

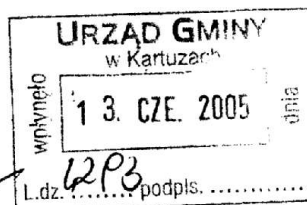


**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W GDAŃSKU**

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-85 Gdańsk
tel. (058) 301-82-11 fax (058) 301-13-14
NIP 583-25-68-765 Regon 000000081

S/05/001

LGD-411300-01-05



Gdańsk, dnia 10 czerwca 2005r.

**Pan
Mieczysław Grzegorz Gołuński
Burmistrz
Gminy Kartuzy**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994, o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001, Nr 85, po, 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą, o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę Urzędu Gminy Kartuzy w Kartuzach, zwanego dalej „Urzędem”.

Przedmiotem kontroli była prawidłowość postępowania przy udzieleniu wybranych zamówień publicznych oraz realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości . podatku od środków transportowych w latach 2003-2004 w Gminie Kartuzy. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli poddanym w dniu 31 marca 2005, Najwyższa Izba Kontroli, „a podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielenie zamówienia publicznego „a zadanie inwestycyjne p „Termorenowacja budynku Urzędu Gminy Kartuzy”, natomiast negatywnie ocenia działania organów Gminy w zakresie udzielenia zamówienia publicznego

i wydatkowania środków finansowych na zakup płyt drogowych „Yumbo”, stwierdzając istotne nieprawidłowości.

Negatywnie NIK ocenia również stosowaną procedurę udzielania ulg w podatku od nieruchomości i od środków transportowych.

Nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości w realizacji zamówienia publicznego na budowę gimnazjum w Staniszewie.

1. W wyniku kontroli stwierdzono, że zamówienie publiczne na zadanie „Termorenowacja budynku Urzędu Gminy Kartuzy” udzielone zostało zgodnie z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych. Sposób wykonania tego zadania nie gwarantował jednak realizacji wydatków według zasad określonych w art.28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. m.in. w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W uchwale budżetowej na 2004r. ustalono limity wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, a w załączniku do tej uchwały ujęto ww. zadanie o wartości 580,0 tys. zł do realizacji w 2004r. Wartość inwestycji wynikała z audytu energetycznego opracowanego przez Narodową Agencję Poszanowania Energii S.A. Po przeprowadzeniu badań Agencja wskazała jako optymalny wariant przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, którego całkowity koszt ustalono na kwotę 578,9 tys. zł wskazując jednocześnie, że pokryty on będzie w 60% (347,3 tys. zł) kredytem bankowym, w 40% (231,5 tys. zł) środkami własnymi Gminy. Premia termomodernizacyjna wyniosła 86,8 tys. zł. W trakcie kontroli ustalono tymczasem, że już w lutym 2004r. Burmistrz Gminy zawarł z Firmą PRO ARTE z Sopotu umowę na wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji „Modernizacja elewacji budynku Urzędu Gminy w Kartuzach”, której przedmiotem było wykonanie projektu koncepcyjnego w 2 wariantach (podstawowy - tańszy, z wprowadzeniem elementów obudowy ze szkła i z małą architekturą - droższy), a po wyborze wariantu, wykonanie projektu budowlano-wykonawczego dla ww. inwestycji. W tym samym miesiącu, podczas Sesji Rady Gminy, Burmistrz Gminy przedstawił 2 warianty remontu budynku, nie składając jednak projektu stosownej uchwały w sprawie zmian w budżecie. Zgodnie z art. 109 ust.3 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu

terytorialnego, a przepis art. 110 ust. 4 tej ustawy stanowi, że zmiana kwot wydatków na realizację programu następuje w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania programu lub wstrzymującej jego wykonywanie. Pomimo nieposiadania udokumentowanej zgody Rady na realizację zadania w wariantcie droższym, bez uprzedniego opracowania analizy uzyskania efektów z tytułu zwiększonych nakładów, Burmistrz Gminy w dniu 15.04.2004r. poinformował na piśmie wykonawcę dokumentacji projektowej o wybraniu do realizacji droższej koncepcji, co zdecydowało następnie o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości ponad dwukrotnie wyższej niż to ujęto w planie finansowym Gminy. Zatwierdzenie przez Radę Gminy dwukrotnie zwiększonej wartości realizowanej inwestycji, jak również upoważnienie Burmistrza do zaciągnięcia dodatkowego kredytu długoterminowego (w wysokości 1.000,0 tys., w tym 720,0 tys. zł na ww. przedsięwzięcie) nastąpiło dopiero w dniu otwarcia ofert, tj. 6 sierpnia 2004r.

Umowę z wykonawcą zadania Burmistrz Gminy podpisał w dniu 16 sierpnia 2004r., mając w tym momencie zabezpieczone w planie finansowym środki.

2. W grudniu 2004r. Burmistrz Gminy podjął decyzję o zakupie 5000 szt. płyt drogowych typu „Yumbo” wraz z ich dostawą dla wyszczególnionych sołectw (szacunkowa wartość zamówienia - 204.350 zł), pomimo iż w budżecie Gminy wydatki na ten cel nie były przewidziane. Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie zapytania o cenę Komisja przetargowa rozpoczęła w dniu 10 grudnia 2004r. Zaproszenie do składania ofert wraz z SIWZ skierowano do 5 firm wybranych przez Burmistrza, z czego 3 firmy potwierdziły odbiór zaproszenia i SIWZ w dniu 10 grudnia 2004 r., a dwóch wykonawców - w dniu 13 grudnia. Termin otwarcia ofert ustalono w Specyfikacji na 16 grudnia 2004r. Pomimo iż do tego dnia wpłynęły oferty od 4 firm i nie zaistniały przy tym żadne okoliczności uzasadniające zmodyfikowanie treści SIWZ, zamawiający wydłużył termin składania ofert do 20 grudnia, wyrażając jednocześnie zgodę na złożenie przez wykonawców ponownych ofert. W ocenie NIK powyższe działanie Urzędu świadczy o nienależyтым przygotowaniu postępowania o udzielenie ww. zamówienia . W konsekwencji zamawiający naruszył przepisy ustawy p.z.p., która

przewiduje zmianę (przedłużenie) terminu otwarcia ofert wyłącznie w przypadku zaistnienia sytuacji przewidzianej w art. 38 ust.6.

Na nieprawidłowości przy udzielaniu przedmiotowego zamówienia *{dostawa 5000 szt. płyt YOMBO wraz z rozwiezieniem ich do konkretnych sołectw}* wskazuje ponadto fakt, że Zamawiający określił w umowie w sposób nierealny termin jego realizacji przez wykonawcę. Termin obowiązywania podpisanej 28 grudnia 2004r. umowy ustalono na dzień 31 grudnia, zaś termin płatności - na 7 dni od daty przedłożenia faktury, ale nie później niż 5 stycznia 2005r. Pomimo że już w dniu 30 grudnia 2004r. Urząd Gminy zapłacił wykonawcy całość wynagrodzenia za wykonaną umowę (201.300 zł), zamówienie nie zostało faktycznie w pełni (tj. zgodnie z treścią oferty i warunkami ustalonymi w SIWZ) zrealizowane. W myśl postanowień §4 umowy wynagrodzenie obejmowało bowiem wszystkie koszty związane z realizacją umowy, w tym min. załadunek u dostawcy oraz transport i rozładunek w miejscach wskazanych przez Zamawiającego. Tymczasem z ustaleń kontroli wynikało, że następnego dnia po podpisaniu umowy, tj. w dniu 29 grudnia Burmistrz Gminy zmienił warunki realizowanej umowy, zawierając z wykonawcą zadania umowę depozytu, której przedmiotem było składowanie przez okres co najmniej 3 miesięcy zamówionych płyt na terenie, należącej do Wykonawcy, hurtowni materiałów budowlanych w Kłobuczynie Powyższe, zdaniem NIK, wskazuje na niegospodarne postępowanie Burmistrza, który bez żadnego racjonalnego uzasadnienia podjął decyzję o wydatkowaniu w 2004r. (zmianę do planu wprowadzono 20 grudnia) środków budżetowych na opłacenie zadania, którego realizację zakładano najwcześniej w II kwartale 2005 r.

3. W toku kontroli ustalono, że w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzone zostało postępowanie o zamówienie publiczne na budowę gimnazjum w Staniszewie. Wartość szacunkowa zamówienia w wysokości 5.575 tys. zł ustalona została na podstawie kosztorysu inwestorskiego, w którym wartość prac określono na kwotę 5.793,3 tys. zł. Z 4 firm, które złożyły oferty, najniższą cenę (5.500 tys. zł) przedstawiło Przedsiębiorstwo Budowlane Górski z siedzibą w Gdańsku. Komisja przetargowa dokonała wyboru oferty ww. Przedsiębiorstwa jako najkorzystniejszej. Po oddaleniu złożonych 2 protestów, w dniu 14.12.2001r. podpisano umowę z wybranym wykonawcą.

W związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych potwierdzonych protokołem konieczności zawarto z wykonawcą robót umowę dodatkową (w trybie zamówienia z wolnej ręki - art.71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych). Ponieważ inwestor nie uzyskał zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na wykonanie całości robót dodatkowych ujętych w protokole konieczności w trybie z wolnej ręki, na wykonanie pozostałych prac na kwotę 514,4 tys. zł przeprowadził postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego. W postępowaniu tym nie naruszono obowiązujących procedur, a zakres robót określony w przetargu nie pokrywał się z robotami wykonanymi wcześniej, w związku z czym nie wystąpił przypadek podwójnej zapłaty za te same prace.

4. Badając zagadnienia realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych w latach 2003 - 2004 ustalono, że w planie finansowym na 2004r. (po zmianach) przyjęto dochody z ww. podatków w wysokości 6.201,4 tys. zł, tj. o 11,3% wyższe od wykonania w 2003r. Urząd zrealizował dochody z tytułu tych podatków w wysokości 6.306,2 tys. zł. W stosunku do planu na rok 2004 były one wyższe o 104,8 tys. zł, tj. o 1,7%. Natomiast w porównaniu do 2003r. zrealizowane dochody były wyższe o 733,6 tys. zł, tj. o 13,1%.

Badania kontrolne wykazały iż w 2004r., w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2003r., wzrosły zaległości w podatku od nieruchomości. Na koniec grudnia 2004r. osiągnęły one poziom 2.064,5 tys. zł i były wyższe, w porównaniu do analogicznego okresu 2003r., o 669,7 tys. zł, tj. o 48,0%. Na koniec 2004 roku z opłatami zalegało 1.398 podatników, tj. o 570 więcej niż w 2003r.

Ustalono, że Urząd nie podjął w terminie czynności zmierzających do wyegzekwowania należności w podatku od nieruchomości w stosunku do 228 podatników (zalegających z zapłatą ostatniej raty podatku) i nie wysłał do dnia 4 marca 2005r. upomnień na ogólną kwotę 46,8 tys. zł, do czego był zobowiązany przepisem §3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541ze zm.).

W 2004r. Urząd udzielił więcej ulg w spłacie podatku od nieruchomości niż w 2003r. Wraz z należnymi odsetkami ulgi te stanowiły kwotę 1.175,8 tys. zł, tj. o 36,9% większą niż w 2003r.

W spłacie podatku od środków transportu w 2004r. udzielono ulg (łącznie z należnymi odsetkami) w wysokości 251,1 tys. zł, tj. o 49,6% więcej niż w 2003r. Umorzenia zaległości z tytułu tego podatku w 2004r. wyniosły 160,0 tys. zł i w stosunku do ogólnej kwoty udzielonych ulg stanowiły 63,7%.

W porównaniu do 2003r. udzielone ulgi w postaci umorzenia podatku od środków transportowych były wyższe o 100,3 tys. zł, tj. o 168,0%.

4.1. Szczegółowej analizie poddano ulgi udzielone 13 największym podatnikom (osoby prawne) podatku od nieruchomości.

Stwierdzono, że w 2003r. na podstawie decyzji Burmistrza, wydanych na wnioski tych podatników, umorzono ich zaległości podatkowe w łącznej kwocie 410,5 tys. zł, co stanowiło 37,9% dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (1.083,0 tys. zł) należnych od tych podatników. W 2004r. umorzona decyzją Burmistrza kwota zaległości w podatku od nieruchomości od ww. podatników wyniosła 652,4 tys. zł i stanowiła 47,6% należności (1.371,4 tys. zł).

Kontrola wykazała, że w decyzjach wydanych na wniosek 3 podmiotów, tj.: Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kartuzach, Powiatowej Straży Sanitarno-Epidemiologicznej w Kartuzach oraz Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Kartuzach, którym umorzono ich zaległości w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 53,8 tys. zł, przywołano nieprawidłową podstawę prawną, tj. art.67 § 1 i § 1a Ordynacji podatkowej, podczas gdy faktycznie należało przytoczyć tylko § 1 ww. artykułu. Art. 67 § 1a ma bowiem zastosowanie wyłącznie w stosunku do podatników będących beneficjentami pomocy publicznej, do których ww. podmioty (jednostki budżetowe i zakład budżetowy) nie należą.

Ponadto kontrola wykazała, że w ww. sprawach, a także w przypadku 2 spółek komunalnych, tj. Kartuskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Kartuzach (KPWiK) i Zakładu Energetyki Ciepłej „SPEC-PEC” sp. z o.o. w Kartuzach (ZEC), którym umorzono zaległości z tytułu podatku od

nieruchomości w łącznej kwocie 731,3 tys. zł nie przeprowadzono postępowania w celu ustalenia przesłanek określonych w art. 67 §1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z wymienionym przepisem organ podatkowy może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Stwierdzono, że również we wnioskach (stanowiących podstawę podjęcia decyzji) ww. podmiotów nie wskazywano okoliczności, które uzasadniały przyznanie ulg na podstawie art. 67 ust.1 ustawy Ordynacja podatkowa. Treść tych wniosków (prośba o pomoc publiczną - umorzenie podatku za miesiąc ... oraz wskazanie przeznaczenia uzyskanej pomocy na remonty, zakupy itp.) wskazuje, że w istocie wnioskowanie o umorzenie zaległości podatkowych nie wynikało z wystąpienia szczególnych okoliczności uzasadniających przyznanie takiej pomocy, lecz z potrzeby zrealizowania różnych potrzeb wnioskującego (remont, zakupy).

W uzasadnieniach ww. decyzji ujęto jedynie ogólne i lakoniczne sformułowania o wynikającej z przepisu możliwości umorzenia zaległości oraz wskazanie co należy rozumieć pod pojęciem „interesu publicznego” („pewną potrzebę (dobro), którego zaspokojenie powinno służyć zbiorowości lokalnej (mieszkańcom miasta) lub całemu społeczeństwu”), nie wskazano natomiast faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, którym dał wiarę, co było niezgodne z art. 210 Ordynacji podatkowej.

4.2. Szczegółowa analiza 7 decyzji Burmistrza, wydanych na wniosek podatników, na podstawie których umorzono należności w podatku od środków transportowych na łączną kwotę 128,7 tys. zł wykazała, że w decyzjach o umorzeniu zaległości tego podatku od 5 podatników na łączną kwotę 125,4 tys. zł nie wskazano ważnego interesu podatnika, tj. przesłanek wynikających z art. 67 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa. Decyzje te nie spełniały wymogów art. 210 Ordynacji podatkowej, nie zawierały bowiem m.in. wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów którym dał wiarę.

Najwyższą kwotę zaległości (91,9 tys. zł) umorzono na podstawie decyzji wydanej na wniosek podatnika Wojciecha P. Przed wydaniem decyzji podjęto

próbę ustalenia sytuacji finansowej wnioskodawcy. Ze względu jednak na brak współpracy ze strony podatnika (nie zgłosił się na wezwanie) oraz nieudany wywiad środowiskowy (nie zastano podatnika w domu), nie ustalono stanu faktycznego i sytuacji finansowo - ekonomicznej. W uzasadnieniu decyzji o umorzeniu zaległości podatkowej za lata 1994 - 2000 stwierdzono (nawiązując do nie zweryfikowanego wniosku podatnika), że znajduje się on w trudnej sytuacji ekonomicznej a w okresie, którego dotyczyły zaległości podatkowe, pojazdy były niesprawne technicznie, nie dopuszczone do ruchu, przeznaczone do złomowania i na części, zaś dokumenty związane ze sprzedażą pojazdów zaginęły podczas włamania w 1998r.

W 2003r. w związku ze złożonymi przez współwłaściciela Spółki Cywilnej „WRÓŃSKI” w Kiełpinie wnioskami, umorzono zaległy ww. Firmie podatek od nieruchomości w kwocie 6,5 tys. zł i podatek od środków transportowych w kwocie 13,7 tys. zł. W uzasadnieniu pierwszej decyzji (z dnia 16.04.2003r.), dotyczącej umorzenia zaległości podatkowych za okres I półrocza 2003 r., Burmistrz stwierdził, że podejmując decyzję wziął pod uwagę wskazane we wniosku argumenty, tj. utrzymanie zatrudnienia na stosunkowo wysokim poziomie (199 osób). Tymczasem stwierdzono, że w 2002r. odmowę umorzenia podatku od środków transportowych ww. podatnikowi uzasadniano tym, że argument utrzymania stanu zatrudnienia (175 osób) nie jest wystarczający do umorzenia i zaniechania poboru podatku.

W związku z wnioskiem ww. podatnika o umorzenie zaległości podatkowych za II półrocze 2003r. *

Burmistrz wydał decyzję o umorzeniu części podatku (5,8 tys. zł) od środków transportowych oraz odmówił umorzenia podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji podano, że argumenty podane we wniosku nie stanowią przesłanek do zastosowania umorzenia podatku od nieruchomości. Jednocześnie stwierdzono, że istnieją przesłanki do umorzenia części podatku od środków transportowych. Nie wskazano jednak faktów, które organ podatkowy uznał za udowodnione i dowodów na których się oparł. Wydanie powyższych decyzji nie zostało poprzedzone zebraniem

i oceną materiału dowodowego, w szczególności w zakresie gospodarki finansowej Spółki.

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

1. Bezwzględne wystawianie upomnień na nieuregulowane w terminie należności oraz wyegzekwowanie kwoty 46,8 tys. zł zaległości z tyt. rat podatku od nieruchomości za 2004r. nie objętych upomnieniami do dnia 4.03.05r.
2. Przygotowywanie postępowań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych w sposób zapewniający przestrzeganie przepisów Ustawy i oszczędne realizowanie wydatków budżetowych.
3. Poprzedzanie wydawania decyzji o przyznaniu ulg podatkowych, zebraniem i szczegółowym przeanalizowaniem materiału dowodowego w zakresie występowania przesłanek określonych w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania przedstawionych 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan prawo zgłosić do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku umotywowane zastrzeżenia 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, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

**Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Gdańsku**

mgr Stanisław Jarosz

* - tajemnica skarbową wynikającą z art. 293 § 2 ustawy

z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005r. Nr 8 poz 60 z późn zm) – Skarbnik Gminy Kartuzy