



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 13 grudnia 2010 r.

**Pan Ireneusz Nieścioruk
Kierownik
Gminnego Zakładu Gospodarczego
w Siedlisku**

LZG- 4112-02-02/2010, S/10/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała gospodarowanie mieniem komunalnym przez Gminny Zakład Gospodarczy w Siedlisku (GZG) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 11 października 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Kierownikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Gminnego Zakładu Gospodarczego w zakresie objętym kontrolą.

1. Do podstawowych zadań Zakładu należało m.in. bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczenia usług komunalnych w zakresie zaopatrzenia w wodę, utrzymania czystości i urządzeń sanitarnych, kanalizacji oraz usuwania odpadów. W latach 2008-2009 GZG ponosił straty netto na działalności, wynoszące odpowiednio 50.266,42 zł i 68.009,40 zł. W latach tych przychody ze sprzedaży zmniejszyły się z 599.903,11 zł do 424.635,00 zł, a uzyskane dotacje wzrosły z 138.314,63 zł do 182.400,00 zł.

2. Gminny Zakład Gospodarczy otrzymywał dochody z najmu lokali użytkowych umiejscowionych w budynkach ośrodków zdrowia w kwotach odpowiednio 15.120,00 zł w 2008 r. i 16.560,00 zł w 2009 r. Dochody te były niewystarczające do opłacenia kosztów utrzymania nieruchomości, bowiem dopłaty do utrzymania przychodni wyniosły w tych latach odpowiednio 5.500 zł i 7.705 zł.

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

Spośród 8 umów najmu, w 2 przypadkach umowy zawarto z prywatnymi podmiotami służby zdrowia na czas nieoznaczony, a wybór najemcy nastąpił bez przeprowadzenia przetargu. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, lub na czas nieoznaczony, wymaga przeprowadzenia przetargu². Potrzebę przeprowadzania przetargów, pozwalających uzyskać najwyższe rynkowo stawki czynszu, potwierdzają informacje z Urzędu Skarbowego w Nowej Soli i Biura Obrotu Nieruchomości „Nasz Dom”, z których wynika, że stawki czynszu stosowane przez Zakład były niższe od występujących na terenie powiatu.

W zakresie rozliczeń najemców stwierdzono uchybienia polegające na regulowaniu zobowiązań w kwotach niższych niż wynikające z umów (najemca wpłacał należność w wysokości 240 zł miesięcznie, podczas gdy zobowiązany był płacić 272 zł), użytkowaniu obiektu przez podmiot niebędący stroną umowy najmu, chociaż umowa zakazywała przekazywania lokalu osobom trzecim, bezumownym korzystaniu z obiektu przez ponad 6 miesięcy oraz zwolnieniu najemcy z czynszu bez zweryfikowania wysokości poniesionych przez niego kosztów uzasadniających zwolnienie. Przyczyną ww. nieprawidłowości były zaniedbania pracowników GZG.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedochodzenie należności z tytułu zaległości w opłatach za czynsz i wodę. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. zaległości w opłatach za czynsz wynosiły 23.063,81 zł, a na 20 kwietnia 2010 r. wzrosły do 29.279,79 zł. Zaległości za dostawę wody na dzień 20 kwietnia 2010 r. wynosiły 63.781,92³ zł, a należności z tytułu odsetek - 20.721,40 zł.

Jako niewystarczające NIK ocenia działania upominawcze i windykacyjne, które ograniczały się do wystawiania i wysyłania upomnień czy ostatecznych wezwań do zapłaty⁴, bez dochodzenia należności na drodze sądowej i dalszego postępowania egzekucyjnego. Nie korzystano także z możliwości wpisania dłużników do Centralnej Ewidencji Dłużników Biura Informacji Gospodarczej, chociaż 30 kwietnia 2010 r. podpisano w tej sprawie umowę

² Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

³ Zaległości według poszczególnych miejscowości wynosiły: Siedlisko - 44.280,03 zł, Radocin - 5.685,08 zł, Kierzno - 4.613,34 zł, Borowiec - 4.045,54 zł, Dębianska - 2.542,68 zł, Piękne Kąty - 1.361,20 zł, Różanówka - 1.238,73 zł i Zwierzyniec - 15,32 zł.

⁴ Kontrola 29 upomnień na kwotę 56.857,94 zł dotyczących zaległości w kwocie powyżej 1.000 zł wykazała, że w 24 przypadkach brak było reakcji ze strony dłużników; w 5 przypadkach dokonano wpłaty na kwotę 9.517,00 zł, w tym Gminny Ośrodek Kultury i Sportu - 6.826,72 zł. GZG przygotował cztery ugody dotyczące spłaty zadłużenia zgodnie z harmonogramem na łączną kwotę 7.668,02 zł. Jednak tylko dwie umowy zostały podpisane przez osoby zalegające z opłatami, w tym w jednym przypadku dokonano wpłaty z opóźnieniem.

z Biurem. Były Kierownik GZK zaniechania te tłumaczył trudną sytuacją materialną zobowiązanych i brakiem możliwości skutecznej egzekucji zaległości. W ocenie NIK, niewyciąganie konsekwencji z tytułu nierespektowania zobowiązań wobec Zakładu może wpływać demotywująco na zobowiązanych i spowodować dalszy wzrost zaległości. Wśród osób, które zalegały z opłatami, był także były Kierownik GZG, który na 14 maja 2010 r. miał zaległości za dostawy wody w kwocie 1.142,55 zł oraz za wywóz nieczystości płynnych w wysokości 215 zł.

4. W okresie objętym kontrolą Gminny Zakład Gospodarczy zlecił do wykonania podmiotom zewnętrznym 7 robót i usług o łącznej wartości 237.408,67 zł brutto. Pomimo że wykonawcy robót i usług objętych 2 umowami na łączną kwotę 212.785,28 zł winni być wyłonieni przy zastosowaniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, były kierownik GZG nie zastosował wymaganego postępowania. Zaniechanie to uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, opisanego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶.

Nie respektował także procedur wprowadzonych zarządzeniem Wójta Gminy z czerwca 2007 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 14.000 EURO. Z wyjaśnień Kierownika GZK wynikało, że przyczyną powyższych zaniechań były krótkie terminy realizacji zadań.

5. W Zakładzie nie przestrzegano obowiązków dotyczących częstotliwości badań ścieków z administrowanej oczyszczalni. W latach 2008-2009 wykonano po jednym badaniu w roku, podczas gdy zgodnie z pozwoleniem wodno-prawnym wymagane były dwa badania. Stwierdzono także, że badanie zlecone 26 marca 2009 r. wykazało przekroczenie jednego z parametrów, jednak do końca czerwca 2010 r. nie przeprowadzono kolejnego badania, chociaż zgodnie z wymogami pozwolenia, w roku tym należało pobrać do badań 4 próbki. W umowach z dostawcami ścieków zamieszczono zapis zabraniający wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych odpadów stałych, substancji palnych i wybuchowych, substancji żrących oraz odpadów i ścieków z hodowli zwierząt, jednak nie zapewniono kontroli realizacji tego zakazu.

Nie dostosowano także stacji zlewnej do obowiązujących przepisów. Nie zapewniono bowiem pomiaru objętości dowożonych nieczystości ciekłych, hermetycznego zrzutu

⁵ j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

nieczystości ciekłych oraz separowania zanieczyszczeń stałych. Konieczność przystosowania oczyszczalni do ww. wymogów wynikała z pozwolenia wodno-prawnego oraz z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych⁷. Uchybienia te Kierownik tłumaczył brakiem niezbędnych środków finansowych.

6. Krytyczna ocena NIK dotyczy prowadzenia przez GZG działalności zarobkowej na rzecz osób fizycznych i prawnych w zakresie produkcji i usług, w tym wykonywania robót ogólnobudowlanych i wykończeniowych, robót drogowych oraz napraw pojazdów samochodowych. Wykonywanie przez zakład budżetowy działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej jest zabronione na podstawie przepisu art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸. Działalność tę GZG prowadził w oparciu o uchwałę Rady Gminy z dnia 30 kwietnia 2002 r. zezwalającą na prowadzenie takiej działalności. Uchwałą z 30 czerwca 2010 r. Rada Gminy zmieniła Statut GZG w sposób zgodny z cytowanym przepisem ustawy o gospodarce komunalnej, ograniczając zakres działania jednostki do zadań własnych samorządu terytorialnego.

7. Najwyższa Izba Kontroli negatywie ocenia nieterminowe regulowanie przez GZG zobowiązań podatkowych w latach 2008-2009, a także nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne od stycznia 2008 r.⁹ i nieopłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od czerwca 2009 r. do maja 2010 r.

Postępowanie egzekucyjne podjęte przez ZUS spowodowało na 30 czerwca 2010 r. wpłatę: na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych kwoty 54.563,24 zł, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego - 13.307,90 zł oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - 4.435,48 zł. Po uwzględnieniu dokonanych rozliczeń, ostatnich wpłat własnych GZG oraz wpłat dokonanych w wyniku egzekucji ZUS z zajętego rachunku bankowego, na dzień 30 czerwca 2010 r. Zakład posiadał nieopłacone składki (bez odsetek za zwłokę, kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych) za okres od 02/2010 do 05/2010 w kwotach: 28.615,89 zł z tytułu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 9.691,15 zł z tytułu Funduszu Ubezpieczenia Zdrowotnego i 2.292,82 zł z tytułu Funduszu Pracy i F.G.Ś.P.

⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 188, poz. 1576

⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

⁹ Opóźnienia w regulowaniu płatności w 2008 r. wynosiły od 1 do 11 dni, natomiast w 2009 r. wahały się od 5 do 215 dni.

Opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwotach niższych niż wynikających z prawidłowego ich naliczenia lub przekroczenie terminu zapłaty, jak również nieopłacenie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z wyjaśnień głównej księgowej GZG wynika, że przyczyną zaległości i opóźnień w płatnościach składek był brak środków finansowych.

8. Kierownik GZG nie ustalił dokumentacji opisującej przyjęte w Zakładzie zasady rachunkowości. Nie określił i nie wprowadził zasad funkcjonowania systemu ochrony danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów, zgodnie z wymogami art. 10 ustawy o rachunkowości. Zakład nie posiadał instrukcji w sprawie inwentaryzacji oraz obiegu dokumentów księgowych. Nie ustalono także pisemnie, kto jest uprawniony do wystawiania i zatwierdzania dowodów księgowych. Przyczyną tych nieprawidłowości był brak wiedzy o konieczności opracowania takich dokumentów.

W Zakładzie nie było regulaminu organizacyjnego¹⁰. Nie określono struktury organizacyjnej, zakresu działania poszczególnych stanowisk pracy, organizacji przyjmowania i załatwiania spraw. Poza głównym księgowym, pracownicy nie posiadali pisemnie określonych zakresów czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Brak rzetelnie opracowanych dokumentów organizacyjnych może wpływać na efektywność działania jednostki, a w razie sporów sądowych - utrudniać lub nawet uniemożliwiać rozstrzyganie spraw pracowniczych.

Były Kierownik Zakładu nie posiadał pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu wójta, co było niezgodne z przepisem art. 47 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto zatrudnił w Zakładzie - z naruszeniem prawa - swoją żonę, powierzając jej w okresie od stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r. obowiązki pracownika gospodarczego. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹, małżonkowie nie mogą być zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej¹².

¹⁰ Opracowano jedynie projekt regulaminu.

¹¹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm. Do dnia 31.12.2008 r. przedmiotowy zakaz został określony w art. 6 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

¹² Przepis dotyczy pracowników samorządowych zatrudnionych m.in. w zakładach budżetowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Realizację zadeklarowanych działań dotyczących opracowania polityki rachunkowości i niezbędnych zmian organizacyjnych w GZG.
2. Uzyskanie pisemnego upoważnienia od wójta gminy do składania oświadczeń woli w jego imieniu.
3. Zapewnienie rzetelnego rozliczania wynajmowanych nieruchomości gminnych z zastosowaniem zasad wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.
4. Stosowanie przy udzielaniu zamówień publicznych form i zasad postępowania określonych przepisami o zamówieniach publicznych.
5. Zapewnienie terminowego regulowania zobowiązań publicznoprawnych.
6. Podjęcie działań prawnych w celu wyegzekwowania należności od osób zalegających z płatnościami wobec GZG.
7. Dostosowanie stacji zlewnej oczyszczalni ścieków do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 października 2002 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Kierownika, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub przyczynach 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 Kierownikowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa.