



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 4 października 2010 r.

W P Ł Y N Ę Ł O	
KANCELARIA OGÓLNA	
26.10.2010	
Ilość załączników	-k-
podpis	15688

SG + PP + ZEB
olek
26/10/10

**Pan
Krzysztof KOTOWICZ
Burmistrz Ząbkowice Śląskich**

S/10/004
LWR-4112-02-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Ząbkowicach Śl., zwany dalej „Urzędem”, w przedmiocie wybranych zagadnień z zakresu gospodarowania środkami publicznymi i gruntami Gminy Ząbkowice Śl. oraz respektowania przepisów o dostępie do informacji publicznej w latach 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowaną działalność Urzędu. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. W dniu 31 grudnia 1997 r. w wyniku postępowania przetargowego Gmina Ząbkowice Śl., reprezentowana przez ówczesnego Burmistrza i Zastępcę Burmistrza Ząbkowic Śl., zawarła z radnym Rady Miejskiej Ząbkowic Śl., Andrzejem D. umowę dzierżawy 46,49 ha² gruntów (działki nr nr 250/3 i 250/5 w obrębie Stolec), będących własnością tej jednostki samorządu terytorialnego. Zawarta początkowo na okres 3 lat (do 30 grudnia 2000 r.) umowa dzierżawy była kilkakrotnie modyfikowana, m.in. pod kątem wnioskowanej przez dzierżawcę zmiany terminu jej obowiązywania. I tak, w ramach aneksu nr 1/2000 z 14 czerwca 2000 r. (podpisanego w imieniu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Aneksem nr 1/2006 z 10 stycznia 2006 r. do umowy dzierżawy z 31 grudnia 1997 r. powierzchnia dzierżawionych gruntów została na wniosek dzierżawcy zmniejszona o 0,70 ha, tj. do 45,79 ha.

Gminy Ząbkowice Śl. przez Burmistrza i Z-cę Burmistrza Ząbkowic Śl.) przedłużono termin obowiązywania umowy dzierżawy na czas nieokreślony, a aneksem nr 1/2002 z 21 marca 2002 r. (podpisanym w imieniu Gminy Ząbkowice Śl. przez Burmistrza i Z-cę Burmistrza Ząbkowic Śl.) termin ten ograniczono do 10 lat. Działania te były nielegalne, gdyż obowiązujące w tym okresie zasady gospodarowania mieniem Gminy³ nie przewidywały takiego dysponowania jej mieniem przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a zatem Burmistrz Ząbkowic Śl. – w myśl przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ – zobowiązany był do uzyskania zgody Rady Miejskiej Ząbkowic Śl. na wydzierżawienie przedmiotowych gruntów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Ponadto, zgodnie z art. 24f ust. 1⁵ tej samej ustawy, radny gminy wybrany w wyborach samorządowych, które odbyły się po 1 stycznia 1998 r., a zatem również dzierżawca przedmiotowych gruntów – nie mógł prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat.

W okresie dzierżawienia gruntów Gminy Ząbkowice Śl. przez radnego Andrzeja D., a potem (od 2007 r.) przez jego syna Łukasza D., nie uległa zmianie stawka czynszu dzierżawnego, przewidzianego w wysokości 2.432 zł, a płatnego jednorazowo w terminie do 30 listopada każdego roku. Niezabezpieczenie w umowie dzierżawy tych gruntów z 31 grudnia 1997 r. (i w 3 aneksach do tej umowy) możliwości zmiany czynszu dzierżawnego, skutkowało pomniejszeniem dochodów Gminy Ząbkowice Śl. w sumie o 41.955 zł, co wynika z przeliczeń uwzględniających poziom obowiązujących w latach 2002-2010 rocznych stawek czynszu dzierżawnego, wprowadzanych zarządzeniami Burmistrza Ząbkowic Śl. Badania kontrolne wykazały jednocześnie, że Pan Burmistrz nie zgadzał się z propozycjami Wydziału Gospodarki Przestrzennej Urzędu, który pismem WGP.7224/41/09 z 26 lutego 2009 r. sugerował m.in. wprowadzenie dla gruntów dzierżawionych przez Łukasza D. nowej stawki czynszu dzierżawnego w wysokości 9.640 zł, a w ramach projektu aneksu z 2 lutego 2010 r. do umowy z 31 grudnia 1997 r. przewidywał możliwość podwyższenia stawki czynszu dzierżawnego. Rezygnację z tych działań Pan Burmistrz tłumaczył trudną sytuacją rolników, co – w ocenie NIK – nie jest dostatecznym argumentem w świetle przewidzianego w art. 50 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązku organu

³ Uchwała Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śl. nr V/17/98 z 16 grudnia 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Ząbkowice Śl. – wydana na podstawie obowiązujących wówczas i nadal przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Przepis dodany przez art. 19 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z art. 30 pkt 2 tej ustawy ma zastosowanie do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie.

wykonawczego gminy do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym.

Burmistrz Ząbkowice Śl. podpisał 17 stycznia 2008 r. i 4 marca 2009 r. z Danielem W., synem radnej Gminy Ząbkowice Śl, 2 umowy dzierżawy gruntów należących do tej Gminy o powierzchni odpowiednio 5,87 ha i 8,76 ha bez zachowania jawności postępowania. Umowy te zawarto bowiem na okres nie przekraczający 3 lat, ale bez uprzedniego sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów gruntów przeznaczonych do dzierżawy, czego wymagał przepis art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. Powodem tego było zaniechanie ze strony pracownika przygotowującego wykazy gruntów przeznaczonych do dzierżawy.

Bez dostatecznego rozpoznania możliwości i warunków budowy stacji przeladunku nieczystości stałych, podjęto działania na rzecz pozyskania działek pod tę inwestycję, dokonując w tym celu⁷ zamiany 2 działek Gminy Ząbkowice Śl. o łącznej powierzchni 1,25 ha i wartości ok. 119,7 tys. zł na działkę należącą do radnej Danuty W. (występującej razem z mężem Kazimierzem W.) o powierzchni 0,84 ha i wartości ok. 122,2 tys. zł. Jednakże wskutek protestów mieszkańców Burmistrz Ząbkowice Śl. nie podjął żadnych działań na rzecz budowy stacji przeladunkowej, zapowiadając również ich brak do końca bieżącej kadencji. Koszty przeprowadzonej 3 grudnia 2002 r. zamiany przedmiotowych działek, tj. 4,3 tys. zł, w całości poniosła Gmina Ząbkowice Śl. Zauważyć też należy, że Rada Miejska Ząbkowice Śl. zmieniła 2 czerwca 2010 r.⁸, obowiązujące od 2001 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, uwzględniając w obrębie zamienionych działek możliwość realizacji funkcji usługowej i lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m², co oznacza, że pierwotny cel zamiany działek jest aktualnie niemożliwy do realizacji.

2. Urząd respektował przepisy o dostępie do informacji publicznej. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu funkcjonował bowiem zgodnie z postanowieniami art. 7 i 8 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹. Wyjątkiem był przypadek odmowy udzielenia informacji publicznej w zakresie ustalenia warunków zabudowy dla pawilonu handlowego wraz z parkingiem, oraz udostępnienia dokumentów w przedmiocie postępowania poprzedzającego wydanie decyzji administracyjnej nr 54/2007. Złożony w dniu 28 sierpnia 2008 r. wniosek w tej sprawie doczekał się realizacji dopiero po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 15 kwietnia 2009 r., wydanym w związku ze skargą wnioskodawcy.

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603

⁷ Za zgodą Rady Miejskiej Ząbkowice Śl - uchwała nr XI/64/2009 z 24 listopada 2009 r.

⁸ Uchwała nr VI/19/2010

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198

3. NIK negatywnie ocenia reakcję Urzędu na informacje o nieprawidłowościach w działalności Ząbkowickiego Ośrodka Kultury (ZOK) – instytucji kultury utworzonej przez Miasto i Gminę Ząbkowice Śl., a nadzorowanej przez Pana Burmistrza. Nieprawidłowości w zakresie finansowo-księgowym znane były Urzędowi co najmniej od czerwca 2009 r. w związku z zaleceniami pokontrolnymi, sformułowanymi po kontroli nadzorczej w zakresie gospodarki finansowej ZOK w 2008 r., którą na zlecenie Burmistrza Ząbkowic Śl. przeprowadziło Biuro Zamówień Publicznych „BZP” z Leszna. Firma ta ujawniła niekompletne zasady (politykę) rachunkowości, niestaranne sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, nieterminowe regulowanie zobowiązań, szereg błędów w ewidencjonowaniu operacji gospodarczych i prowadzeniu ksiąg rachunkowych przez Biuro Rachunkowe KONTEX Spółkę z o.o. z Ziębic¹⁰, co w konsekwencji świadczy o braku nadzoru ze strony dyrektorki ZOK nad prowadzeniem rachunkowości tej instytucji. W myśl art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy obowiązki w zakresie rachunkowości powierzono innej osobie. Niemniej jednak w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Burmistrz Ząbkowic Śl. nie podjął działań naprawczo-dyscyplinujących.

Stwierdzono również brak reakcji Urzędu na utrudnienia w dostępie ZOK do własnych ksiąg rachunkowych z lat 2004-2008. W tym okresie rachunkowość tej instytucji prowadzona była przez firmę zewnętrzną - Biuro Rachunkowe KONTEX Spółka z o.o. z Ziębic. W dniu 15 września 2009 r., po zakończeniu współpracy z tą firmą, ZOK otrzymał księgi rachunkowe w formie elektronicznej, możliwe do odczytu wyłącznie przy użyciu programu komputerowego, którym ZOK nie dysponował. Dopiero na żądanie kontrolera NIK, dyrektorka ZOK złożyła w dniu 5 sierpnia 2010 r. zamówienie w firmie KONTEX na wydrukowanie ksiąg rachunkowych ZOK, które zostało zrealizowane. Zgodnie z art. 13 ust. 2 i 3 oraz art. 72 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe mogą być przechowywane w formie elektronicznej pod warunkiem posiadania oprogramowania umożliwiającego dostęp do nich, a przechowywanie ksiąg rachunkowych musi odbywać się w sposób zapewniający odtworzenie ksiąg w formie wydruków. Począwszy od września 2009 r. księgi rachunkowe ZOK prowadzone są prawidłowo, m.in. w wyniku zatrudnienia nowej głównej księgowej.

4. Wbrew przewidzianym w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹², zasadom ponoszenia wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, przy

¹⁰ Prowadzące w latach 2004-2008 obsługę finansowo-księgową ZOK

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

uzyskaniu najlepszych efektów z danych nakładów – Urząd powierzył, rozliczył i uregulował wydatki związane ze zleconą ZOK organizacją uroczystego otwarcia w dniu 21 grudnia 2008 r. kompleksu boisk sportowych, wybudowanych w ramach rządowego programu „Orlik 2012”.

Kosztorys tej imprezy na kwotę 18 tys. zł, stanowiący załącznik do umowy w tej sprawie¹³ z 16 grudnia 2008 r. między Gminą Ząbkowice Śl. a ZOK, był ogólnikowy, co nie sprzyjało racjonalizacji ponoszonych kosztów. M.in. przewidywał wydatek 11.000 zł na obsługę cateringową, ale nie wyszczególniał, co wchodziło w zakres tej usługi i dla ilu osób była przeznaczona. W rezultacie rozliczenie przez ZOK wydatków na obsługę cateringową było także nieprecyzyjne i sprowadzało się do wystawienia i uregulowania pojedynczej faktury na kwotę 9.993,80 zł, w której opis usługi nie został wyspecyfikowany i sprowadzał się do sformułowania „usługa gastronomiczna”. W ocenie NIK powodem tego był także brak w umowie z 16 grudnia 2008 r. ustaleń dotyczących konieczności aktualizowania pozycji kosztorysowych (w zakresie rodzaju i wysokości wydatku) lub zakresu możliwych odstępstw od umowy, oraz trybu i terminu rozliczenia poniesionych wydatków.

W przypadku aż 6 z 13 przedłożonych do rozliczenia przez ZOK i rozliczonych przez Urząd faktur wystąpiły wydatki nie wymienione z nazwy w kosztorysie zleconego ZOK zadania. Obejmowały one w sumie kwotę 1.445,19 zł i dotyczyły m.in. reżyserii światła, przygotowania występu orkiestry dętej (która i tak nie wystąpiła), zakupu materiałów piśmienniczo - papierniczych (dokonanego po dacie imprezy), czy zakupu 112 szt. czekolad. Nieprawidłowością był również fakt rozliczenia przez Urząd wydatku w kwocie 851 zł na zakup tonera do drukarki w sekretariacie ZOK, zużytego do druku zaproszeń i kart parkingowych, co dyrektorka ZOK tłumaczyła koniecznością¹⁴ ponownego wydrukowania ulotek, zleconych wcześniej firmie zewnętrznej kosztem 1.281 zł.

Zauważyć także należy, że powierzona ZOK organizacja otwarcia kompleksu boisk sportowych miała w rzeczywistości – wbrew podpisanej między tymi jednostkami umowie – charakter prezentacji tych obiektów, gdyż ich wykonawca nie zdążył zrealizować inwestycji ze względu na złe warunki atmosferyczne. Fakt ten, jak i nie kwestionowane przez Urząd przypadki zakupu materiałów i usług nie wynikających z kosztorysu imprezy, świadczą o niewłaściwym rozliczeniu umowy z 16 grudnia 2008 r.

5. O 3.643,50 zł zawyżone zostały wydatki Urzędu poniesione z tytułu zagranicznej podróży służbowej, odbytej w dniach 1-4 maja 2008 r. na zaproszenie mera Sourdeval (miasta part-

¹³ Nr 588/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r., podpisanej przez Burmistrza Ząbkowic Śl. przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy

¹⁴ Związaną ze zmianą charakteru imprezy – zamiast otwarcia odbyła się prezentacja

nerskiego we Francji) przez Zastępcę Burmistrza Ząbkowic Śl. i 3 radnych Gminy Ząbkowice Śl. W ślad bowiem za przyjętymi 12 maja 2008 r. od uczestników tego wyjazdu oświadczeniami – zgodnie deklarującymi, że koszty wyżywienia oraz 2 noclegów pokryli z własnych środków – Urząd wypłacił im diety w pełnej wysokości i ryczałty za noclegi, tj. łącznie 4.580,40 zł. Jednakże pismem z 5 marca 2010 r. mer Sourdeval poinformował, że 4-osobowa delegacja nie poniosła żadnych kosztów z tytułu żywienia i zamieszkania, kwaterując u rodzin z Sourdeval i korzystając z posiłków na koszt tych rodzin, bądź Komitetu Partnerskiego Miast Bliźniaczych w Sourdeval. Tym samym wcześniejsze oświadczenia uczestników wyjazdu nie zostały potwierdzone. Oznacza to, że zgodnie z §5 ust. 1 i §9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju¹⁵, członkowie delegacji nie byli uprawnieni do otrzymania ryczałtów za noclegi i przysługiwało im jedynie 25% pełnej diety, tj. w sumie 936,90 zł.

6. Nie spełniało kryterium gospodarności wynajęcie przez Urząd, reprezentowany przez Burmistrza Ząbkowic Śl, samochodu osobowego marki Chrysler Grand Voyager na okres od 9 marca do 7 maja 2007 r. Zawarcie umowy najmu tego samochodu nie zostało bowiem poprzedzone kalkulacją kosztów, ani analizą rynku w zakresie cen wynajmu samochodów osobowych. Faktem jest również, że Pan Burmistrz, jeszcze jako przedsiębiorca prywatny, użytkował ten sam samochód w 2006 r., tj. przed objęciem funkcji Burmistrza. Zauważyć ponadto należy, że w uchwalonym 6 marca 2007 r. budżecie Gminy Ząbkowice Śl. na rok 2007, przewidziano środki na nabycie nowego samochodu służbowego. Inwestycję tę zrealizowano w czerwcu 2007 r., poprzez zakup samochodu marki Skoda Octavia. Z porównania średniomiesięcznych kosztów eksploatacji obu pojazdów wynika, że nakłady na użytkowanie wynajętego samochodu wyniosły 3.966,18 zł miesięcznie (w tym 3.450,16 zł czynszu najmu) i były wyższe o 2.636,93 zł (ponad 2,5-krotnie) od kosztów eksploatacji nowozakupionej Skody Octavii.

7. Nie stwierdzono nieprawidłowości w związku z wyrażeniem przez Urząd zgody na zmianę producenta lamp oświetlenia ulicznego, montowanych w ramach modernizacji ulicy Ziębickiej, Chrobrego i Poprzecznej. Pochodzący z 14 maja 2009 r. wniosek w tej sprawie wykonawcy inwestycji, Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego „BRUKBET” Franciszek Twardy Spółka z o.o. z Ząbkowic Śl., uzasadniony został obawami o rzetelność dotychczasowego dostawcy lamp, będącego jakoby¹⁶ w trakcie postępowania upadłościowego, mogącego utrudnić

¹⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 236, poz.1991 ze zm.

¹⁶ Według danych Krajowego Rejestru Sądowego, Rejestru Przedsiębiorców firma ta nie była w stanie upadłości, natomiast w roku 2008 nastąpiło jej przejęcie przez inny podmiot gospodarczy.

realizację zamówienia, a w konsekwencji prowadzić do opóźnień w realizacji całej inwestycji. Badania wykazały, że wniosek został przez Urząd zaaprobowany po uzyskaniu pozytywnej opinii projektanta oświetlenia oraz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a ceny zakupu lamp zamiennych o tożsamy parametrach nie odbiegały od przewidzianych w kosztorysie ofertowym.

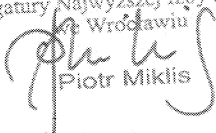
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przestrzeganie zasady wydzierżawiania gruntów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony – wyłącznie po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej Ząbkowic Śl.
2. Każdorazowe zapewnienie w umowach dzierżawy gruntów będących własnością Gminy Ząbkowice Śl. możliwości zmiany wysokości czynszu dzierżawnego.
3. Wydzierżawianie gruntów należących do Gminy Ząbkowice Śl. z zachowaniem jawności postępowania, tj. po uprzednim sporządzeniu i podaniu do publicznej wiadomości wykazów takich gruntów.
4. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w odniesieniu do Ząbkowickiego Ośrodka Kultury.
5. Stworzenie warunków do rzetelnego i oszczędnego powierzania i rozliczania instytucji kultury (nadzorowanym przez Burmistrza Ząbkowic Śl.) z dysponowanych środków publicznych., w tym poprzez opracowywanie szczegółowych kosztorysów planowanych przedsięwzięć, rozliczanie poniesionych wydatków zgodnie z tymi kosztorysami i postanowieniami spisanych umów.
6. Zweryfikowanie rozliczeń związanych z wydatkami poniesionymi w związku z odbytą w dniach 1-4 maja 2008 r. zagraniczną podróżą służbową do Sourdeval we Francji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 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 Burmistrzowi 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Piotr Miklis