

Wystąpienie pokontrolne z dnia 07.10.2005 r.

**Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 07.10.2005 r.**

dotyczące kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej w latach 2003-2004 i w I półroczu 2005 r. w Urzędzie Gminy Mielnik  
(na podstawie protokołu z dnia 26.09.2005 r.)

Białystok, dnia 7 października 2005 r.

  
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU  
15-950 Białystok ul. Akademicka 4  
skr. p. 9, fax (085) 74-25-008  
tel. (085) 74-25-151/152  
e-mail: ib@NIK.gov.pl

LBI-410/09-1-2005



**Pan  
Eugeniusz Wichowski  
Wójt Gminy Mielnik**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 roku Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Gminy w Mielniku koszty funkcjonowania administracji samorządowej w latach 2003-2004 i w I półroczu 2005 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym 26 września 2005 roku, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia gospodarowanie środkami publicznymi przez Gminę Mielnik, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. Gmina Mielnik zrealizowała dochody w wysokości 8.555 tys. zł w 2003 r. i 9.090 tys. zł w 2004 r. (102,2 % i 103,8 % planu) oraz wydatki w wysokości wynoszącej odpowiednio: 7.840 tys. zł i 7.859 tys. zł (93,1 % i 82,5 % planu), co skutkowało wzrostem nadwyżki budżetowej z 715 tys. zł w 2003 r. do 1.231 tys. zł w 2004 r.

Wydatki na administrację samorządową (dział 750) wyniosły: 1.219 tys. zł w 2003 r., 2.276 tys. zł w 2004 r. i 965 tys. zł w I półroczu 2005 r., a ich udział w wydatkach budżetowych ogółem stanowił odpowiednio: 15,5 %, 28,96 % i 26,5 %, co w przeliczeniu na 1 etat wyniosło 37.281 zł w 2003 r. i 71.666 zł w 2004 r. Wzrost wydatków na utrzymanie

2

Urzędu wynikał głównie z realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (m.in. wydatkowano 628 tys. zł na adaptację części pomieszczeń budynku Urzędu na potrzeby Gminnego Ośrodka Zdrowia, 150 tys. zł na zakup samochodu osobowego oraz 140 tys. zł na zakup autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych).

Udział wydatków bieżących na administrację samorządową w wydatkach bieżących ogółem wyniósł 21,5 % w 2003 r., 39,6 % w 2004 r. i 26,2 % w I półroczu 2005 r., co w przeliczeniu na 1 mieszkańca Gminy w latach 2003-2004 stanowiło 377 i 461 zł.

2. Wydatki na funkcjonowanie Urzędu wyniosły 1.083 tys. zł w 2003 r., 2.127 tys. zł w 2004 r. i 892 tys. zł w I półroczu 2005 r. Poniesiono je m.in. na:

- pokrycie, realizowanych w ramach ustalonego limitu, wynagrodzeń pracowników, które wyniosły: 881 tys. zł w 2003 r., 1.042 tys. zł w 2004 r. i 587 tys. zł w I półroczu 2005 r., co w latach 2003-2004 stanowiło odpowiednio 72,3 % i 45,8 % wydatków poniesionych na funkcjonowanie administracji. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2004 r. (przeciętnie o 18,3 %) spowodowany był głównie podwyżkami płac (średnio o 505 zł).

Kontrola wykazała, że wysokość wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych Pana Wójty oraz pracowników Urzędu została ustalona zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych

pracowników samorządowych<sup>1</sup>, zaś dodatków za wieloletnią pracę – zgodnie z udokumentowanym okresem zatrudnienia. Dodatek specjalny przyznano Panu Wójtowi w minimalnej wysokości określonej w § 7 tego rozporządzenia.

W Urzędzie nie ustalono limitu etatów pracowników. Według stanu na 30 czerwca 2005 r. zatrudnienie wynosiło 37 etatów i w porównaniu do stanu z końca 2002 r. wzrosło o 6 etatów, z powodu zatrudnienia 4 pracowników gospodarczych w ramach prac interwencyjnych, informatyka oraz pracownika ds. zamówień publicznych.

- sfinansowanie 50 różnych szkoleń i kursów. Średnio na 1 pracownika przypadało: w 2003 r. - 1,5 szkolenia, w 2004 r. - 2,2 i w I połowie 2005 r. - 0,4 szkolenia, zaś wydatki na ten cel wyniosły odpowiednio: 5 tys. zł, 5 tys. zł i 1 tys. zł.
- pokrycie kosztów w wysokości 130,4 tys. zł dotyczących eksploatacji 3 pojazdów służbowych, w tym jednego otrzymanego nieodpłatnie w grudniu 2002 r. oraz dwóch zakupionych w kwietniu 1998 r. i we wrześniu 2004 r. (za kwotę 150 tys. zł). Nabycie nowych pojazdów nie miało jednak wpływu na zmniejszenie wydatków ponoszonych

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 33, poz. 264 ze zm.)

z tytułu wykorzystywania przez 3 pracowników Urzędu samochodów prywatnych do celów służbowych, które to wyniosły 6.372 zł w 2003 r., 7.101 zł w 2004 r. i 3.905 zł w I półroczu 2005 r. Należności z tego tytułu ustalano pracownikom z uwzględnieniem stawek określonych w § ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju<sup>2</sup>,

- podróże służbowe (12 tys. zł w 2003 r., 15,5 tys. zł w 2004 r. i 5,5 tys. zł w I półroczu 2005 r.). Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 30 poleceń wyjazdów służbowych wykazała, że należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych ustalano zgodnie z postanowieniami § 4-6 wymienionego rozporządzenia.

3. W latach 2003-2005 (I półroczu) w Urzędzie nie analizowano kosztów funkcjonowania administracji samorządowej, ani nie przeprowadzano wewnętrznych kontroli w tym zakresie. Nie kontrolowano również gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych, czym naruszono wymogi art. 127 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>.

Analiza 10 największych kwotowo wydatków poniesionych przez Urząd (rozdz. 75023) oraz losowo wybranych wydatków zrealizowanych w 6 innych rozdziałach (w kwocie 1.269.875 zł) wykazała, że środki w wysokości 123.789 zł wydatkowano z naruszeniem postanowień art. 13 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów<sup>4</sup>. Na przykład:

- wydatki na utrzymanie samochodów służbowych Renault Espace TD i Lublin II w kwocie 119.777 zł finansowano z rozdziału 90095 (Gospodarka komunalna) zamiast z rozdziału 75023 (Urzędy gmin),
- środki w kwocie 2.494 zł przewidziane w budżecie Gminy w 2003 r. na zadania z zakresu gospodarki komunalnej (rozdział 90095) wydatkowano na remont świetlicy wiejskiej w Homotach (rozdział 92109 – Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby).

Z kolei analiza wydatków w kwocie 390 tys. zł, poniesionych przez Urząd w lutym 2005 r. na zakup 41-osobowego autobusu przystosowanego do przewozu 1 osoby niepełnosprawnej na wózek inwalidzkim wykazała, że zakup dofinansował kwotą 250 tys. zł Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W umowie zawartej w tej sprawie Gmina

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.)

<sup>3</sup> tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 68, poz. 634 ze zm.

zobowiązała się do wykorzystywania autobusu wyłącznie do celów związanych z rehabilitacją zawodową, leczniczą i społeczną osób niepełnosprawnych. Faktycznie jednak, poza 3 osobami niepełnosprawnymi, dowożono nim 157-164 uczniów Gimnazjum i Szkoły Podstawowej w Mielniku. We wniosku o dofinansowanie Pan Wójt podał nierzetelne dane. W rubryce „łączna ilość przewożonych dzieci, w tym niepełnosprawnych” wskazano bowiem 169 osób – bez podania liczby niepełnosprawnych, podczas gdy dowożono 164 uczniów, w tym tylko 3 niepełnosprawnych. Nie osiągnięto także celu zakładanego w kierowanym do PFRON wniosku o dofinansowanie zakupu, tj. „poprawy dostępności uczniów niepełnosprawnych do szkoły ogólnodostępnej poprzez rezygnację z nauczania indywidualnego”, bowiem już przed zakupem pojazdu nauczanie dzieci niepełnosprawnych

było realizowane w szkołach, zaś liczba dowożonych dzieci o różnym stopniu niepełnosprawności zmniejszyła się z 5 uczniów w roku szkolnym 2001/2002 do 3 w roku bieżącym.

4. Wydatki na funkcjonowanie Rady Gminy w latach 2003-2004 wyniosły 53,2 tys. zł i 54,1 tys. zł (tj. odpowiednio: 3.545 zł i 3.608 zł w przeliczeniu na 1 radnego). Poniesiono je głównie na wypłatę diet (45 tys. zł w 2003 r. i 46,5 tys. zł w 2004 r.), wypłacanych zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach Rady Gminy z 5 grudnia 2002 r. i 30 marca 2005 r. oraz w wysokości nie przekraczającej stawek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy<sup>5</sup>. Należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych ustalano również zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy<sup>6</sup>. Wydatki na ten cel wyniosły: 240 zł w 2003 r., 620 zł w 2004 r. i 224 zł w I połowie 2005 r. Z kolei na szkolenia 13 radnych gminy dla przedstawicieli organów stanowiących gmin oraz z zakresu składania oświadczeń majątkowych wydatkowano 2.000 zł w 2003 r., 180 zł w 2004 r. i 330 zł w I półroczu 2005 r.

5. Stosownie do wymogów art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, w statucie Gminy określono zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych. Na podstawie uchwał Rady Gminy z 26 marca 2003 r. utworzono 13 sołectw, których organizację i zakres działania określono na podstawie odrębnych statutów uchwalonych przez

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 710

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.

5

Radę. Wydatki na utrzymanie tych jednostek (diety przewodniczących zarządów) w latach 2003-2005 (I półrocze) wyniosły 8 tys. zł.

6. W okresie objętym kontrolą wszyscy zobowiązani pracownicy Urzędu i 14 spośród 15 radnych złożyli oświadczenia majątkowe w trybie określonym w art. 24 h ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, w tym trzech radnych po ustalonym terminie. Zgodnie z postanowieniami art. 24k ust. 1 pkt 2 tej ustawy nie wypłacano diet radnemu, który nie złożył oświadczenia.

7. Struktura organizacyjna Urzędu nie została dostosowana do postanowień Regulaminu Organizacyjnego, wprowadzonego 26 kwietnia 2004 r., bowiem w I połowie 2005 r. w Urzędzie utworzono stanowiska kierownika USC i informatyka, których nie przewidywał Regulamin. Nie zmieniono także zakresów czynności 7 pracowników wykonujących nowe obowiązki. Nie wprowadzono okresowych ocen pracowników mianowanych, który to obowiązek wynika z art. 17 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>8</sup>. Nie wdrożono również systemu motywacyjnego w postaci nagród uznaniowych.

8. W Urzędzie nie utworzono stanowiska ds. obsługi mieszkańców, zaś obowiązek udzielania informacji interesantom powierzono pracownikowi ds. organizacyjnych. Nie wyznaczono także przyjęć mieszkańców w sprawach skarg i wniosków po godzinach pracy Urzędu, czym naruszono wymogi określone w art. 253 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>.

Nie w pełni przystosowano także budynek Urzędu do obsługi osób niepełnosprawnych, chociaż na terenie Gminy zamieszkuje 50 osób o różnym stopniu niepełnosprawności, w tym 4 osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich. Zbudowano wprawdzie podjazd dla wózków przy wejściu do budynku, lecz wewnątrz nie zainstalowano wind ułatwiających niepełnosprawnym poruszanie się po schodach.

Urząd wywiązał się z obowiązku utworzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (kosztów 1 tys. zł), określonego w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>. Jednakże, pomimo udostępniania na tej stronie formularzy dokumentów, Urząd nie dysponował możliwościami technicznymi pozwalającymi na przyjmowanie wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej.

<sup>7</sup> tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.

<sup>8</sup> tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

<sup>9</sup> tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

6

W Urzędzie zapewniono prawidłowe upowszechnianie informacji m.in. o terminach sesji Rady Gminy, godzinach przyjęć interesantów, zamówieniach publicznych oraz o dostępie do zbioru aktów prawa miejscowego i przepisów powszechnie obowiązujących.

9. W latach 2003-2004, spośród 61 wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, 33 wydano w wyniku postępowania trwającego powyżej 1 miesiąca, a aż 11 z naruszeniem maksymalnego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa (na 2 miesiące), w tym 4 sprawy prowadzono przez okres dłuższy niż 100 dni. Wbrew wymogom określonym w art. 36 Kpa, w 41 przypadkach niezatwierdzenia sprawy w terminie 1 miesiąca strony nie były zawiadamiane o przyczynie zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu. Do najdłużej rozpatrywanych należały:

⇒ wniosek H.N., złożony 21 stycznia 2003 r., o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na dobudowie budynku mieszkalnego w Mętnie, który rozpatrzono 22 września 2003 r., gdyż z prośbą o uzgodnienie warunków inwestycji do właściwego organu wystapiono dopiero po upływie ponad 115 dni od złożenia wniosku,

⇒ wniosek E.B. z 6 stycznia 2003 r. o ustalenie warunków zabudowy budynku mieszkalnego oraz gospodarczego na działce we wsi Sutno, który zatwierdzono 5 sierpnia 2003 r., bowiem o uzgodnienie do właściwych organów wystapiono po 107 dniach.

10. Rada Gminy zatwierdziła w czerwcu 2001 r. strategię zrównoważonego rozwoju Gminy na lata 2001-2010. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 5 z 13 zadań w niej określonych, w tym: wybudowano salę gimnastyczną przy Zespole Szkół w Mielniku, zmodernizowano drogę dojazdową do Św. Góry Grabarki oraz utworzono Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji. Ze względu na zbyt wysokie dochody na jednego mieszkańca Gmina nie ubiegała się o pozyskanie bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych.

11. Pomimo zmian w ustawie o finansach publicznych, które weszły w życie od 2002 r., nie zaktualizowano instrukcji w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej 8 grudnia 2000 r. Nie ustalono bowiem procedur kontroli oraz zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, z uwzględnieniem standardów ogłoszonych w Komunikacie Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r.<sup>11</sup>, czym naruszono postanowienia art. 35a ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

<sup>11</sup> „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” - Dz.Urz. MF Nr 3, poz. 13

1. Dokonywanie i klasyfikowanie wydatków zgodnie z zasadami określonymi w art. 92 pkt 3 i art. 13 ust 1 ustawy o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.
2. Zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresów czynności pracowników.
3. Prowadzenie okresowych ocen pracowników mianowanych – stosownie do obowiązku wynikającego z art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych.
4. Dostosowanie godzin przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków do wymogów określonych w art. 253 Kodeksu postępowania administracyjnego.
5. Rozważenie możliwości dostosowania budynku Urzędu do potrzeb osób niepełnosprawnych.
6. Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych.
7. Zaktualizowanie i dostosowanie instrukcji w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych do wymogów art. 35a ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
8. Przeprowadzanie w podległych jednostkach kontroli finansowej wymaganej postanowieniami art. 127 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, 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 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku 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 wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*2 powołane*  
DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli  
z p. *[podpis]*  
Marian Kłusiewicz  
WICEDYREKTOR

## Metryka strony

Udostępniający: **Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku, z up. Dyrektora: Marian Minkiewicz**

Wytwarzający/odpowiadający: **Artur Jaworski**

Data wytworzenia: **2005-10-07**

Wprowadzający: **Artur Jaworski**

Data wprowadzenia: **2005-12-29**

Data modyfikacji: **2005-12-29**

Opublikował: **Artur Jaworski**

Data publikacji: **2005-12-29**