt jednakże nie wystąpił. Jak wykazały przeprowadzone podczas kontroli oględziny, teren stanowiący działkę AM-1 nr 34 o powierzchni 5,19 ha w Żernikach Wielkich został wyrównany, ale nie zagospodarowany rolniczo. W tym stanie rzeczy zgromadzenie we wrześniu 2000 r. znacznej ilości gruzu w wyrobisku na działce AM-1 nr 34 w Żernikach Wielkich, miejscu do tego nie przeznaczonym, nie można uznać za działanie legalne.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadek poświadczenia przez byłego Wójta nieprawdy w dokumencie, a mianowicie w piśmie z 22 lutego 2000 r. skierowanym do kancelarii notarialnej w Krakowie, w którym oświadczył, że ówczesny Zarząd Gminy nie skorzysta z prawa pierwokupu nieruchomości nr 15, 70/4, 72,4, 77 we wsi Krajków (o łącznej powierzchni 12,88 ha). W rzeczywistości zaś Zarząd Gminy nie podjął w tej kwestii żadnej uchwały. Wzmiankowane oświadczenie miało znaczenie prawne, bowiem umożliwiło spisanie w formie aktu notarialnego w dniu 28 lutego 2000 r. umowy przeniesienia między osobami trzecimi prawa wieczystego użytkowania działek, w wyniku wcześniejszej (z 13 stycznia 2000 r.) warunkowej umowy kupna sprzedaży prawa wieczystego ich użytkowania, do którego w myśl art. 109 z mocy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) Gminie Żórawina przysługiwało prawo pierwokupu.

Stwierdzono również przypadek podpisania 8 kwietnia 2002 r. przez byłego Wójta oraz Skarbnika Gminy umowy zlecenia z Łukaszem Ś. na wprowadzenie danych do komputerowej ewidencji podatkowej, której nie zaewidencjonowano w rejestrze umów zleceń zawieranych przez Urząd Gminy. Pomimo tej umowy Skarbnik Gminy wykonanie określonych w niej prac w okresie od 2 do 23 kwietnia 2002 r. powierzył nie Łukaszowi Ś., a jego siostrze Marcie Ś., bezrobotnej absolwentce zarejestrowanej w Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu (z którą Urząd Gminy nie podpisywał umowy). Dopuszczenie Marty Ś. do wykonania pracy powierzonych umową innej osobie Skarbnik podczas kontroli tłumaczył zamiarem umożliwienia jej pobrania w przyszłości świadczenia z Funduszu Pracy, przysługującego bezrobotnej absolwentce podczas odbywania stażu pracy. Legalizując powierzone jej prace w Urzędzie, utraciłaby status bezrobotnej i tym samym prawo do tego zasiłku. Podnieść w tym miejscu należy, iż ówczesny Wójt Gminy, będący kierownikiem



Urzędu Gminy, nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 12 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.) zawiadomienia w formie pisemnej w ciągu 5 dni właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu osoby zarejestrowanej jako bezrobotna lub o powierzeniu jej innej pracy zarobkowej.

Skarbnik Gminy znając stan sprawy, zaakceptował do wypłaty wynagrodzenie dla Łukasza Ś. określone w umowie z 8 kwietnia 2002 r. w wysokości 700 zł (zatwierdzone przez byłego Wójta), mimo że ten nie wywiązał się z warunków tej umowy, tj. w ogóle nie podjął zleconej mu pracy.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu wyceniania sprzedawanych nieruchomości komunalnych. W latach 2001–2003 sprzedano łącznie 27 nieruchomości za 450,6 tys. zł. Nabywców 16 nieruchomości (za 372,7 tys. zł) wyłoniono w wyniku przetargów, natomiast 11 (za 77,9 tys. zł) w trybie bezprzetargowym. Podczas kontroli sprawdzono dokumentację sprzedaży w wyniku przetargu 7 nieruchomości za 231,8 tys. zł oraz 3 sprzedaży w trybie bezprzetargowym za 9,7 tys. zł. Ustalono, że we wszystkich przypadkach wycen nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży dokonali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi. Określona w operatach szacunkowych rynkowa wartość nieruchomości stanowiła cenę wywoławczą lub cenę transakcji bezprzetargowej. Sprzedaż bezprzetargową ograniczono przy tym wyłącznie do przypadków określonych w art. 37 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Odpowiedzialność za przedstawione w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości obok byłego Wójta Gminy Żórawina (od 10 listopada 1998 r. do 5 marca 2004 r.), w zakresie rachunkowości i finansów od 2 lipca 1999 r. ponosił również Skarbnik Gminy Ryszard Ł. Na wniosek byłego Wójta został z tym dniem powołany na Skarbnika Gminy, będąc jednocześnie głównym księgowym jednej z jednostek organizacyjnych Gminy, a mianowicie Gminnego Centrum Kultury. Połączenie tych stanowisk, jak wykazała kontrola utrudniło Ryszardowi Ł. wywiązywanie się z obowiązków Skarbnika. Uniemożliwiło też sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową Gminnego Centrum Kultury.

Podnieść w tym miejscu należy, iż były Wójt został odwołany ze stanowiska w wyniku referendum gminnego w dniu 29 lutego 2004 r. W marcu 2004 r. Ryszard Ł. zrezygnował ze stanowiska głównego księgowego Gminnego Centrum Kultury, a po wspomnianym referendum, w dniu 28 kwietnia 2004 r. osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organów Gminy (do czasu wyboru nowych organów) odwołała go ze stanowiska Skarbnika Gminy (powierzając mu pełnienie tej funkcji do czasu powołania nowego Skarbnika).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań ukierunkowanych na obniżenie zadłużenia Gminy Żórawina do poziomu dopuszczonego art. 114 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), m.in. poprzez:
  - analizowanie wydatków po kątem możliwości uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów,

- dokonywanie systematycznej kontroli terminowości zapłaty podatków i opłat pozostających we właściwości rzeczowej organów Gminy, w przypadku nieuregulowania ich w terminie, wysyłanie upomnień z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia jego doręczenia, a po bezskutecznym upływie tego terminu wystawianie tytułów wykonawczych celem ściągnięcia powstałych zaległości z tytułu podatków i opłat przez komornika - stosownie do przepisów rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.),
  - podejmowanie windykacji zaległości o charakterze cywilnoprawnym, uwzględniając w tym możliwość egzekwowania ich na drodze sądowej,
  - terminowe regulowanie zobowiązań zaciąganych w imieniu Gminy, tym samym wyeliminowanie odsetek naliczanych przez wierzycieli w przypadkach zwłoki w płatności zobowiązań.
2. Przedkładanie Radzie Gminy w projektach uchwał budżetowych rzetelnych prognoz dochodów budżetowych, umożliwiając tym samym zaplanowanie realnych do wykonania wydatków budżetowych.
  3. Rozpatrywanie wniosków o umorzenie, bądź odroczenie płatności należności z tytułu podatków i opłat w postępowaniu określonym przepisami rozdziału 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137 poz. 926 ze zm.), a nadto:
    - zachowywanie jednomiesięcznego terminu rozpatrywania wniosków o ulgi podatkowe, a w uzasadnionych przypadkach, w których termin ten nie może być zachowany - zawiadomienie strony o przyczynach niedotrzymania terminu i wskazanie daty ostatecznego załatwienia sprawy - stosownie do przepisów art. 139 oraz 140 ustawy Ordynacja podatkowa,
    - wydawanie decyzji z uzasadnieniem faktycznym spełniającym wymogi określone w art. 210 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa.
  4. Zaniechanie umarzania należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa do czasu wskazania przez Radę Gminy Żórawina organu do tego uprawnionego, oraz określenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacaniu takich należności - stosownie do przepisów art. 34a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
  5. Bieżące dokonywanie przypisów należności Gminy, w tym czynszów z tytułu najmu komunalnych lokali mieszkalnych.
  6. Rozważenie zasadności beczynszowego kontynuowania umowy dzierżawy gruntów w Żernikach Wielkich o łącznej powierzchni 4,35 ha.
  7. Naliczanie opłat we wszystkich przypadkach zajęcia pasa dróg gminnych na cele niezwiązane z ich budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną - stosownie do przepisów art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1995 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.),

8. Opracowanie koncepcji gospodarki odpadami w Gminie Żórawina po wypełnieniu wysypiska odpadów komunalnych w Brześciu.
9. Podjęcie współpracy z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej ukierunkowanej na opracowanie i uzgodnienie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych oraz urządzeń kanalizacyjnych, a nadto uwzględnienie ich w opracowywanym od 5 stycznia 2004 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, a w dalszej perspektywie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 21 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.).
10. Udzielanie zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane o równoważności powyżej 6.000 euro wyłącznie dostawcom bądź wykonawcom wybranym na zasadach i trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177).
11. Dokonanie zaległych wpłat z 2003 r. na rachunki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (18.126 zł) oraz Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej (1.139 zł), a także bieżące dokonywanie odpisów i odprowadzanie spłacanych rat pożyczek na ZFŚS oraz wpłat członków PKZP na rachunek PKZP.
12. Wylimitowanie finansowania przez Urząd Gminy wydatków na utrzymanie innych jednostek organizacyjnych Gminy oraz zapewnienie rzetelnej klasyfikacji rodzajowej ponoszonych wydatków.
13. Terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych oraz przekazywanie ich Regionalnej Izbie Obrachunkowej w terminach określonych w § 16 ust. 1 i § 19 ust. 3 rozporządzenia Ministra finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153 poz. 1752).
14. Sporządzenie wykazu stosowanych w Urzędzie ksiąg rachunkowych wraz z opisem ich wzajemnego powiązania – stosownie do przepisów art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
15. Bezwzględne wylimitowanie możliwości dopuszczania do pracy osób, z którymi nie zawarto umowy o pracę lub umowy zlecenia, oraz zawiadamianie właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu osoby zarejestrowanej jako bezrobotna lub o powierzeniu jej innej pracy zarobkowej – stosownie do przepisu art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.).
16. Przedstawienie Radzie Gminy wniosku o powołanie na Skarbnika osoby zapewniającej profesjonalne prowadzenie rachunkowości oraz finansów Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*Z poważaniem*  
**DYREKTOR**  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

*mgr Andrzej Janusz Myrta*